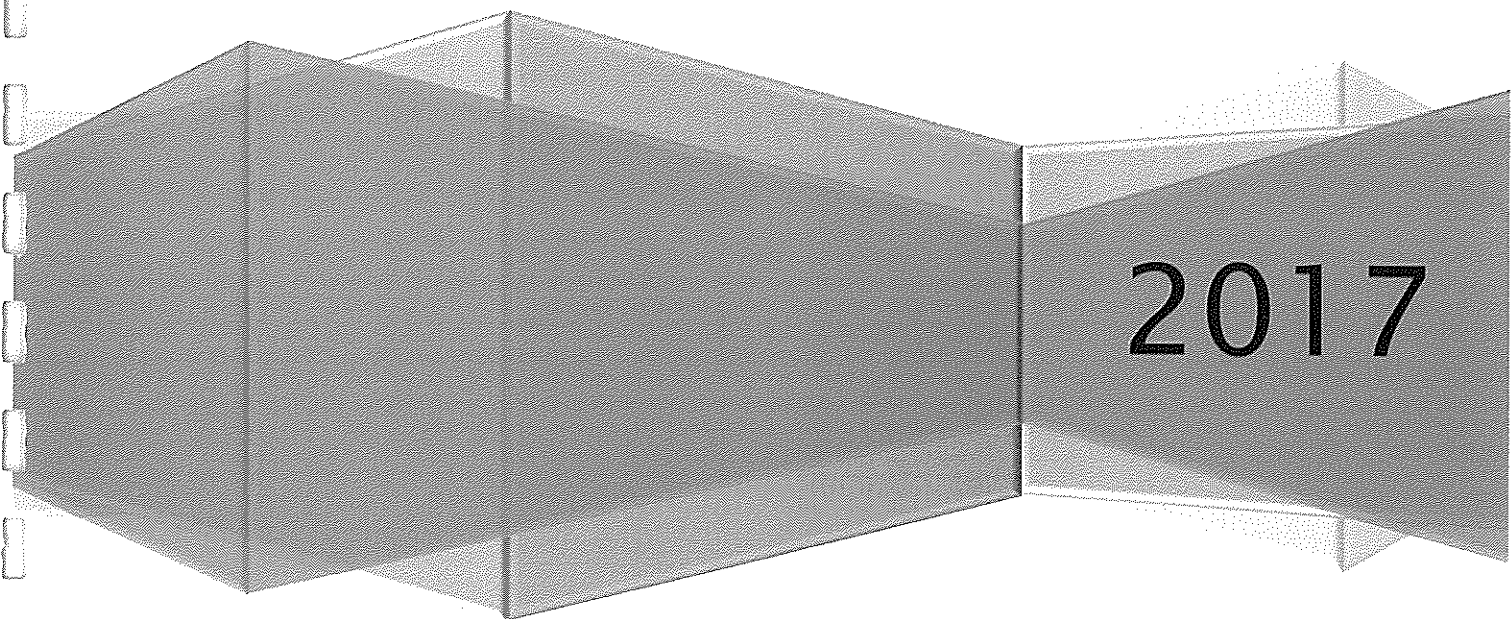




# Отчет за дейността



2017

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

|                                                                                                                                                                 |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. Въведение.....</b>                                                                                                                                        | <b>3</b>  |
| <b>II. Становища на Фискалния съвет.....</b>                                                                                                                    | <b>4</b>  |
| 1. Позиция на Фискалния съвет по Средносрочната бюджетна прогноза 2018-2020г.....                                                                               | 4         |
| 2. Становище на Фискалния съвет по Конвергентната програма на РБ 2017-2020г.....                                                                                | 6         |
| 3. Становище на Фискалния съвет по Законопроект за държавния бюджет на РБ за 2018 г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2018-2020 г..... | 20        |
| 4. Становище на Фискалния съвет по Проект на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване за 2018г.....                                           | 25        |
| 5. Становище на Фискалния съвет по Законопроект за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2018 г.....                                              | 28        |
| 6. Становище на Фискалния съвет по Стратегия за управление на държавния дълг 2018-2020 г.....                                                                   | 30        |
| 7. Становище на Фискалния съвет по Отчета за изпълнението на държавния бюджет на РБ за 2016 г.....                                                              | 32        |
| 8. Становище на Фискалния съвет по Отчета за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване за 2016г.....                                         | 42        |
| <b>III. Доклади.....</b>                                                                                                                                        | <b>52</b> |
| <b>IV. Участие на Фискалния съвет в дискусии в страната.....</b>                                                                                                | <b>53</b> |
| <b>V. Международно сътрудничество.....</b>                                                                                                                      | <b>55</b> |
| <b>VI. Медийно отразяване на дейността на Фискалния съвет.....</b>                                                                                              | <b>56</b> |

## I. Въведение

Годишният отчет обхваща дейността на Фискалния съвет за периода 01.01.2017 – 31.12.2017г. в изпълнение на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, приетите правила за организацията и дейността на Съвета, оперативен план за дейността на Фискалния съвет през 2016-2017г. и календарен план за 2017 г.

В съответствие с приетите нормативни актове, Фискалният съвет през 2017г. прие четиринадесет становища по проекти на актове на Министерски съвет и два анализа на рисковете за устойчивостта на публичните финанси.

През 2017г. Фискалният съвет има дванадесет 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 шест работни срещи, за които получи положителна обратна връзка за активното участие и изразени позиции със следните международни институции:

- Световната банка;
- Европейската комисия;
- Международния валутен фонд.

## II. Становища на Фискалния съвет

### 1. Позиция на Фискалния съвет по Средносрочната бюджетна прогноза 2018–2020 г.

След извършен анализ на Средносрочната бюджетна рамка (СБР) 2018-2020 г. Фискалният съвет потвърди нейната последователност и съответствие спрямо предвиденото по СБР в края на 2016 г.

Заложените фискални цели са реалистични, имайки предвид постигнатия резултат при изпълнението на Бюджет 2016 г. – подобрене на фискалната позиция от 1,6% от БВП по бюджетното салдо. Това се обяснява основно с по-ниското ниво на усвояване на капиталовите разходи, финансирани със средства от европейските фондове, както и реализирането на по-големи приходи.

Фискалният съвет отчита краткия период за подготовка и отразяване на новите програмни намерения на Правителството. По същество всяка СБР е политическия документ, бюджетиращ правителствените политики за мандата на правителството. От тази гледна точка би било добре документът да е придружен от по-изчерпателна крос таблица по отношение на отпадащи и нови мерки и политики и тяхното финансово измерение. Представените дискреционни оценки в документа са по икономически елементи на приходите и разходите, но оценка на същите, вкл. отпадащите разходи по функции, значително би подобрило качеството на СБР;

Фискалният съвет приветства препотвърждаването на политиката на устойчиви публични финанси от правителството. Считаме, че фискалната консолидация би могла да бъде по-амбициозна с оглед на това, че световната икономика и икономиките на страните от ЕС се намират във фаза на възходящ икономически растеж. Формално, предложената бюджетна политика отговаря на изискванията на фискалните правила по отношение на структурния дефицит и средносрочната фискална цел, както и по отношение на показателя за разходите спрямо референтния растеж на потенциалния БВП. От друга страна, съгласно прогнозата, правителството очаква през 2020 год. отклонението от потенциалния растеж на БВП да се затвори, което означава, че постигането на балансиран бюджет по национална методология няма да е достатъчно с оглед на провеждането на разумна бюджетна политика. От тази гледна точка, считаме за резонно да изразим позицията си, че в бюджета трябва да бъдат изградени по-значителни по размер видими буфери - било под формата на по-значително превишение на бюджетното салдо, по-голям размер на структурния резерв и т.н.;

Макроикономическата прогноза за периода 2018-2020 г. и базираната на нея СБП за периода 2018-2020 г. е консистентна и добре технически изготвена;

Макроикономическите показатели като цяло отразяват развитието на световната икономика, както и ефектите от планираните правителствени политики дотолкова доколкото са публично оповестени. ФСБ счита, че макроикономическите показатели са реалистични и в рамките на допустимите отклонения спрямо пролетните прогнози за България на МВФ и ЕК;

Считаме, че политиката на фиксиране на съотношението нелихвени/капиталови разходи на нивото на бедните на публични инвестиции 2016 г. и 2017 г. , което се наблюдава в предложения проект на СБП за периода 2018-2020 г., крие своите рискове, тъй като значително намалява гъвкавостта на бюджета и възможността за реструктурирането им при промяна на икономическия цикъл, което неминуемо се случва. Делът на заплатите, социалните осигуровки и пенсионните плащания измества другите видове разходи, а в система като образованието, планираното увеличение на заплатите на учителите от средното образование води до замразяване на всички останали разходи;

Считаме, че политика, при която първо се виждат резултатите от направените реформи и след това се извършват заместващи политики и разходи, е по-оправдана и минимизираща рисковете пред бюджета;

По отношение на капиталовите разходи считаме, че са необходими промени, регламентиращи капиталовото бюджетиране и управлението на публичните инвестиции с оглед на значителните отклонения между планираните разходи и изпълнението на бюджета. Същото се отнася и за значителните разлики между планираните капиталови разходи в СБП 2018-2020 г. и есенната СБП 2017 - 2019 г. - средно около 870 млн.лв. Промяната в нивото на капиталовите разходи и тяхната структура е най-значителната разлика спрямо предходната средносрочна рамка и изисква по-подробно описание и предоставяне на информация за времевото планиране на поетите от правителството значителни ангажменти в сферата на публичните инвестиции;

Фискалният съвет би искал да приветства и окуражи Министерство на финансите за възстановяването на практиката на изготвяне на секторни прегледи на публичните разходи, като част от инструментите за по-добро управление на бюджета и повишаване на ефективността на разходите. Считаме, че тази практика трябва да намери подходящото отражение в Закона за публичните финанси;

По отношение на приходите, считаме, че приходната част е реалистична. Прогнозата на данъчните приходи е в съответствие с прогнозната структура на развитие на БВП за периода до 2020 г. Прави впечатление, че прогнозата за приходите от акцизи, се различава от подхода, приложен за останалите данъчни и осигурителни приходи, като приходите са запазени около нивото на СБП 2017-19 г. при променени макроикономически допускания. Необходими са по-големи усилия за повишаване събираемостта на приходите от акцизи, течни горива и тези в сферата на услугите.

Фискалният съвет препотвърждава позицията си, че сегашната система и структура на данъците в България, отговаря по най-подходящия начин на целите на икономически растеж и по-висока заетост. Подобряването на услугите на приходните администрации и намаляване на административната тежест, особено върху малкия и средния бизнес, би подобрила капацитета и потенциала за развитие на икономиката.

## **2. Становище на Фискалния съвет по Конвергентната програма на РБ 2017 –2020 г.**

Конвергентната програма на Република България е основен и стратегически документ, свързан с прогнозирането и планирането на основните елементи на националната фискална политика на Република България в средносрочен план от три години. Програмата се изготвя ежегодно от Министерството на финансите и се представя за оценка на Европейската комисия най-късно до края на месец април, съгласно графика на т.нар. „Европейски семестър“ – инициатива за засилена координация на икономическите политики в ЕС. Конвергентната програма обвързва средносрочната бюджетна прогноза на МФ с бюджетната рамка и всички процеси по прогнозиране и планиране на параметрите, свързани със съставянето на бюджета на страната. Според изискванията разписани в Пакта за стабилност и растеж, всички държави-членки извън еврозоната изготвят конвергентни програми, а държавите-членки от еврозоната – програми за стабилност.

Настоящата Конвергентна програма на Република България 2017-2020 обхваща общата рамка на прогнозирането и планирането на бюджетния процес и описва основните политики, свързани с поддържане на фискална стабилност на страната и насочени към създаване на условия за икономически растеж.

В програмата са включени и отчет на предприетите мерки по първите две от четирите препоръки на ЕС от 12 юли 2016 г., свързани с НПРБ за 2016г., съдържащи становище на Съвета относно Конвергентната програма на България за 2016г., а именно:

Специфична препоръка 1: Да постигне годишна фискална корекция от 0,5% от БВП за постигане на средносрочната бюджетна цел през 2016г. и 2017г. Да продължи да подобрява събирането на данъци и да вземе мерки за намаляване на размера на сенчестата икономика, включително недекларирания труд.

Специфична препоръка 2: До края на 2016г. да приключи анализа на качеството на активите и тестовите за устойчивост на банките. До края на 2016г. да приключи анализа на счетоводния баланс и тестовите за устойчивост на застрахователните предприятия, както и анализа на активите на частните пенсионни фондове. Да предприеме, според необходимостта, последващи действия в тези три сектора и да продължи да подобрява банковия и небанковия надзор.

На фона на динамичното развитие на световната икономика и тази на водещите страни в ЕС, българските макроикономически предвиждания имат по-умерен характер и ниско ниво на флукутация.

Натрупването на основен капитал за 2017г. в брутно измерение ще обърне тенденцията от 2016г. и ще създаде предпоставки за ново натрупване на излишъци при бюджетното приключване и възможности за пренасочване на средства в други приоритетни разходни направления. Относително постоянната тенденция на нивата на вноса и износа на стоки води до предвидим търговски баланс.

Вътрешното търсене на стоки и услуги бележи тенденция към нарастване с рязка промяна за 2017г. Това може да доведе до нарастване на цените на енергийните стоки и услуги, базирани на внос и ограничено местно производство. Този индикатор наред с дефлационното изменение на частното потребление могат да доведат до засилване на обезценката на местната валута и натиск към използване на привлечен банков капитал. Това може да засили тенденциите към нарастване дела на кредитите в потребителското поведение на физическите лица и фирмите в страната.

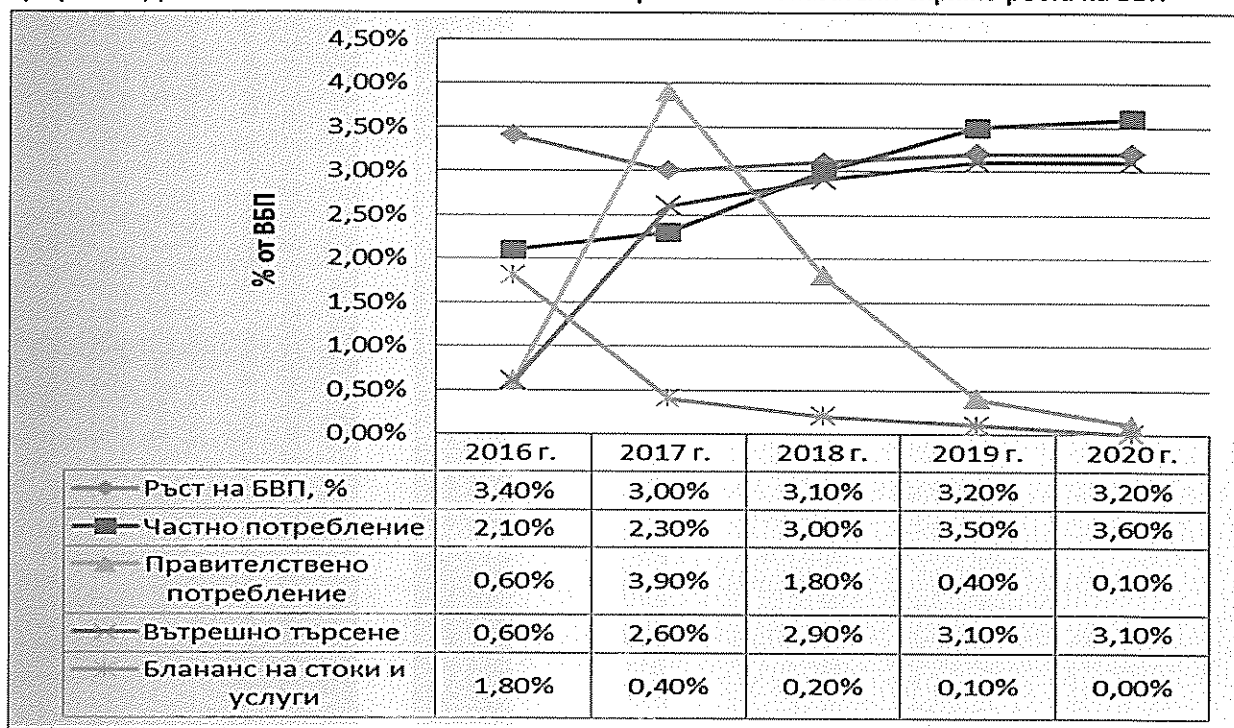
Динамиката на изменение в предвижданията, свързани с ръста на БВП, частното потребление и вътрешното търсене, показват интересни тенденции, които дават основание за следните предположения, представени и графично:

- Ръстът на БВП, частното потребление и вътрешното търсене имат относително най-високо векторно отклонение за периода на 2016г.;
- Вътрешното търсене изпреварва по ръст частното потребление за 2017г. и в този период се очаква и най-ниското ниво на БВП;

- Горепосочените три показателя доближават своите стойности за 2018г.;
- За периода на 2019г. и 2020г. частното потребление се очаква да бележи трайни нива на нарастване спрямо предходния период на годишна база.

Динамиката и съпоставката на основните прогнозни показатели спрямо ръста на БВП до 2020 г. е показана в графика 1.

**Графика 1 Динамика и съпоставка на основните прогнозни показатели спрямо ръста на БВП**



Източник: ФС, по данни на МФ

Направените констатации на база динамиката на изменение на посочените макроикономически показатели дават основание за следните предполагаеми изменения:

- Частното потребление ще увеличава своя дял спрямо БВП и неговите абсолютни нива ще нарастват. Нивата на „задоволеност“ при частното потребление ще намалява поради предвижданията за засилване на вътрешното търсене и лек спад в ръста на БВП за 2017г.

- През 2019г. и 2020г. вътрешното търсене ще доближи нивата на изменение с тези на БВП, но нарасналото частно потребление се очаква да доведе до „незадоволено“ търсене, което при балансиране нива на вноса на стоки и услуги води до дефицити и натиск спрямо крайните потребителски цени;
- Намаляването на държавните разходи и стремежа към баланс при предлагането на стоки и услуги създава предпоставки за вътрешни резерви на държавния бюджет и КФП.

Основното представяне на дефлатора на БВП (GDP Deflator) го определя като отношението на brutния вътрешен продукт при текущото равнище на цените към brutния вътрешен продукт при постоянни цени, изразено в процент.

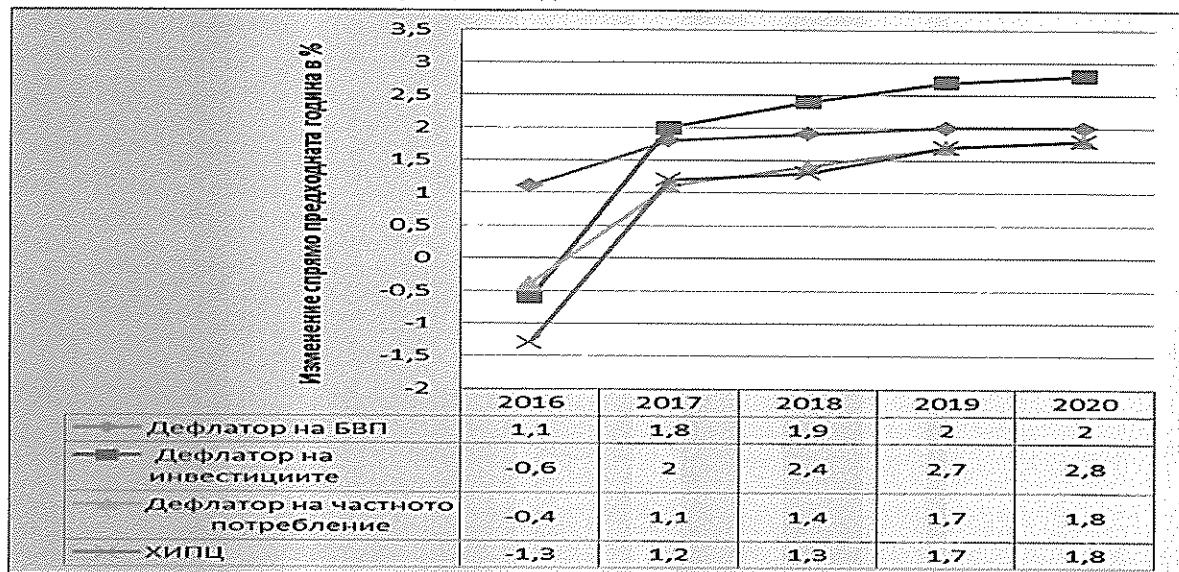
Съпоставката на дефлационното изменение на инвестициите и тези на БВП в рамките на прогнозния период показва рязко изглаждане на разликата в динамиката от 1,7 пр.п. за 2016г. /виж Графика №2/. Очаквано ниво от 0,2 пр.п. превъзходение на нивото на инвестиционния дефлатор над този на БВП за 2017г. и постигането на средно ниво на изменение за периода от 0,55 пр.п. е добър индикатор за засилване ролята на инвестициите при бюджетното планиране за периода.

Повишаването на ценовото ниво на инвестициите и частното потребление ще даде тласък към засилено търсене на парични средства от граждани и фирми. Това на свой ред, при равни други условия, следва да окаже натиск към намаляване на инфлацията на годишна база, а не за нейното увеличение за периода, както е посочено в Табл. 2-2 на стр.14 от Програмата.

Задържането на нивото на инфлацията на база потребителските цени, посредством подобрени регулативни мерки за защита на националното производство ще доведе до по-лесна реализация на фискалните политики.

Дефлационната и инфлационна динамика до 2020 г. е показана в Графика 2 на следващата страница.

**Графика 2 Дефлационна и инфлационна динамика**



Източник: ФС, по данни на МФ

Дефлационните изменения и тенденции се дължат на причини, които може да класифицираме в две основни групи:

- **Засилено промишлено производство и свръхпроизводство:** Причините за дефлационните процеси в икономики със засилено промишлено производство са свързани със свръхпроизводство, целеви производствени инвестиции или рекордни добиви на селскостопанска продукция. Ситуацията в Република България не предполага наличието на подобна база за промени;
- **Парични регулации и санкции:** Когато дефлацията е породена от парични санкции и специфична регулация от страна на Правителството и банковия сектор, най-често това е следствие от прекалено големи спестявания, които са индикация за песимистични очаквания, прекомерно високи данъци, внезапно оттегляне на държавата и нейните фирми от монополизирани дейности, без да се даде време на индустрията да се преустрои и компенсира търсенето.

При наличие на свръхпроизводство и пренасищане на пазара се очаква, че цените ще бележат тенденция към намаляване. Този процес корелира с намаляване на доходите, печалбите и

изтегляне на инвеститорите от пазара. Тенденцията според предвижданията в Конвергентната програма 2017-2020г. са в противоположна посока, а това означава, че за реализация на планираните мерки и съответните политики е необходимо внимателно да се проследи ролята на паричната маса в обръщение и спестяванията на граждани и фирми с оглед на регулативно и ценово въздействие върху евентуални прекомерни нива на дефлация.

Регулативното и планово манипулиране на дефлационните процеси в българската икономика на база промени в паричната маса в обръщение (паричен агрегат М1) и тази в банките и инвестиционните дружества (паричен агрегат М3), както и с помощта на други монетаристични техники, ще доведе до наличие на прекомерни спестявания и задържане на оборотни средства. Това на свой ред води до изкривяване на прогнозните данни и нереално завишаване ролята на определени макропоказатели.

Залагането на завишени нива на инфлационно очакване при планирането на бюджетните показатели ще доведе до завишаване значението на определени приходни пера при формиране разчетите за бъдещите разходи. Това ще доведе до реално недофинансиране на определени разходни направления макар и при формално абсолютно покритие на съответните разходни сметки.

По смисъла на ЗПФ (виж ДВ, бр.15 от 15 Февруари 2013г., изм. ДВ, бр.95 от 8 Декември 2015г., § 1, т.2) фискалната или бюджетна рамка е „съвкупност от процедури, механизми, договорености, фискални и други правила, ограничения и отговорности на органите и институциите, участващи в бюджетния процес, и тези, отговорни за провеждането на бюджетната политика на сектор „Държавно управление“.

На базата на законовата разпоредба Конвергентната програма 2017-2020г. включва всички изисквания, отнасящи до коректното описание на правилата и процедурите, свързани с бюджетното прогнозиране и планиране.

Поетапно и с високо ниво на аналитичност са описани икономическите перспективи и свързаните с тях сценарии и политики на Правителството.

Една от основните функции на Фискалния съвет е наблюдение, свързано със спазването на законово регламентираните числови фискални правила в ЗПФ и отнасящи се за сектор „Държавно управление“ и КФП.

С приемането на ЗПФ и ЗФСАКМ в България се въведоха европейските изисквания за публично наблюдение, управление и корекция на публичните финанси. Законната рамка позволява при

наличие на отклонения от заложените цели за даден показател да се направят своевременни констатации и да се предприемат необходимите мерки за неговото коригиране. Това е предпоставка за повишаване на предсказуемостта на провежданата фискална политика, спазването на бюджетната и финансова дисциплина и за гарантиране устойчивостта на публичните финанси.

Заложените в ЗПФ фискални правила дефинират ясни и точни ограничения върху фискалната политика в дългосрочен план, изразяващи се в налагането на числови ограничения върху основни бюджетни агрегати. Правилата са съобразени с международно приетите дефиниции и критерии, както и с изискванията за съгласуване на националното фискално планиране с превантивната и корективната част на Пакта за стабилност и растеж на ЕС.

Фискалните правила и свързаните с тях ограничения обхващат, както показатели по националната методология (бюджетно салдо, разходи по консолидираната фискална програма на касова основа, държавен дълг), така и показатели за сектор „Държавно управление“ (средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит, бюджетното салдо и консолидирания дълг за сектор „Държавно управление“). Разпределението на показателите в три основни групи – балансови, дългови и разходни, спомага за отразяване на влиянието на прогнозните данни и планираните политики върху параметрите на основните бюджетни показатели. Правилата са допълнени с отделни разпоредби за случаите на отклонение и включват корективни механизми и мерки за връщане към целта или определеното с правило ограничение.

Фискалните правила и ограничения, които индикират състоянието на публичните финанси са механизъм за превенция на неблагоприятни икономически тенденции, в който Фискалният съвет има активна роля от момента на своето ситуиране.

На базата на заложените показатели по основните фискални правила ФС не констатира отклонения в планираните цели и приема, че е налице законово съответствие с фискалните правила по ЗПФ. Устойчивостта на публичните финанси се оценява текущо на база съпоставка на бюджетните приходи в съответствие с планираното или извънредно изменение на разходите. Основните измерители на тази устойчивост са индикаторите S1 и S2, изчислени по методология, разработена от ЕК.

Индикаторът за фискална устойчивост в средносрочен план (S1) показва корекцията в структурното първично бюджетно салдо, необходима за поддържане на правителствения дълг до 60% от БВП през 2030г., а индикаторът за фискална устойчивост в дългосрочен план (S2) показва необходимата корекция в текущия първичен баланс, за да се спази времевото бюджетно ограничение

(изискването дисконтираната стойност на бъдещите структурни първични баланси да покрива равнището на дълга в момента на планирането) за безкрайно дълъг период от време с включени допълнителни разходи, произтичащи от застаряването на населението.

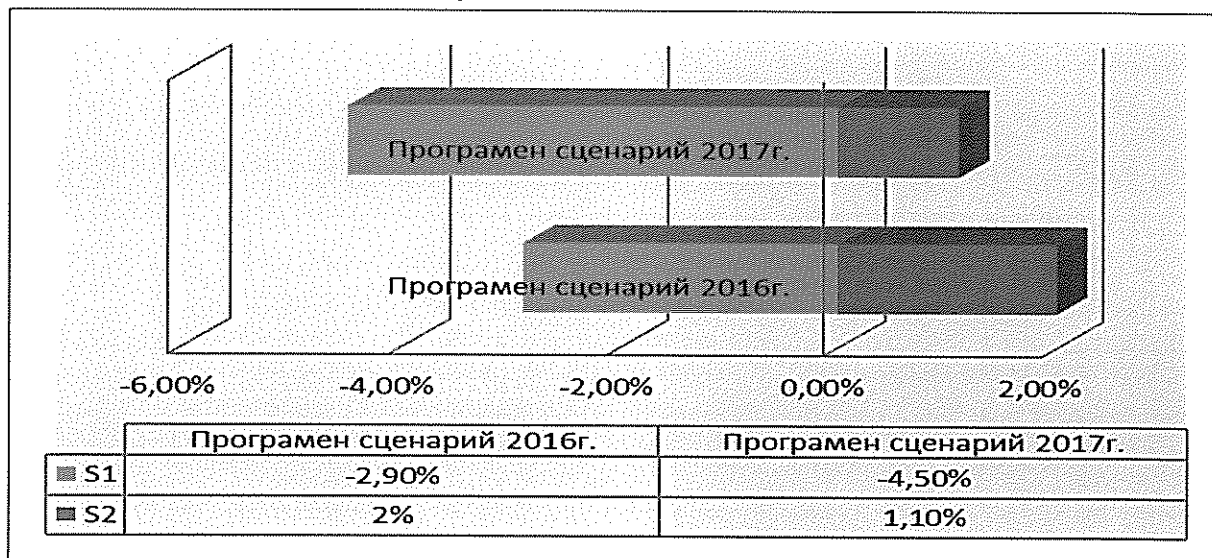
При наличие на положителна стойност на индикаторите е налице среден или висок риск и налага необходимост от фискална консолидация или структурни реформи, които да намалят тежестта на застаряването на населението върху публичните финанси.

Очакваните бъдещи промени в бюджетната позиция на страната са обвързани с разходите за образование, пенсии и здравеопазване. При изчисленията на съответната позиция МФ използва актуализирани данни, дадени от НОИ и резултативните данни от дългосрочния модел на министерството за нивата на разходи по горепосочените направления. ФС приема като порелевантни с развитието на икономиката на Република България данните, използвани от МФ, с оглед на срока на генериране и тяхната актуализация.

Началните данни при допусканията от ЕК при една и съща методика не отразяват миграционните процеси и намаляването на населението на страната.

Съпоставката на фискалната устойчивост по програмен сценарий за 2016 г. и 2017 г. е представена в табл. 1.

**Табл. 1 Съпоставка на фискалната устойчивост за 2016 г. и 2017 г.**



Източник: ФС, по данни на МФ

Структурният баланс на разглеждания прогнозен период бележи определени корекции на база реализирани мерки за повишаване на данъчната събираемост и оптимизиране на бюджетните разходи.

Съпоставката между първичния и структурния баланс в таблица 2 показва отклонения в нивата за периода, които се дължат на комплексни причини, свързани с ограниченото влияние на структурните реформи и повишаване ефективността на НАП по реализация на планираните приходи в бюджета.

**Таблица 2 Съпоставка между нивата на първичния и структурния баланс**

| Показател:                                                                  | 2016г. | 2017г. | 2018г. | 2019г. | 2020г. |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Структурен баланс<br>(% от БВП)<br>(Structural overall<br>balance)          | 1,8    | -1,2   | -1,0   | -0,5   | 0      |
| Структурен първичен<br>баланс (% от БВП)<br>(Structural primary<br>balance) | 2,6    | -0,4   | -0,2   | 0,4    | 0,8    |

Източник: ФС, по данни на МВФ

Подобряването на устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план трябва да предвижда конкретни мерки, които да се заложат в отделни разходни показатели на бюджетната процедура по съставянето на бюджета на Р България за 2018г. Плановото залагане на разходи с цел намаляване на ефектите от застаряването на населението и тяхното коректно финансиране в рамките на прогнозния период ще намали натиска за промени в бюджетната позиция след 2018г.

Спазени са изискванията на Пакта за стабилност и растеж относно СБЦ и дефицита на сектор „Държавно управление“.

Констатира се подходящ баланс между мерките, свързани с краткосрочно стимулиране и финансиране растежа на икономиката и запазването на устойчивостта на публичните финанси в дългосрочен план.

СБЦ остава непроменена на ниво от -1% от БВП, през периода на прогнозата, но е задължително плавното планово намаление на отрицателното отклонение от потенциала. ФС приема за адекватни мерките предприети от МФ за подобряване на структурния баланс, чиито размер се оценява на -0,4% от БВП през 2018г. и 0,1% от БВП през 2019 и 2020 г.

В Конвергентната програма 2017-2020 ФС намира отново потвърждение за намеренията на Правителството и в частност на МФ за подобряване на качеството на публичните финанси. Прилагат се последователни действия, свързани с институционални, нормативни и методологически промени за подобряване на ефективното управление на публичните финанси. Усъвършенстването на нормативната база, свързана с бюджетния процес, изисква действия насочени към наблюдение и анализ на прилагането на бюджетното законодателство и на бюджетните практики, както и към спазването на фискалните правила.

На база Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, в националните бюджетни документи се разшири обхватът и качеството на информацията за бюджетната рамка. Включени са сравнения на прогнозата на МФ с прогнозата на ЕК по отношение на:

- показателите на сектор „Държавно управление“;
- дискреционните мерки на Правителството;
- фискалните ефекти на начислена основа
- оценка на структурния бюджетен баланс;
- годишния ръст на разходите спрямо референтния растеж на потенциалния БВП.

Направените промени дават необходимите положителни ефекти при оценка на ефективността и качеството на публичните финанси, и повишават нивото на съпоставимост при използването на отделните методики.

На тази база по-лесно се констатираат разлики и несъответствия в методиките и базисните данни, необходими при съставянето прогнозните нива.

Съпоставката на реалния и потенциалния БВП до 2020 г. е представено в таблица 3 на следващата страница.

**Табл. 3 Съпоставка на реалния и потенциалния БВП**

| Показател:                                                        | 2016г. | 2017г. | 2018г. | 2019г. | 2020г. |
|-------------------------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Реален БВП (Real GDP)                                             | 3,4%   | 2,9%   | 2,7%   | 2,5%   | 2,5%   |
| Потенциален БВП (Potential GDP)                                   | 2,5%   | 2,4%   | 2,5%   | 2,5%   | 2,5%   |
| Реален БВП/Потенциален БВП (в % от потенциалния БВП) (Output gap) | -0,5%  | -0,1%  | 0      | 0      | 0      |

Източник: ФС, по данни на МВФ

В съответствие с горепосочената Директива и при използването на съпоставителните методи, ясно се виждат разликите в нивата на БВП като основен показател при прогнозирането и планирането на бюджетните политики.

Нивата на съответствие в таблица №3 между реалното и потенциалното планирано ниво на БВП за периода 2018-2020г. е индикация за високо качество на нивото на съответствие на бюджетните данни, свързаните с тях документи и бюджетните политики.

Според декларираните в Конвергентната програма 2017-2020г. намерения, повишаването на ефективността на публичните разходи в отделните сектори продължава да бъде сред приоритетите на Правителството.

Констатиран се явни мерки, свързани с реализирането на програми за структурни реформи, както и такива, свързани с качеството и ефективността на разходите в съответния сектор, за да се засили техния принос за повишаване на икономическия растеж.

Доказано ефективен инструмент за идентифициране на необходимите реформи в различните сектори се очертава извършването на преглед на разходите, който МФ използва и подобрява на база съвместен проект в сътрудничество със Световната банка, за който е предоставено по-подробно описание в програмата и по-специално в част 7.3 „Други институционални развития във връзка с публичните финанси“.

Намаляването на дълга на сектор „Държавно управление“ е важен фактор при планирането на финансовите параметри на бюджетната рамка и КФП.

Тенденцията към редуциране на дълга, показана в Таблица 4, при новите нива на прогнозни предвиждания, ще създаде допълнителен потенциал за реализиране на реформи и повишаване качеството на публичните финанси.

**Табл. 4 Консолидиран дълг сектор „Държавно управление“**

| Финансов показател:                                          | Отчетено:      |       |       | Прогноза: |       |        |       |
|--------------------------------------------------------------|----------------|-------|-------|-----------|-------|--------|-------|
|                                                              | 2014           | 2015  | 2016  | 2017      | 2018  | 2019   | 2020  |
| Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“ (% от БВП) | 27%            | 26,7% | 29,5% | 31,2 %    | 31,8% | 30,8 % | 23,8% |
|                                                              | Нова прогноза: |       |       | 26,4 %    | 25,6% | 25,1 % | 23,8% |
| Отклонение спрямо предходната програма                       |                |       |       | - 4,8%    | -6,2% | 5,7%   | 0     |
| Ръст на изменение на БВП                                     | 1,5%           | 3%    | 3,4%  | 3,0%      | 3,1%  | 3,2%   | 3,2%  |

Източник: ФС, по данни на МФ

Важен елемент в процеса, свързан с повишаване на качество на публичните финанси, е прилагането на програмно-ориентирано бюджетниране от страна на бюджетните организации.

Стремежът на МФ за постигане на максимална степен на обвързаност между залаганите от бюджетните организации цели и приоритети, тяхното изпълнение и осигуряването на адекватното ниво на финансиране е ефективна мярка за подобряване на качеството на разходите в публичния сектор.

Процесите на стратегическо планиране и разработване на националните политики в съответствие с правителствените приоритети се обвързват със създадената класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми.

Фискалният съвет приема като ефективна мярка изготвянето на индивидуални бюджетни прогнози от страна на първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат. Тази мярка ще даде допълнителен процедурен ефект за периода, при точното спазване на изискванията в утвърдения от Министерския съвет класификатор на разходите по области на политики и бюджетни програми.

В последните десет години и особено след финансовата криза, започнала през 2008 г. в ЕС се наблюдават значими макроикономически дисбаланси и различия в конкурентоспособността на отделните икономики, които са сериозна пречка за ефективното използване на мерките, залегнали в общата парична политика. През 2011г. беше установена ПМД, която представлява процедура за наблюдение и привеждане в действие, имаща за цел ранното установяване и коригирането на макроикономически дисбаланси в държавите-членки. Специално се обръща внимание на онези дисбаланси, които имат потенциал за разпространяване извън рамките на локалната икономика и могат да доведат до нежелани въздействия върху финансовата стабилност на други държави-членки на ЕС.

На 22.02.2017г. ЕК публикува пакет от доклади (27 доклада за всяка отделна страна-членка) в рамките на Европейския семестър за 2017г. С изключение на Гърция, за която се прилага специална програма за подкрепа на стабилността, в пакета се съдържа годишният анализ на службите на ЕК за състоянието на отделните икономики и наличието на макроикономическите дисбаланси. С публикуването през ноември 2016г. на годишния обзор на растежа за 2017г. бяха дадени препоръките за развитието на Евронзоната и се посочиха приоритетите за следващата година. Публикуваният пакет от доклади анализира състоянието на всяка държава-членка и свежда процедурите по Европейския семестър на национално ниво, с цел изготвянето специфичните за всяка държава препоръки.

Търсенето на по-ранното публикуване на докладите за отделните държави (преди представянето на националните програми) и актуализирането на специфичните за всяка държава препоръки е част от усилията на ЕК за рационализиране на процедурите в рамките на Европейския семестър. По този начин се дава време за диалог с отделните държави-членки, относно европейските и националните приоритети.

Изявлението на г-н Валдис Домбровскис (заместник-председател на ЕК, отговарящ за еврото и социалния диалог, а също и за финансовата стабилност, финансовите услуги и съюза на капиталовите пазари), относно пакета от доклади гласи следното: „Днешният анализ показва, че нашата стратегия на политиката, основана на насърчаване на инвестициите, извършване на структурни реформи и на стабилни бюджетни политики, дава резултати. Ето защо, вместо да даваме на хората фалшиви обещания, които не можем да изпълним, ние трябва да продължим поетия курс и да продължим да полагаме усилия за справянето с наследените от кризата проблеми и структурните слабости в нашите икономики. Политиките на ЕС и националните политики трябва да се стремят да направят икономиките ни по-устойчиви и да гарантират, че възстановяването се усеща от всички.“

Това послание описва най-директно и точно целите и стремежа на ЕК, относно конвергенцията на финансовите показатели и политиките за тяхното изпълнение, които следва да приложат отделните държави-членки.

През ноември 2016г. ЕК стартира задълбочен анализ и прегледи за 13 държави-членки с цел проверка за макроикономически дисбаланси. Основанието за това беше процедурата на Европейския семестър и факта, че за предходната година в съответните държави вече са наблюдавани непрекомерни или прекомерни дисбаланси. Резултатите от тези прегледи са включени в съответните доклади за отделните държави.

Комисията заключи, че във Финландия вече не се наблюдават дисбаланси по смисъла на процедурата при макроикономически дисбаланси. Останалите дванадесет държави-членки са изправени пред дисбаланси – шест от тях имат непрекомерни и шест прекомерни дисбаланси. Тези държави-членки ще продължат да подлежат на специален мониторинг, адаптиран спрямо степента и естеството на тези дисбаланси. Той ще бъде насочен към локални ответни мерки и по-активен диалог с националните управленски органи, посредством експертни мисии и доклади за напредъка.

ЕК констатира следното разпределение на страните с макроикономически дисбаланси:

- Прекомерни икономически дисбаланси са установени в България, Франция, Хърватия, Италия, Португалия и Кипър.
- Икономически дисбаланси са установени в Германия, Ирландия, Испания, Холандия, Словения и Швеция.

Фискалният съвет приема като своевременни и необходими дадените специфични препоръки за България в рамките на Европейския семестър за 2017г.

Фискалният съвет счита, че понастоящем са предприети и се изпълняват определени мерки от страна на изпълнителната власт за преодоляване на несъответствията и наличието на икономическите дисбаланси, констатирани в предния семестър.

Фискалният съвет определя, че е налице реален потенциал в страната за преодоляване на констатираните от ЕК дисбаланси и за изпълнението на специфичните препоръки.

Фискалният съвет декларира и обяви пред ЕК по време на проведения на 2.06.2017г. в София форум за „представяне на специфичните за България препоръки в рамките на Европейския семестър 2017“, че е изключително важно да се синхронизират методиките на ЕК и тази на МФ за определяне нивата на основните макроикономически показатели.

ФС препоръчва на ЕК да организира необходимите действия и съвместно с експертите на отделните държави-членки, да създаде унифицирана методика и стандарт за оценка на основните икономически показатели, използвани за определяне на дисбалансите в страните от ЕС. Приоритет при изработката на подобна методика трябва да са динамичните показатели, даващи текуща информация за всяка една държава-членка. Подобна методика може да се превърне в база за изграждане на автоматизирана електронна система на ЕС за текущо следене на риска от възникване на икономически дисбаланси.

**3. Становище на Фискалния съвет по Законопроекта за държавния бюджет на РБ за 2018 г. и Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2018 г.–2020 г.**

Становището на Фискалния съвет се базира върху извършен анализ на Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2018-2020г. (АСБП 2018-2020) и предложението Законопроект за държавен бюджет на Република България за 2018г.(ЗДБРБ 2018). Анализът акцентира основно върху съблюдаване на заложените в Закона за публичните финанси фискални правила. За целта е проследено развитието на основните бюджетни показатели от 2007г. до 2020г.

Фискалният съвет счита, че предложението Проектобюджет за 2018г. е реалистичен, социален и при наличие на благоприятна външна и вътрешна среда, лесно изпълним. Той е реалистичен, защото е изграден въз основа на ревизираните данни от Националния статистически институт за ръста на брутният вътрешен продукт за 2016г. и на факторите, влияещи върху него.

Разходите са насочени към увеличаване на доходите на населението и приоритетно развитие на секторите: образование, отбрана и сигурност, социална политика и здравеопазване, което прави Проектобюджета социален.

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

1. Фискалният съвет счита, че макроикономическата прогноза за периода 2018-20 год. е коректна и в съответствие с направените допускания за развитие на основните макро сектори, външната среда и възможните външни и вътрешни рискове. Добрите икономически резултати ще продължат да бъдат движени от по-добрите данни за развитието на страните от еврозоната, явяващи се основни икономически партньори за страната ни, както и очаквания по-висок растеж през следващите години, намалени макроикономически дисбаланси и подобрение на публичните финанси в повечето от тях. Основен риск за реализирането на макроикономическия сценарий, както в краткосрочен, така и в средносрочен план, се явява нивото на частните инвестиции в икономиката. За България вътрешните спестявания, все още играят ролята на резервоар, главно поради относително ниското ниво на инвестиции, но базирането на икономическия растеж на вътрешно потребление, и нуждата от по-големи инвестиции, като цяло ще действа в посока на намаляване на спестяванията и нуждата от осигуряване на значителни чужди директни инвестиции на „зелено“.

2. Още повече, че дупката в нивото на инвестиции, необходими за гарантиране потенциала на икономическия растеж се движи между 3-5 % от БВП<sup>1</sup> за повечето ни основни търговски партньори от ЕС, което поставя въпросителна за нуждата от създаването на по-благоприятна бизнес инвестиционна среда, с оглед на запазване и гарантиране устойчивостта на икономическия растеж в страните членки.
3. Мнението на Фискалния съвет е, че икономическият растеж може да бъде негативно повлиян от политическите рискове в някои европейски страни, свързани с тенденциите за отцепване, като в същото време, се наблюдава нарастване на публичните дългове на ниво провинция в тези държави, което съчетано с политическия риск, представлява значително предизвикателство за овладяването им и стабилността на публичните финанси като цяло в ЕС.
4. Съветът споделя направената оценка за предизвикателства пред развитието на пазара на труда. Считаме, че факторът труд, ще действа дори по-ограничително от инвестициите върху потенциала на икономическия растеж, още повече, че коефициентът на заетост постигна стойности, съпоставими с тези от периода на 2008 г. ,когато се наблюдаваше значително прегриване на пазара на труда, но при ниво на заетост с около 150 хил. души по-малко, което адресира предизвикателствата пред политиката на пазара на труда. Считаме, че политики насочени към допълнително включване на пазара на труда ще бъдат ниско ефективни и трудни за реализиране дори в средносрочен период. По-голяма ефективност на пазара на труда в частния сектор може да се търси с преливане на ресурси от публичния сектор и в този аспект подкрепяме заявените намерения от правителството за извършване на административна реформа, както и от насочване на правителствената политика към подобряване качествените характеристики на труда, и стимулиране на гъвкавост и мобилността на пазара на труда в аспекта на преминаване от един сектор в друг, и от професия в професия.
5. По отношение на бюджетната политика, Фискалният съвет е на мнение, че предвиждания бюджетен сценарий в АСБП за периода 2018-2020 год. с дефицит за 2018 г. от 1% от БВП, и стъпка за намаляване от 0.5% от БВП през следващите две години, поставя редица предизвикателства в средносрочен план. Според прогнозата, още през 2018 г. отклонението от потенциала на БВП ще стане положително, като тази тенденция ще се засили през следващите години. Планирането на разхлабване на фискалната политика през 2018 г., и задържането в същия бенд на отклоненията до 2020 г., считаме че противоречи

<sup>1</sup> Източник : OECD Interim Economic Outlook 2018

на изискването за циклична неутралност на бюджетната политика, макар и фискалното правило за структурен дефицит според изчисленията на Министерството на финансите да е постигнато, и резултатът е значително под изискването на целта за средносрочна фискална цел от -1% от БВП. Считаме, че стъпката за подобряване на бюджетния баланс трябва да е по-значителна, както с оглед на данните на бюджета за 2016 г. и за 2017 г. така и с оглед на емпиричните данни за шоковете върху бюджета и поведението му. При аналогична структура на данъчните и осигурителни приходи, въздействието на кризата от 2009-10 г. беше в размер на 5% от БВП и приблизително циклична компонента на разходите от 0.5-1% от БВП.

6. С оглед на горното Фискалният съвет препоръчва, създаване на буферни правила в бюджета и извършване на разходи под условие при реализиране на определени фискални цели, създаващи възможност за по-консистентен път на бюджетното салдо. Прилагането на политики, микс от структурни реформи и оптимизация на определени разходни категории, вкл. капиталови разходи, би подобрило фискалната ситуация спрямо цикличността на икономиката.
7. Фискалният съвет би искал изрично да отбележи подобреното и обогатено качество на бюджетните документи, които дават възможност за по-добра информираност и оценка на АСБП. Анализите на чувствителността, оценката на политиката при сценарии дават много добра възможност да бъде оценявана бюджетната рамка. В този аспект бихме направили препоръка, че регулирането и пълно въвеждане на така наречените средносрочни разходни рамки и включването им като интегрирана част в АСБП значително би подобрило оценката за разходните политики, както и бюджетното планиране и програмиране на секторно и министерско ниво.
8. Съветът счита, че възстановяването и въвеждането на Преглед на публичните разходи, като инструмент за подобряване ефективността на публичните разходи, съществено би подобрило изработването на средносрочни разходни рамки от министерствата, така и би направило връзката между АСБП и програмното бюджетиране. Фискалният съвет би се радвал да получи възможност за достъп до резултатите от пилотните проекти, провеждани със съдействието на Световна банка и да съдейства за подобряване на правната и инструментална рамка за подобряване на бюджетния процес.
9. Фискалният съвет е на мнение, както и друг път е препоръчвал, че системата за капиталово бюджетиране трябва да бъде регламентирана в Закона за публичните финанси. Големите отклонения между планирани разходи и изпълнен капиталов бюджет, над 50% за 2016 и

2017 г., говори за сериозен проблем с административния капацитет за планиране и изпълнение на проекти, както и за проблем с управлението на капиталовите бюджети и системата за управлението им. Смятаме, че в момента няма напълно изградена система за единно и интегрирано управление на публичните инвестиции, което създава както бюджетен проблем, така и проблем с ефективността им. Включването на списък с планираните капиталови разходи, като неделима част от годишния бюджет, значително би подобрило както прозрачността на бюджета, така и би повишило качеството на планиране и изготвяне на инвестиционни проекти на ниво министерства и агенции.

10. В този аспект би следвало да им се осигури по-голямо фискално пространство, като нарасне делът на капиталовите разходи в общите поне до 17%, чрез реструктуриране на текущите разходи. Това би позволило по-голяма гъвкавост на консолидирания бюджет и възможност за изграждане на достатъчно буфери в него.
11. По отношение на приходите, считаме, че приходната част е реалистично консервативна. Прогнозата на данъчните приходи е в съответствие с прогнозната структура на развитие на БВП за периода до 2020 г., като цяло, и отразява намерението да бъдат следвани описаните в АСБП 2018-20 год. приходни политики. Въпреки това смятаме, че прогнозните приходи крият своите резерви, особено при оценката на акцизите и приходите от ДДС.

Фискалният съвет препотвърждава, позицията си, че сегашната система и структура на данъците в България, отговаря по най-подходящия начин, на целите за догонващ икономически растеж и висока заетост. Подобряването на услугите на приходните администрации и намаляване на административната тежест, особено върху малкия и средния бизнес, би подобрила капацитета и потенциала за развитие на икономиката ни.

Фискалният съвет оценява положително представения Законопроект за държавен бюджет на Република България за 2018г. и Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2018-2020г. като мотиви към него. Счита, че в условията на среден икономически растеж и застаряване на населението, бюджетът ще осигури устойчивост на публичните финанси.

#### **4. Становище на Фискалния съвет по Проект на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване за 2018 г.**

Проектът на бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО) за 2018г. е разработен в съответствие с пакета от нормативни актове, които определят дейността на Държавното обществено осигуряване през следващата година:

- основни допускания по актуализираната средносрочната бюджетна прогноза за периода 2018-2020 г., с която се фиксират основните параметри на ДОО;
- политиките в системата на осигуряването, които произтичат от промените, които се извършиха в Кодекса за социално осигуряване;
- заложен са минимални осигурителни доходи по основните икономически дейности и групи професии;

#### **Бележки на ФС по проекта:**

- Общият размер на приходите от осигурителни вноски и предоставяните трансфери от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система за 2018 г. е в размер на 11 067,3 млн. лв. С тях се осигурява минимално увеличение на приходната част спрямо 2017г. очаквано – 10 490,7 млн. лв. в размер на 5,5 %.
- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 6 012,0 млн. лв. Това е увеличение спрямо очакваното за 2017 г./ 5 652, лв./ с 360,1 лв. или с 6,4%. Увеличението се постига от предвиденото увеличение на средния осигурителен доход при запазен брой на осигурените лица. Освен това се очакват допълнителни приходи от увеличение на осигурителната вноска с 1% и нарастване на минималната работна заплата и минималните осигурителни доходи.
- Разчетен е трансфер от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система в размер на 4 186,3 млн. лв.

- Динамиката на общия размер на приходите от осигурителни вноски и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2012 – 2018 г. може да се проследи в табл. 5.

**Табл. 5 Динамика на приходите от осигурителни вноски в хил. лв.**

|          | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016     | 2017     | 2018     |
|----------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| Приходи  | 3 853,6 | 4 273,3 | 4 427,3 | 4 715,5 | 5 185,5  | 6 012,0  | 6 572,3  |
| Разходи  | 8 362,0 | 8 972,0 | 9 332,3 | 9 694,2 | 10 103,2 | 10 490,2 | 11 059,9 |
| недостиг | 4 508,4 | 4 698,7 | 4 905,0 | 4 978,7 | 4 917,7  | 4 478,2  | 4 486,0  |

Източник ФС, по данни на НОИ

- Установява се трайна тенденция за намаляване на дефицита на системата и за намаляване на размера на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига от средства на системата на ДОО.
- Продължава приетата политика за увеличаване на общият размер на средствата, които са заделени за пенсии. Очакваните разходи общо за пенсии за 2018 г. са 9 454,3 млн. лв. Предвидените средства за пенсии са с 254,9 млн.лв. или с 5,3 % повече в сравнение с очакваното изпълнение на разходите за пенсии за 2017 г. Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в таблица 6.

**Таблица 6 Динамика на разходите за пенсии от 2012г. до 2018 г. (хил.лв.)**

|                         | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016     | 2017   | 2018   |
|-------------------------|---------|---------|---------|---------|----------|--------|--------|
| разходи<br>за<br>пенсии | 7 255,1 | 7 784,5 | 8 084,1 | 8 381,2 | 8 680,00 | 8975,8 | 9454,4 |

Източник ФС, по данни на НОИ

Продължава положителната тенденция на увеличаване на средния размер на пенсиите.

- Средният размер на пенсията на един пенсионер през 2018 г. се предвижда да достигне 363, 0 лв. при очакван среден размер за 2017 г. – 343,9лв. т.е. нарастване с 5,5 на сто.
- Брутният и нетният коефициент на заместване на дохода за 2017 г запазва своето равнище - съответно от 41,6%, и 53,9%

С бюджета се запазва делът на общите разходи за пенсии спрямо БВП през последните години. Разходът за пенсии през 2017 г. се очаква да бъде около 9,0 на сто от БВП.

Продължава негативната тенденция за увеличаване на броя на дните ползвани за временна неработоспособност поради общо заболяване и средствата, които се изплащат за обезщетение. За 2018г. дните, за които се изплащат обезщетения, се планира да достигат до 17 504 хиляди дни, което представлява средно по 6 дни за всяко осигурено лице. Сериозно растат и средствата, които се отделят за изплащане на обезщетения – достигат до 515,9 млн. лв. и се увеличават спрямо предната година – с 3, 4 %. В тези средства не се включват средствата, които изплащат работодателите за първите 3 дни, които за 2016г. са около 144 млн. лв.

По наше мнение тези средства за сметка на работодателите и на ДОО ще достигнат общо до 700 млн. лв. през 2018г.

Средствата за изплащане на обезщетения за безработица и за майчинство се увеличават с 7,3 %. Липсва дългосрочна политика за насърчаване на майчинството.

#### **Препоръки:**

1. В мотивите на бюджета липсват предложения, които ще се генерират от системата за повишаване ефективността на средствата, с които разполагат фондовете на ДОО.
2. Забавя се решаването на проблемите, свързани с отпускането на инвалидните пенсии за общо заболяване и с експертизата на работоспособността. Продължава негативната тенденция около 50 на сто от отпусканите пенсии да са инвалидни пенсии за общо заболяване.
3. Необходим е по-стриктен контрол върху дейността по болничните листа. Трябва да се ограничи тенденцията за увеличаване на 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 за 2018 г. и одобрява болшинството от предложените мерки и политики, както и законовите промени. Предложеният проект е издържан, реалистичен и покрива всички критерии за стабилност в общественото осигуряване за 2018 г.

## 5. Становище на Фискалния съвет по Законопроекта за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2018 г.

Становището на Фискалния съвет е изградено в резултат на извършен анализ на предложения Законопроект за бюджет на Националната здравноосигурителна каса за 2018г.

Фискалният съвет прави следните констатации и предложения:

1. Липса на информация в мотивите на Проектозакона за намеренията и инициативите на Здравната каса за:
  - Електронизацията на осигурителната система и очаквания ефект;
  - Намерението за преоценка на заплащането по клинични пътеки и осигуряване на необходимите средства за това;
  - Основни насоки на контролната дейност и очаквания ефект от нея;
  - Липсва обосновка на решението за удължаването на мораториум върху новите молекули с още една година – положителни страни, рискове и т.н.
  - Подобно е решението за удължаване мораториума за финансиране на нови дейности и болници от НЗОК с още една година.



- Политики за работа с общинските болници, с оглед осигуряване тяхната нормална работа и преодоляване на риска от множество фалити.
2. Фискалният съвет е на мнение, че без основание години наред размерът на осигурителните вноски, които държавата прави за осигурените от нея лица (пенсионери, деца, безработни, учащи се) не съответства на разходите, които се правят за тях. За 2018г. вноската от държавата за едно лице ще бъде около 24 лв. при средно за бизнеса – 79,8 лв. Предвидено е значително увеличение на средствата от осигурителни вноски спрямо предходната година, което се дължи на осезаемото увеличаване на събираемостта през последните години.
  3. Липсва пакет от мерки (законодателни, икономически, социално-психологически, информационни), с които да се промени подходът към лицата, които не правят здравни вноски.
  4. По разходната част на бюджета не се предвижда увеличаване на дела на разходите за извънболнична помощ. Делът на средствата за болнична помощ се запазва около 49,8%, при средни равнища в ЕС от около 30%. Въпреки декларираните намерения относителният дял на средствата за извънболнична дейност се запазват около 11,5 % при средни равнища за ЕС от 26 – 28%.
  5. Липсват политики и решения за ограничаване на разходите за лекарства, които достигат до 30% от бюджета на Касата, при средно равнище за страните от ЕС 15- 18%.
  6. Необходимо е да се създадат условия, които да позволят на пациентите да се лекуват в системата на извънболничната помощ, което значително ще намали разходите и ще позволи да се оптимизира ефективното използване на ресурса, с който разполага Касата.
  7. Фискалният съвет е на мнение, че трябва да се посочи редът и източникът на погасяване на задълженията на болниците, които са около 500 млн. лв. Има реална опасност погасяването на задълженията да е за сметка на предвидените за 2018г. средства за болнична помощ, което допълнително ще дебалансира системата.
  8. Фискалният съвет дава положителна оценка на представения Законопроект за бюджет на Националната здравноосигурителна каса за 2018г. и счита, че той ще осигури устойчивост на публичните финанси. Необходимо е обаче да се вземат мерки за повишаване

ефективността на разходите за здравеопазване, тъй като по оценка на Европейската комисия по този показател България заема последно място.

## **6. Становище на Фискалния съвет по Стратегия за управление на държавния дълг 2018 –2020 г.**

От анализа на Стратегията за управление на държавния дълг 2018 -2020 г. се вижда, че през 2016 и 2017г. година емитирането на ДЦК и тяхното пласиране на Международните капиталови пазари (МКП) в рамките на основната Глобална средносрочна програма за емитиране на облигации (GMTP- Global Medium Term Programme) заемат съществен дял от стратегията за финансиране на дълга. Привлечените средства от пласмента на държавните облигации са използвани за покриване на текущи плащания, както и за планово постъпване в приходната част на държавния бюджет.

Емисионната активност на вътрешния пазар през първата половина на 2017 г. е по-ниска спрямо предходната година и този факт се обяснява с реализирането на приходи от пласмент на ДЦК на МКП през първото тримесечие на 2016г.

Среднопретегленият лихвен процент по вътрешния дълг през 2017 г. намалява и е достигнал ниво от 3,37% (при 3,62% за 2016 г.), което се очаква да доведе до намаляването на текущите разходи по обслужването на дълга.

Средният остатъчен срок на държавния дълг в края на 31 декември 2017 г. няма значително отклонение и има средно ниво от 7 г. 8 м. и 23 дни.

Външният държавен дълг бележи трайна тенденция към намаляване както като абсолютна стойност, така и като дял от общата държавна задлъжнялост.

Вътрешният държавен дълг има обратна тенденция и нараства както в абсолютен размер, така и като относителен дял спрямо общия размер на дълговата тежест.

От анализа на развитието на дълга за периода 2016г. - 2020г., могат да се направят следните изводи:

1. Фискалният съвет определя като положителна тенденцията за намаляване на външния държавен дълг и предполага, че това ще засили доверието на чуждестранните инвеститори и ще спомогне за повишаване на преките чуждестранни инвестиции за периода 2018-2020г.

2. Фискалният съвет определя като относително стабилна динамиката на вътрешния държавногарантиран дълг и като значително по-рискова динамиката, свързана с нарастването на външния държавногарантиран дълг за периода.

3. Съотношението по предварителни оценки на консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“ спрямо БВП показва, че през периода 2018–2020 г. ще има относително ниски нива под максимално допустимата референтна стойност на Маастрихтския критерий за конвергенция от 60%. Основен принос и с най-голям дял за намаляване на дълга се очертава подсектор „Централно управление“ с дял от около 98%.

4. Фискалният съвет е на мнение, че във връзка с нарастването на плащанията за погасяване по външния държавен дълг за периода 2021-2024г. възниква потребността от увеличаване на фискалния резерв през 2018-2020г., с цел поддържане на балансиран бюджет.

5. Фискалният съвет констатира, че е налице неравномерно разпределение на ликвидния риск за периода. Нарастването на индикатора при планирани краткосрочни задължения подсказват за прогнозиране на намаляване на размера на данъчно-осигурителните приходи в бюджета.

Фискалният съвет препоръчва предприемането на мерки за повишаване на данъчната събираемост в съответствие с планираните нива на краткосрочните задължения за поддържане на ликвиден риск под 2%.

Нивата на ликвиден риск са определящи при съставянето на кредитния рейтинг на страната и са предпоставка за привличането на преки чуждестранни инвестиции и нарастване на съответните бюджетни приходи.

Фискалният съвет приема като ефективна Стратегията за управление на дълга 2018-2020г., изготвена от Министерство на финансите. Основните параметри, заложи в нея за периода, са изпълними на база планираните стратегически мерки и политиките за тяхното реализиране.

## **7. Становище на Фискалния съвет по отчета за изпълнението на държавния бюджет на РБ за 2016 г.**

В Разчетите към ЗДБРБ за 2016 г. е предвидено приходите по държавния бюджет да са в размер на 20 623,6 млн. лв., като отчетените касови постъпления за 2016 г. са 20 688,3 млн. лв. или изпълнението на приходната част на държавния бюджет е 100,3 % спрямо разчета.

Постъпленията от данъци по държавния бюджет за 2016 г. са в размер на 18 709,4 млн. лв., което представлява изпълнение от 103,6 % на планираните нива за 2016 г. и увеличение от 9,1 % или 1 557,9 млн. лв. спрямо 2015 г. Постъпленията от косвени данъци за 2016 г. възлизат на 13 561,7 млн. лв. или 102,3 % спрямо предвидените в ЗДБРБ за 2016 г. Приходите от преки данъци за 2016 г. са в размер на 5 020,6 млн. лв. или 107,4 % спрямо разчета за годината. Спрямо 2015 г. се отчита увеличение на приходите от преки данъци с 9,6 % или 441,1 млн. лева. Постъпленията от други данъци са в размер на 127,1 млн. лв. или 97,1 % от разчета за годината, като най-голям дял (48,0 %) заемат постъпленията от окончателния данък върху залози за хазартни игри и хазартни съоръжения.

Неданъчните приходи по държавния бюджет за 2016 г. са в размер на 1 972,1 млн. лв. Постъпленията представляват 77,1 % от планираните за годината, като по-голямата част от неданъчните приходи по държавния бюджет се формира по бюджетите на министерствата и ведомствата. Според характера на приходите с най-голям принос са постъпленията от държавни и съдебни такси – 1 162,6 млн. лв., следвани от приходите и доходи от собственост – 446,0 млн. лв., 174,2 млн. лв. постъпления от глоби, санкции и наказателни лихви, и 125,1 млн. лв. приходи от концесии.

Постъпилите помощи и дарения по държавния бюджет през 2016 г. са в размер на 6,9 млн. лв. и са по бюджетите на министерствата и ведомствата.

Разходите по държавния бюджет (вкл. трансферите за др. бюджети и вноската в бюджета на ЕС) за 2016 г. са в размер на 21 788,0 млн. лв., което представлява 97,2 % изпълнение на разчетите в ЗДБРБ за 2016 г. При съпоставяне на разходите по държавния бюджет през 2016 г. с предходната година се наблюдава ръст на разходите през 2016 г. с 4,0 % или 842,1 млн. лева.

Нелихвените разходи по държавния бюджет (без трансферите за др. бюджети и вноската в ЕС), извършени през 2016 г., са в размер 9 413,3 млн. лв., което представлява 92,5 % от предвидените в ЗДБРБ за 2016 г. средства. Съпоставено с данните за 2015 г. нелихвените разходи нарастват със 17,3 % (1 391,2 млн. лв.). Текущите нелихвени разходи представляват 97,6 % от планираните с разчета за годината и са в размер на 7 417,0 млн. лева. Капиталовите разходи и нетният прираст на държавния резерв са в размер на 1 996,4 млн. лв. или 77,6 % от разчета за годината.

Лихвените плащания по държавния бюджет за 2016 г. са в общ размер на 692,7 млн. лв. или 89,5 % от предвидените за годината. По-голямата част от тези разходи са лихви по външни заеми, които за отчетния период са в размер на 428,0 млн. лв., в т.ч. в т.ч. 383,3 млн. лв. по централния бюджет (вкл. получени през м. декември възстановени лихви по активирани държавни гаранции от ВМЗ - гр. Сопот в размер на 0,3 млн. лева). Разходите за лихви по ДИЗ, управлявани от министерства и ведомства са в размер на 44,8 млн. лева. От тях 38,0 млн. лв. са лихвите по заемите, управлявани от министерства и ведомства и 6,7 млн. лв. по заемите с краен бенефициент-търговско дружество.

Лихвите по вътрешни заеми по държавния бюджет за 2016 г. са в размер на 264,7 млн. лв. (91,9 % от годишния разчет) и представляват основно лихви по емисии на ДЦК на вътрешния пазар.

Вноската на България в общия бюджет на ЕС, изплатена за 2016 г. от централния бюджет, възлиза на 859,5 млн. лв., което е в съответствие с действащото през годината законодателство в областта на собствените ресурси на ЕС.

Предоставените трансфери/субсидии от държавния бюджет за други бюджети (нето) са в размер на 10 822,5 млн. лв. или 103,5 % спрямо планираните в ЗДБРБ за 2016 г.

Нетните трансфери/субсидии и временни безлихвени заеми, предоставени на общините, са в размер на 3 191,9 млн. лв., в т.ч. бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет за 2016 г. възлизат на 3 057,5 млн. лв., в т.ч. обща субсидия за делегирани от държавата дейности 2 321,4 млн. лв., общо трансфери за местни дейности 297,1 млн. лв., целеви субсидии за капиталови разходи в размер на 289,1 млн. лв., получени от общини други целеви трансфери от ЦБ – 157,8 млн. лв. и възстановени трансфери (субсидии) за ЦБ в размер на 7,9 млн. лева.

- на здравните и социалноосигурителните фондове – 5 936,4 млн. лв., което представлява 96,9 % от годишния разчет;

- на други автономни бюджети – 632,2 млн. лева;

- на сметките за средства от ЕС – 1 003,4 млн. лв., в т. ч. общият размер на трансферите от ЦБ е 914,7 млн. лв. - за Национален фонд са предоставени 813,0 млн. лв. и за Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция – 101,7 млн. лева.

На база на данните от годишните отчети за касово изпълнение на бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет, салдото по държавния бюджет за 2016 г. е отрицателно в размер на 1 099,7 млн. лв. (1,2 % от БВП), което съпоставено със заложения размер за дефицита по

държавния бюджет със ЗДБРБ за 2016 г. (1 787,6 млн. лв.) представлява подобрене с 687,9 млн. лева.

Салдо на сектор „Държавно управление“ въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки (ESA2010)

Съгласно априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга на България салдото на сектор „Държавно управление“ за 2016 г. е балансирано (минимален излишък в размер на 0,03 % от БВП). За първи път след 2008 г. салдото на сектор „Държавно управление“ е положително.

На база на публикуваните в края на април данни на Евростат за дефицита и дълга на държавите членки през 2016 г. се отчита подобрене и на двата показателя средно за ЕС.

Осреднената стойност на дефицита за държавите членки на ЕС за 2016 г. се равнява на 1,7 % от БВП (подобрене от дефицит в размер на 2,4 % от БВП за 2015 г.), а за страните от еврозоната – 1,5 % от БВП (подобрене от 2,1 % от БВП за 2015 г.)

Десет държави членки отчитат излишък за 2016 г., докато други четиринадесет отчитат дефицит. България и Латвия отчитат балансирано бюджетно салдо за сектор „Държавно управление“.

Само четири държави членки (Испания, Франция, Румъния и Великобритания) отчитат дефицит по-висок или равен на референтната стойност в Пакта за стабилност и растеж (3 на сто от БВП).

По отношение на държавния дълг предвидените законови ограничители са спазени, като размерът на държавния дълг към 31.12.2016 г. е 25 751,1 млн. лв. (вътрешен – 6 724,6 млн.лв. и външен – 19 026,5 млн.лв.), което представлява 96,8 % от заложения лимит за максималния размер на държавния дълг към края на 2016 г. в ЗДБРБ за 2016 г. в размер на 26,6 млрд. лева. В сравнение с нивото, регистрирано в края на предходната година дългът бележи увеличение от 3 037.0 млн.лв.

В края на 2016 г. съотношението на държавния дълг към БВП е 27.8% при 25.6% за предходната година или се увеличава с 2.2 процентни пункта /п.п./. Размерът и структурата на дълга по години може да се проследи в таблица 7.

**Таблица 7 Размер и структура на дълга 2014-2016 г.**

| Структура                    | 31.12.2014 г.   |              | 31.12.2015 г.   |              | 31.12.2016 г.   |              |
|------------------------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|-----------------|--------------|
|                              | млн.лв.         | % от ДД*     | млн.лв.         | % от ДД*     | млн.лв.         | % от ДД*     |
| <b>Вътрешен дълг</b>         | <b>8 251.8</b>  | <b>37.3</b>  | <b>7 283.3</b>  | <b>32.1</b>  | <b>6 724.6</b>  | <b>26.1</b>  |
| I. ДЦК                       | 8 251.8         | 37.3         | 7 283.3         | 32.1         | 6 724.6         | 26.1         |
| II. Заеми                    | 0.0             | 0.0          | 0.0             | 0.0          | 0.0             | 0.0          |
| <b>Външен дълг</b>           | <b>13 850.6</b> | <b>62.7</b>  | <b>15 430.8</b> | <b>67.9</b>  | <b>19 026.5</b> | <b>73.9</b>  |
| I. Облигации                 | 6 525.4         | 29.5         | 10 939.0        | 48.2         | 14 838.9        | 57.6         |
| II. Заеми                    | 7 325.2         | 33.1         | 4 491.9         | 19.8         | 4 187.7         | 16.3         |
| <b>Общо държавен дълг</b>    | <b>22 102.3</b> | <b>100.0</b> | <b>22 714.1</b> | <b>100.0</b> | <b>25 751.1</b> | <b>100.0</b> |
| Вътрешен държавен дълг / БВП | 9.9%            |              | 8.2%            |              | 7.3%            |              |
| Външен държавен дълг / БВП   | 16.6%           |              | 17.4%           |              | 20.5%           |              |
| <b>Държавен дълг / БВП</b>   | <b>26.4%</b>    |              | <b>25.6%</b>    |              | <b>27.8%</b>    |              |
| <b>БВП, (млн.лв.)</b>        | <b>83 634</b>   |              | <b>88 571</b>   |              | <b>92 635</b>   |              |

\* ДД - държавен дълг

Данните за БВП са съгласно последната актуализация на НСИ от 07.03.2017 г.

**Източник МФ**

Както се вижда от таблицата, Съотношението вътрешен държавен дълг/БВП намалява от 8.2% в края на предходната година на 7.3% в края на 2016 г., като съотношението външен държавен дълг/БВП бележи увеличение от 17.4% в края на 2015 г. на 20.5% в края на 2016 г.

В структурата на дълга и през 2016 г. се запазва тенденцията за намаляване на относителният дял на вътрешния държавен дълг (26.1%) спрямо дела на външния държавен дълг (73.9%).

Реализираното през годината брутно финансиране на стойност от 4,4 млрд. лв. е в рамките на предвидения в чл. 66 на ЗДБРБ за 2016 г. максимален размер от 5,3 млрд. лв. нов държавен дълг, който може да бъде поет през 2016 г.

В рамките на ограничението за максимален размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат поети през 2016 г. и в съответствие с разпоредбите на чл. 72 и чл. 73 от ЗДБРБ за 2016 г. са ратифицирани четири държавни гаранции по външни кредитни гаранционни споразумения на обща стойност 850 млн. евро.

Увеличението в номиналния размер на държавногарантирания дълг, спрямо нивото му в края на 2015 г. е в размер на 1 087,3 млн.лв., от тях 1 075,7 млн.лв. са от усвоени средства по два държавногарантирани заема на ФГВБ и 88 млн.лв. по заемите на ББР, което отговаря на заложените ограничители в ЗДБРБ за 2016 г.

Доминантен източник на дългово финансиране през 2016 г. бяха емисиите на ДЦК, по-голямата част от които пласирани на международните капиталови пазари. Делът на външното финансиране през 2016 г. възлиза на 87,7 % от общия размер на реализираното ново заемане.

Фискалният съвет отчита, че управлението на държавния дълг през 2016 г. е в синхрон с осигуряване на финансова стабилност и гарантиране на фискалния резерв. За тази цел в областта на държавния дълг е приложена гъвкава политика по осигуряване на финансов ресурс за рефинансирането му.

Фискалният съвет потвърждава покриването на всички критерии по Закона за държавния бюджет на РБ за 2016 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.

Спазени са всички изисквания по Закона за държавния дълг и Стратегията за управление на държавния дълг.

При анализиране Съответствието на фискалните параметри по КФП за 2016 г. с фискалните правила в Закона за публични финанси, Фискалният съвет прави следните изводи:

1. Фискално правило по отношение на максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма

Размерът на разходите по КФП за 2016 г. е 35,1% от БВП, с което е спазено фискалното правило за ненадвишаване на референтната стойност от 40% от БВП, съгласно чл. 28 от ЗПФ.

2. Фискални правила по отношение на структурния дефицит на сектор „Държавно управление

Средносрочната бюджетна цел за структурния баланс на сектор „Държавно управление“, залегнала в Конвергентната програма на страната, е в размер на -1,0 % от БВП. Тази цел е в пълно съответствие с изискванията на чл. 23, ал. 2 от ЗПФ, като отчита текущото ниво през 2016 г. на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, както и ниските рискове пред дългосрочната устойчивост на публичните финанси към настоящия момент.

Структурният бюджетен баланс към края на 2016 г. се оценява на 0,1 % от БВП. Спрямо предходната година е реализирана корекция от около 1,6 п.п., което значително надхвърля изискуемото структурно усилие от 0,5 % от БВП. Съответно средната корекция за двугодишния период 2015-2016 г. е в рамките на 1 п.п. По този начин още през 2016 г. е постигната и надхвърлена средносрочната бюджетна цел (СБЦ) на страната за структурен баланс от -1 % от БВП.

3. Фискално правило по отношение на дефицита на сектор „Държавно управление“

Разпоредбите на чл. 25, ал. 2 на Закона за публичните финанси по отношение на салдото на сектор „Държавно управление“ за 2016 г. са изпълнени, като съгласно данните в априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление бюджетното салдо за 2016 г. е минимален излишък в размер на 0,03 % от БВП. Оценката по програмата за 2017 г. е бюджетната позиция да остане близка до средносрочната бюджетна цел и да възлезе на неголям дефицит в размер на 0,6 % от прогнозния БВП през 2017 г. В Конвергентната програма на Република България за периода 2017-2020 г. е предвидено фискалното подобрене да продължи до достигане на минимален излишък през 2020 г.

#### 4. Фискално правило по отношение на ръста на бюджетните разходи

По отношение на заложеното в чл. 26 от ЗПФ ограничение за годишния ръст на бюджетните разходи се прилага референтен растеж на потенциалния БВП от 2,1 %, намален с т. нар. марж за конвергенция (convergence margin) в размер на 1,4 % от БВП. Т.е. реалният растеж на бюджетните разходи, коригирани с ефектите от приложените през годината приходни дискреционни мерки, следва да е не по-висок от 0,7 % от БВП през 2016 г., за да бъде спазено регламентираното по чл. 26 от ЗПФ ограничение. Изменението на разходите, изчислено по общата методология за т. нар. бенчмарк на разходите, при отчитането на разделението между финансираните с национални средства и със средства от ЕС публични инвестиционни разходи (брутообразуване на основен капитал по ЕСС' 2010), се оценява на -1,8 % за 2016 г. Тази стойност се базира на отчетни данни и за бюджетните параметри, представени по методологията ЕСС 2010, както и на дефлатора на БВП за 2016 г. Така изменението на нетните разходи през 2016 г. кореспондира на зададените референтни нива на потенциалния растеж на БВП.

#### 5. Фискално правило по отношение на салдото по консолидираната фискална програма

Съгласно разпоредбите на чл. 27, ал. 4 на Закона за публичните финанси дефицитът по КФП на касова основа не може да надвишава 2,0 на сто от БВП. На база на годишните отчети за касовото

изпълнение на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет салдото по КФП за 2016 г. е положително (излишък) в размер на 1,6 на сто от БВП, което представлява значително подобрене спрямо референтната стойност, заложена в ЗПФ. В този смисъл разпоредбите на чл. 27, ал. 4 са изпълнени.

6. Фискално правило по отношение на номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“

През 2016 г. фискалното правило по чл. 29 от Закона за публичните финанси относно номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, който към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от брутния вътрешен продукт е спазено, запазвайки се далеч под горния праг на Маастрихтския критерий за конвергенция. По предварителни данни, съгласно априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга към края на 2016 г. стойността на индикатора, определящ степента на държавна задлъжнялост и един от основните критерии за конвергенция – показателят „консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП“ достига до ниво от около 29,5 % (при 26,0 % през 2015 г.). Нарастването на дълга се дължи основно на осъществената през март 2016 г. втора трансакция по емитиране на еврооблигации на МКП в рамките на създадената Глобална средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на международните капиталови пазари, усвояване на средства по заеми на ФГВБ и на нови единици, включени в обхвата на подсектор „Централно управление“. Данните от априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга за 2016 г. по отношение нивото на параметъра – „консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП“, показват запазване равнището на държавна задлъжнялост в рамките на устойчиви граници, респ. водещата позиция на Република България сред държавите-членки на ЕС по отношение на ниска дългова тежест.

Фискалният съвет, счита че са изпълнени и спазени фискалните правила, предвидени по закон, при изпълнението на Консолидираната фискална програма (КФП) за 2016 г.

Макроикономическата рамка вкл. фискалната рамка за 2016 г. се характеризира с положителни резултати на изпълнение и постигане на съответствие с всички фискални правила в Закона за публичните финанси.

На база гореизложеното ФС на България съгласува изцяло предложенията от МС Отчет за изпълнението на държавния бюджет за 2016 г., както и свързания с него Доклад на Министерство на финансите, на Годишния доклад и отчет за дейността на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система за 2016 г. и на Годишния отчет за състоянието на държавния дълг за 2016 г.

От друга страна ФС е на мнение, че:

- Както в приходната, така и в разходната част на Консолидираната фискална програма за 2016 г. има значителни номинални отклонения поради недостатъчно прецизна оценка и планиране на макроикономическите показатели. Особено проблемна област са системите за планиране на бюджета в разходната част, тъй като разминаването при изпълнение на капиталовите разходи е съществено.
- Изследвайки връзката на БВП и дела на държавните разходи в него, следва да се обобщи, че ефективността на държавните разходи и приносът им за икономическия растеж са на ниско равнище, което е резултат от слабости в процеса на планирането, в частност при капиталовите разходи. В тази връзка Фискалният съвет счита, че в Закона за публичните финанси е необходимо да се регламентира управлението на публичните капиталови разходи или т.нар. „капиталово бюджетиране“. Целесъобразността от включването на този въпрос в закона се определя с оглед ролята и мащаба на публичните средства за инвестиции и спецификата на системите за управление спрямо текущите разходи в бюджета.

## 8. Становище на Фискалния съвет по отчета за изпълнението на Държавното обществено осигуряване за 2016 г.

Изпълнението на ЗБДОО за 2016г. съвпада с основните предвиждания в бюджетната прогноза. Констатирано се някои изменения и отклонения, чиито генезис предполага детайлен анализ и корекции в администрирането на процесите за 2017г., което да доведе до по-високо ниво на предвидимост при планирането на бюджетните разходи на ДБ за 2018г. В последващите точки на Становището са изброени и анализирани голяма част от предпоставките за изпълнението на бюджета на ДОО, като са посочени и направени предложения за корекции и подобрения.

През 2015г., бяха направени някои съществени изменения в КСО (виж ДВ бр.61/11.08.2015г.), които в голяма степен оказаха влияние върху изпълнението на бюджетната прогноза за БДОО 2016г. Основните изменения, свързани с приходите за бюджета на ДОО, са изброени в таблица 8, представена на следващата страница.



Таблица 8 Основни изменения, свързани с фондовата структура и приходите по ЗДОО

| Изменение по ЗИДКСО: |                                                                                                                                                         | Описание на законовата промяна:                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.                   | Създаден е фонд „Пенсии за лица по чл.69“.                                                                                                              | Фондът акумулира и регламентира вноските на работещите в специалните ведомства, които подлежат на пенсиониране по чл.69 от КСО. Вноските се запазват и са 40,8% за родените преди 1.01.1960г. и 35,8% за останалите групи.                                          |
| 2.                   | Свободен избор на фонд за допълнително и задължително пенсионно осигуряване.                                                                            | Регламентирано и въведено беше право на свободен избор на фонд за ДЗПО, фонд „Пенсии“ и фонд „Пенсии за лица по чл.69“ на ДОО.                                                                                                                                      |
| 3.                   | Променен е размерът на държавния трансфер за фонд „Пенсии“.                                                                                             | Изменението на чл.21 от ЗДОО по отношение на трансферите от ДБ за фонд „Пенсии“ доведе до отпадане участието на държавното финансиране в размер на 12% от сбора на осигурителните доходи на всички осигурени лица.                                                  |
| 4.                   | Размерите и съотношенията на осигурителните вноски по фонд „Пенсии“ не са променени.                                                                    | Размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ остана непроменена и на ниво от 2015г. – 17,8% за родените преди 01.01.1960г. (9,9% за работодателя и 7,9% за работника) и 12,8% за лицата, родени след 31.12.1959г. (7,1% за работодателя и 5,7% за работника.) |
| 5.                   | Размерите и съотношенията на осигурителните вноски по фонд „Общо заболяване и майчинство“ и фонд „Безработица“ не са променени.                         | Размерът на осигурителната вноска за фонд „Общо заболяване и майчинство“ остана непроменена и на ниво от 2015г. – 3,5% и в съотношение 60/40 осигурител/осигурено лице, а за фонд „Безработица“ - 1% и в съотношение 60/40 осигурител/осигурено лице.               |
| 6.                   | Запазени са размерите и съотношенията на осигурителните вноски на фонд „Трудова злополука и професионална болест“.                                      | Диференцираните осигурителни вноски запазват нивата си от 2015г. и според степента на риска са в диапазон между 0,4-1,1% и са изцяло за сметка на осигурителя.                                                                                                      |
| 7.                   | Запазен е диференцираният минимален месечен размер на осигурителния доход за самоосигуряващите се лица.                                                 | Нивата остават непроменени спрямо 2014г. и по скала, определена в чл.9 от ЗБДОО за 2016г. (450, 500 и 550 лв.).                                                                                                                                                     |
| 8.                   | Запазен е минималният осигурителен доход за земеделските стопани и тютюнопроизводителите.                                                               | Минималният доход остава непроменен и е в размер на 300 лв.                                                                                                                                                                                                         |
| 9.                   | Запазен е максималният осигурителен доход.                                                                                                              | Максималният осигурителен доход остава непроменен и възлиза на 2600 лв.                                                                                                                                                                                             |
| 10.                  | Приходът в бюджета на НОИ за отделните дейности за 2016г. бе фиксиран на 1,5% от приходите на фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“. | За дейностите по чл.13 и чл.15, ал.1, т.4 от ЗГВРСНР, приходът в бюджета на НОИ възлиза на 1,5% от приходите на фонд „Гарантирани вземания на работниците и служителите“.                                                                                           |

Източник: ФС, по данни на НОИ

Направените изменения в КСО (виж ДВ бр.61/11.08.2015г.), оказаха и съществена роля за реализацията на разходите по БДОО за 2016г. Основните изменения, свързани с разходите за бюджета на ДОО, са изброени в таблица 9, представена на следващата страница.



Табл. 9 Основни изменения, свързани с фондовата структура и разходите по ЗДОО

| Изменение по ЗИДКСО: |                                                                                        | Описание на законовата промяна:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.                   | Повишена е изискуемата възраст за пенсиониране.                                        | През 2016г. продължи повишаването на изискуемата възраст и осигурителен стаж при пенсиониране за всички категории труд и се въведе минимална възраст за пенсиониране на лицата по чл.69. <ul style="list-style-type: none"><li>- необходимата възраст по чл.68, ал.1 от КСО се повиши с 2 месеца – 63 години и 10 месеца за мъжете и 60 години и 10 месеца за жените;</li><li>- необходимият осигурителен стаж за придобиване право на пенсия по чл.68, ал.2 от КСО се увеличи с 2 месеца – съответно 38 години и 2 месеца за мъжете и 35 години и 2 месеца за жените;</li><li>- въведе се минимална възраст за пенсиониране на лицата по чл.69 от КСО – 52 години и 10 месеца;</li><li>- необходимата възраст за придобиване право на пенсия по чл.68, ал.3 се повиши с 2 месеца и възлиза на 65 години и 10 месеца.</li></ul> |
| 2.                   | Възможност за отпускане на пенсия в намален размер.                                    | От 01.01.2016г. се въведе възможност за отпускане на пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер на лица, на които не им достигат до 12 месеца по показателя за възраст, но имат необходимия осигурителен стаж, като пенсията им се намалява пожизнено с 0,4% за всеки недостигащ месец (виж чл.68а от КСО).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 3.                   | Възможност за ранно пенсиониране.                                                      | Според нововъведения чл.68б от КСО се създаде възможност за ранно пенсиониране от ДОО на работещите при условията на I-ва и II-ра категория труд. Според това изменение лицата, които не отговарят на условията за пенсиониране от професионален пенсионен фонд по чл.168 от КСО или са променили осигуряването си по чл.4в от КСО, могат да получат пенсия за осигурителен стаж и възраст от ДОО преди навършване на възрастта по чл.68, ал.1, но при определени условия регламентирани изрично.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 4.                   | Увеличаване на минималната пенсия.                                                     | Минималният размер на пенсията за осигурителен стаж и възраст е увеличена от 157,44 лв. на 161,38 лв. от 01.01.2016г.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 5.                   | Запазване нивото на максималната пенсия.                                               | Максималният размер на получаваните една или повече пенсии се запазва на нивото от 1.06.2015г. и възлиза на 910 лв.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 6.                   | Запазено е нивото на обезщетение при бременност и раждане.                             | Нивата на обезщетение при временна нетрудоспособност и при бременност и раждане са запазени на нивата от 2015г.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 7.                   | Пенсиите за трудова дейност са индексирани и нарастват с 2,6%.                         | От 01.06.2016г. пенсиите за трудова дейност по смисъла на чл.100 от КСО се увеличават с 2,6%.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 8.                   | Запазено е месечното обезщетение за отглеждане на дете.                                | Нормативът на месечно обезщетение за отглеждане на малко дете е запазен и възлиза на 340 лв.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 9.                   | Запазен е режимът за изплащане на паричните обезщетения за временна нетрудоспособност. | Първите 3 дни са за сметка на осигурителя, а от 4-тия ден на настъпване на нетрудоспособността са за сметка на ДОО.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 10.                  | Запазен е размерът на обезщетението при безработица.                                   | Запазен е размерът на обезщетението при безработица и начинът на изчисляването му на база 60% от осигурителния доход на лицето преди загубата на работа и при минимален дневен размер на обезщетението за безработица от 7,20 лв.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Източник: ФС, по данни на НОИ

Планираните приходи (без трансферите) за ДОО за 2016г. са 4 982 521,3 хил. лв., а са постъпили 5 238 070,7 хил. лв., което показва преизпълнение на бюджетния план с 5,1%.

Планираните разходи (без трансферите) за ДОО за 2016г. са 10 037 482,8 хил. лв., а са извършени разходи в размер на 10 188 000,8 хил. лв., което показва превишение на разходите с 1,5%.

Важен елемент в разходната част на бюджета е и погашението по кредита от Световната банка, което възлиза на 2 084,2 хил. лв.

Остатъкът по валутните сметки на НОИ в края на годината е 245 хил. лв.

Фискалният съвет констатира, че е налично превишение на приходите по БДОО за 2016г. в размер на 5,1% (0,28% от БВП за 2016г.) и превишение на разходите в размер на 1,5% (0,16% от БВП за 2016г.). Нивото на несъответствие между планираното и отчетеното при изпълнението в края на годината изисква детайлно анализиране на причините и при възможност претегляне на тяхната значимост за размера на отклонение от планираните нива в бюджета на ДОО.

Отклоненията между планираните и отчетените нива създават предпоставка за дисбаланси, неустойчивост на плановия процес и предполагат недофинансиране на планирани разходи.

Фискалният съвет предлага в новата бюджетна процедура за 2018г. детайлно да бъдат анализирани бюджетните сметки, свързани с приходната и разходната част на бюджета. Необходимо е да се съгласува с МФ и да се намали отклонението в прогнозата за разходната част на бюджета на ДОО за 2018г.

Обобщените данни за общите приходи и разходи по бюджета на ДОО за 2016г., са илюстрирани в таблица 10.

**Таблица 10 Изпълнение на бюджета на ДОО за 2016г. (в хил. лв.)**

| Приходи               |             | Разходи               |              |
|-----------------------|-------------|-----------------------|--------------|
| Постъпили             | 5 238 070,7 | Извършени             | 10 188 000,8 |
| Планирани             | 4 982 521,3 | Планирани             | 10 037 482,8 |
| Разлика               | 255 549,4   | Разлика               | 150 518,0    |
| Разлика (в %)         | +5,1%       | Разлика (в %)         | +1,5%        |
| Разлика/БВП за 2016г. | .....0,28%  | Разлика/БВП за 2016г. | .....0,16%   |

Източник: ФС, по данни на НОИ

От направения анализ се констатира плавна, но осезаема динамика при нарастване на дефицита в БДОО през последните години. Отклоненията в неговото изменение година за година също бележат тенденция към нарастване. Не се констатира циклична причина за отклоненията. Динамиката на изменение на дефицита през последните 4 години може да се види в представената по-долу таблица 11:

**Таблица 11 Динамика на дефицита по бюджета на ДОО (в хил. лв.)**

| Показател | 2013г.       | 2014г.       | 2015г.       | 2016г.        | Разлика между<br>2016 и 2015г. | Разлика между<br>2016г. и 2015г.<br>(в %) |
|-----------|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------------------------|-------------------------------------------|
| Приходи   | 4 220 170,20 | 4 503 190,90 | 4 850 025,00 | 5 238 070,70  | 388 045,7                      | +8%                                       |
| Разходи   | 8 972 158,30 | 9 380 684,10 | 9 761 899,00 | 10 188 000,80 | 426101,8                       | +4,36%                                    |
| Дефицит   | 4 751 988,10 | 4 877 493,20 | 4 911 874,00 | 4 949 930,10  | -                              | -                                         |

**Източник: ФС, по данни на НОИ**

Нарастването на дефицита е съпроводено с нарастване и на производните показатели за отделните години.

Векторното отклонение измерващо дефицита в зависимост от динамичната промяна на приходите и разходите е в рамките на +1%, а останалите показатели бележат отклонение съответно: +6,5-8% за приходите и за +4-5% разходите.

Изпреварващият темп на изменение на приходите спрямо разходите е показателен за занижени нива на предвиждане в плана за бюджета за съответните години.

Анализа на размера на планираните приходи за отделните години и размера на отчетените такива показва прогнозируемо, макар и в диапазон до 3% отклонение, което може да се заложи и да коригира прогнозата за съответния бюджет на ДОО за конкретната година. Това е статистическо

отклонение, чиито генезис трябва да се изследва с детайлния анализ на счетоводните сметки обвързани с приходите.

Посочените по-горе данни от изследването са представени в графика 3, която визуализира динамиката на отклоненията.

**Графика 3 Динамиката на приходите, разходите и дефицита на ДОО по години (хил.лв.)**



Източник: ФС, по данни на НОИ

Фискалният съвет констатира, че е налице специфична динамика на изменение на дефицита и прогнозируеми нива на отклонение в стойностите на приходите и разходите по години.

Изпреварващият темп на изменение на приходите в проекция през годините показва прогнозируеми нива в рамките на +3%. Наличието на статистическо отклонение при съпоставката на планираното и отчетеното ниво на показателя налага детайлен анализ на администрирането и осчетоводяването на приходните сметки. Заниженото прогнозиране на приходи при наличие на потенциал за нарастване води до неправилно преразпределение на средства от ДБ и е предпоставка за недофинасиране на планирани разходи.

Направените констатации и съпътстващ анализ следва да се съгласуват с МФ в хода на бюджетната процедура за 2018г.

По-високият размер на приходите основно се дължи на приходите от осигурителни вноски и преизпълнението на неданъчните приходи. Планираните приходи от осигурителни вноски са 4 971 506,3 хил. лв., а са отчетени като постъпили 5 064 900,7 хил. лв. Преизпълнението в абсолютна сума е в размер на 93 394,4 хил. лв. и съответства на темп на нарастване от 1,9%. Съпоставителният анализ и този на предоставените документи от НОИ по отчета за изпълнението на БДОО за 2016г. дават основание като причини за нарасналите приходи да бъдат посочени следните такива:

- Нараснал е броят на осигурените лица. Отчетени са 1,8 хил. повече спрямо плана по БДОО за 2016г. Абсолютният размер на отклонението възлиза на 0,07% спрямо показателя в бюджета.
- Отчетен е по-висок осигурителен доход спрямо плана на бюджета. Абсолютната сума на нарастването е 29,73 лв., което съответства на отклонение в размер на 4,1%.
- Постъпили са повече приходи от осигурителни вноски върху средствата за социални разходи. Сумата на изменението е 20 083,8 хил. лв., което е нарастване на отчетените спрямо планираните с 30,6%.
- Отчетени са повече приходи от осигурителни вноски за трудова злополука и професионална болест в размер на 46 322,9 хил. лв., което е ръст съответстващ на 30,9%.
- Постъпили са приходи от осигурителни вноски по чл.4б, чл.4в, § 51 от ЗИД на КСО и чл.157, ал.7 от КСО в размер на 13 321,5 хил. лв.
- В БДОО 2016 г. са планирани 12 080,0 хил. лв. неданъчни приходи, а са постъпили 174 227,0 хил. лв. (със 162 147,0 хил. лв. повече). Те включват приходи и доходи от собственост – 6 296,1 хил. лв. (тук се констатира неизпълнение в размер на 4,7% спрямо планираното); глоби, санкции и наказателни лихви – 22 801,7 хил. лв. (преизпълнение със 17 601,7 хил. лв.); и други приходи – 145 129,2 хил. лв. (преизпълнение със 144 854,2 хил. лв.).

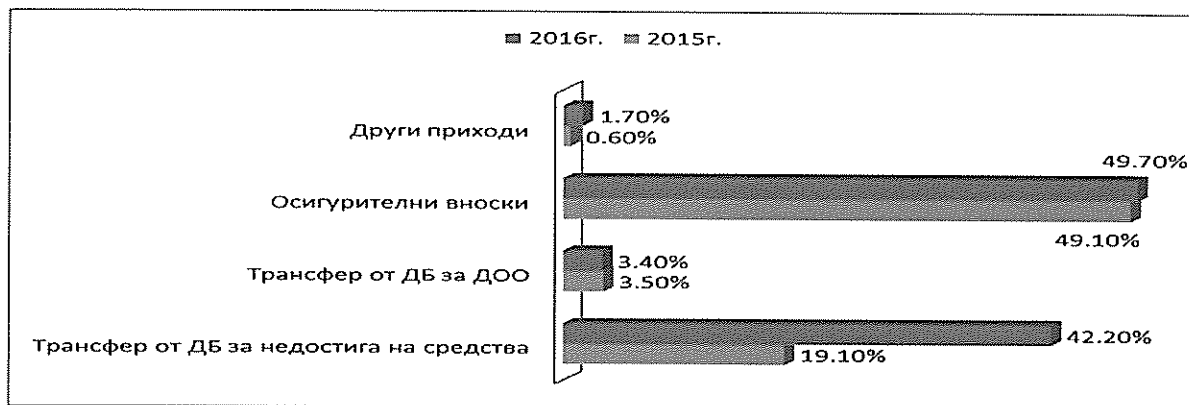
Преизпълнението на другите приходи се дължи на счетоводното отчитане на акумулираните осигурителни вноски, постъпили по § 51 в размер на 143 945,4 хил. лв. В ЗБДОО приходите от осигурителни вноски са планирани в размер на 116 000 хил. лв.

Структурата на приходите дава приоритет на два основни показателя:

- Трансфер от ДБ за ДОО;
- Трансфер от ДБ за недостига на средства.

Структурата на приходите и получените трансфери в отчета на ДОО за 2016г. са илюстрирани в графика 4.

**Графика 4 Структура на приходите и получените трансфери в отчета на ДОО за 2016 г.**



Източник: ФС, по данни на НОИ

Фискалният съвет констатира, че трансферът от ДБ за недостиг на средства, възлизащ на 45,2% е все още висок на база съпоставка с предходните години. Нараснал е размерът в дела на приходите на осигурителните вноски (49,7%). Направените констатации са основание за преразглеждане на стойностите в плана за приходите на бюджета на ДОО за 2018г. Необходимо е да се коригира стойността на показателя, свързана с планирани приходи от осигурителни вноски за 2018г. Направените корекции ще дадат възможност за по-точно предвиждане при разчетите на бюджетните разходи в ДБ за 2018г.

Фискалният съвет констатира, че е налице преразход по ЗБДОО за 2016г. в абсолютна стойност от 150 518,0 хил. лв., което е превишение от 1,5%. Основната причина за преразхода са нарасналите отчисления за помощи и обезщетения.

Фискалният съвет предложи преразглеждане на базата за определяне на разходите за осигурителни вноски и корекция в проектобюджета за 2018г. на планираните разходи.

Фискалният съвет констатира, че в разходите в КБДОО за 2016г. най-голям дял имат разходите за пенсии. Този показател е изключително предвидим, изключвайки дела на еднократно изплатените непланирани допълнителни суми към пенсиите.

Фискалният съвет предлага преразглеждане на базата за определяне на разходите за пенсии и корекция в проектобюджета за 2018г. на планираните разходи, с цел нарастване на съответствието между планирани и отчетени стойности.

Фискалният съвет предлага преразглеждане на функционалността и намаляване на разходите за капиталови трансфери и прехвърляне на пенсионни права, както и намаляване на разходите за пощенски такси.

В отчета по изпълнението на БДОО 2016г. значителен дял има изпълнението на бюджетния план за фондовете на ДОО. Констатациите, които са направени от експертите на НОИ по изпълнението на фондовете по ДОО са както следва:

- Фонд „Пенсии“. Планираният дефицит е в размер на 4 351 296,9 хил. лв.. Отчетеният е със 132 253,5 хил. лв. по-нисък и възлиза на 4 219 043,4 хил. лв. По-ниският дефицит е резултат от постъпилите повече приходи от осигурителни вноски.

- Фонд „Пенсии за лица по чл.69“. Планираният дефицит е в размер на 203 975,5 хил. лв., а е отчетен 246 671,4 хил. лв., което е превишение от 42 695,9 хил. лв. По-високият дефицит е резултат от постъпилите по-малко приходи от осигурителни вноски.

○ Фонд „Пенсии, несвързани с трудовата дейност“. Дефицитът по плана на ЗБДОО 2016г. е в размер на 10,2 хил. лв. Отчетеният излишък е в размер на 40 984,6 хил. лв. Причините за излишъка са предвидените средства за пенсии от централния бюджет по план и по-малкия разход за пенсии с 41 002,4 хил. лв., както и по-високия разход за социални помощи и обезщетения, надвишаващ планирания със 7,6 хил. лв.

○ Фонд „Общо заболяване и майчинство“. Планираният дефицит е в размер на 89 976,1 хил. лв., а е отчетен недостиг на средства в размер на 161 582,8 хил. лв. По-високият дефицит е резултат от отчетените повече приходи от осигурителните вноски (повече с 23 241 хил. лв.), по-високи разходи за обезщетение (увеличение с 94 847,9 хил. лв.) и по-малкия размер на предоставените трансфери в сравнение с планираните (по-малко с 0,2 хил. лв.).

○ Фонд „Безработица“. Планиран дефицит от 102 850,5 хил. лв., а е отчетен дефицит от 161 879,2 хил. лв. По-високият дефицит се дължи на постъпилите повече приходи от осигурителни вноски (повече с 6 191,2 хил. лв.) и по-високите разходи за обезщетение и безработица (повече с 65 219,9 хил. лв.) от планираните.

В бюджета на НОИ при планиран излишък от 4 652 465,6 хил. лв. е отчетен излишък от 4 603 513,5 хил.лв. или с 48 952,1 хил. лв. под планирания. Наличните дефицити по фондовете на ДОО се финансират с излишъка по бюджета на НОИ. Общият финансов резултат е равен на наличността в края на периода по КБДОО и възлиза на 245,0 хил. лв.

Фискалният съвет приема като прецизни и в необходимата законова форма всички предоставени документи по отчета на БДОО за 2016г. Направените констатации и препоръки целят подобряване на взаимодействието между институциите в рамките на бюджетния процес.

Фискалният съвет се стреми да подобри взаимодействието с всички заинтересувани в бюджетния процес институции и организации. Това взаимодействие ще подпомогне ФС и занапред да дава необходимата обективна корекция по отношение на провежданата фискална политика, за спазването на фискалните правила и за намаляване на потенциалните рискове за бюджета на Република България.

### III. Доклади

През 2017 г. част от дейността на ФС бе свързана с разработването на доклад на тема „Евروزоната и присъединяването на България“. В него е анализирана финансово-икономическата криза в света и в еврозоната като икономически и паричен съюз. Тя показва някои слаби страни и вътрешни противоречия, които при определени условия може да създадат сериозни проблеми за функционирането ѝ във вътрешен план и по-нататъшната ѝ експанзия в световен мащаб. Проявлението им се изрази в достигането на високо равнище на държания дълг и реалната опасност на някои от страните членки. Главната причина за възникналите финансови проблеми не е свързана със световната криза, а със системата на международните отношения в еврозоната, която обективно създава условия за възникване на финансови дисбаланси.

Противоречията възникват от това, че участващите страни в единния валутен съюз използват единна валута и кредитно-парична политика, като в същото време запазват своята финансово-икономическа обособеност.

В доклада са разгледани противоречията в Единния валутен механизъм и ролята на конкурентоспособността в Евروزоната.

Анализирани са предимствата и негативните страни и рисковете от влизането на България в Евروزоната.

Подробно се разглежда готовността на България за приемането ѝ в Евروزоната. Подчертава се, че членството на България в Евروزоната може да се окаже сред малкото печеливши ситуации за страната, от които българските стопански единици и икономиката биха получили само позитивни ефекти и последици.

В доклада се посочва, че аргументите за оставане извън „бурните води“ на задлъжнялата Еврizona не почиват на стабилни основи, що се касае до България. Фактът, че страната пасивно следва политиката на валутната зона през режима на валутен борд, прави българският лев силно зависим от процесите, произтичащи в Еврозоната. Следователно, в условията на вътрешни или външни за зоната шокове, България вече е част от тях без значение дали е част от самата зона или не. Фиксирайки българския лев към еврото през валутен борд прави българският лев силно зависим от процесите, произтичащи в Еврозоната. Една подмяна на лева с евро може само да укрепи настоящия режим, разкривайки допълнително пространство за икономическо развитие и ограничавайки политическите възможности за провокиране на вътрешно създадени кризи.

Фискалният съвет разработи и доклад относно решението на българският парламент за предоставяне на държавна помощ на Националната електрическа компания (НЕК) и свързаните с това рискове.

В него са анализирани възможните рискове за публичните разходи в резултат на представянето на държавна помощ на НЕК в размер на 1,2 млрд. лв. паричните средства за плащането бяха осигурени от Фискалния резерв под формата на одобрена от Европейската комисия държавна помощ, която подлежи на връщане. По такъв начин бюджетното салдо не се нарушава и не се очаква и няма необходимост бюджетът до края на отчетната година да бъде актуализиран.

Съществен индикатор за липсата на рискове за публичните финанси на страната е реакцията на международните пазари след решението за предоставяне на държавна помощ на НЕК. Отрицателната реакция няма както по отношение на държавните ценни книжа, така и по отношение на книжата, издадени от Българския енергиен холдинг.

В разработката е анализирано и състоянието на НЕК и рисковете за компанията от възмездна държавна помощ за разплащане с Атомекспортстрой.

Фискалният съвет е на мнение, че оздравяването на НЕК с паричен ресурс от Фискалния резерв не крие опасности за валутния борд, поради обстоятелството, че основният фактор за неговата стабилност не е фискалният резерв и количеството паричен ресурс в него, а обезпечението на парите в обръщение от валутния резерв на страната. Данните показват, че валутният резерв превишава повече от два пъти необходимото обезпечаване на паричното обръщение.

НЕК е принудена да работи в условия на фиксирана и обективно генерираща загуби ценова политика. С получаването на реален актив срещу заема и отбелязаната за трета поредна година намаляваща финансова загуба в резултат на подобрения управленски мениджмънт, НЕК снижава своя риск от изпадане в неплатежоспособност и минимизира загубите си.

#### IV. Участие на ФС в дискусии в страната

През отчетната година, Фискалният съвет участва в дванадесет публични дискусии, конференции и консултации в страната. Обсъдените теми бяха основа за разработването на становища на Съвета и вземането на определени позиции по актуални актове на Европейската комисия, МФ и други институции.

Първото участие на членовете и сътрудниците на ФС бе организираната среща в Министерство на финансите, посветена на бюджетната процедура по съставяне на проектобюджета за 2018 г. Обсъдени бяха и проблемите, свързани с осигуряването на необходимата информация от страна на МФ за Фискалния съвет.

Във връзка с Пролетната прогноза на ЕК на 04.04.2017 г. в сградата на Народното събрание се проведе дискусия по макроикономическите и фискални перспективи в близък и средносрочен план. От ЕК в дискусията участваха г-н Хейко Хесе и г-жа Лемония Пападоку. Обсъдени бяха и резултатите от изпълнението на държавния бюджет за 2016 г.

Представители на ФС взеха участие в конференция, организирана от Представителството на ЕК на 02.07.2017 г., на която бяха представени Специфичните за България препоръки на ЕК в рамките на Европейския семестър 2017 г. В нея участва г-н Валдис Домбовскис, зам-председател на ЕК за еврото и социалния диалог, отговарящ също за финансовата стабилност, финансовите услуги и съюза на капиталовия пазар. В конференцията участваха експерти от различни Генерални дирекции на Европейската комисия, с които бяха обсъдени препоръките, отнасящи се до финансовия сектор, социалната сфера, образованието и здравеопазването.

През месец юни 2017 г. представител на ФС взе участие в конференция на тема: „Финансови инструменти на ЕС – поуки и перспективи“, организирана от Европейската сметна палата и Сметната палата на Република България. Основен доклад бе изнесен от г-жа Илияна Иванова, член на Европейската сметна палата, на тема: „Изпълнение на бюджета на ЕС чрез финансови инструменти – поуки от програмния период 2007-2013 г.“

През отчетния период представител на ФС взе участие в обсъждане на становище на Икономическия и социален съвет относно „Ускоряване на подготовката за приеман на България в Еврозоната“. В обсъждането участваха представители на Института за икономически изследвания към БАН, Института по пазарна икономика, Университета за национално и световно стопанство и други. Всички участници в дискусията подкрепиха мнението на Икономическия и социален съвет, че България е изпълнила критериите за кандидатстване в Еврозоната и трябва да обяви желанието си за включване в ЕРМ2.

Представител на ФС взе участие в публична дискусия „Трансатлантическата връзка през българското председателство на Съвета на ЕС“. Дискусията се проведе в Атлантическия клуб на България с участието на г-н Бойко Борисов, министър-председател на Република България.

През месец декември 2017г. в сградата на НС се проведе дискусия с представители на Международния валутен фонд. Представителите на фонда се интересуваха от дейността на ФС през годината, предизвикателствата пред функционирането на ФС. Особен интерес

представителите на МВФ проявиха към държания бюджет за 2018 г. Те получиха отговор и за основните рискове пред фискалната стабилност.

Тема на дискусията бе и средносрочната бюджетна рамка и по-конкретно факторите за растежа в средносрочен план, предвижданията за приходите, заплатите в публичния сектор, инвестициите, вкл. усвояването на европейските фондове. Дискутираха се и мерките, които биха могли да се предприемат за повишаване ефикасността на публичните разходи.

## V. Международно сътрудничество

Международното сътрудничество на ФС се изразява в участие в организирани от Генерална дирекция ЕКОФИН срещи на Фискалните съвети на страните членки на Европейския съюз и в работни срещи за обсъждане на актуални въпроси.

По решение на ГД ЕКОФИН Фискалните съвети трябва да провеждат по две срещи всяка година. През 2017 г. първата среща бе проведена на 02.02. На нея 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 експерти на ГД ЕКОФИН, свързани с устойчивостта на публичните финанси в страните членки на ЕС.

Представители на ФС участваха в консултации в Европейската сметна палата в Люксембург с презентация за създаването и дейността на Българския фискален съвет. Участниците бяха запознати с проблемите по изпълнението на бюджета на ЕС през 2016 г.

През отчетния период ФС прие делегация от Азербейджан. Гостите се интересуваха от организацията на Българския фискален съвет, която може да им послужи при създаване на независима фискална институция в Азербейджан.

През месец юни 2017 г. се проведе втората годишна среща на независимите фискални институции. По принцип те се провеждат с приблизително еднакъв дневен ред и докладчиците са почти едни и същи, тъй като се прави анализ на дейността на независимите институции за определен период и подготвените проектодирективи за бъдещ период.

ФС активно участва и в семинарите на Мрежата на независимите фискални институции. Представител на ФС участва в работна група по отклонението от потенциалния БВП. На проведените семинари през 2017 г. бяха обсъдени проблемите при определяне на фискалната рамка на ЕС, различни гледни точки по отношение на предстоящата Директива за Европейски фискален мониторинг, нововъведения в средносрочните бюджетни рамки и други актуални теми.

През месец декември експерт на ФС участва в семинар в Любляна за обучение по фискална стабилност и дисциплина. На семинара бяха разгледани основни въпроси от фискалната стабилност, управлението на публичните финанси и методите за оценката на държавни компании. В лекциите бяха включени добри вътрешни практики в анализа, откриването и управлението на фискалните рискове и преглед на различни институционални рамки за надзор на фискалните рискове. Бяха засегнати въпроси относно ефективния надзор на публичните корпорации, както и начините за докладване на фискалните рискове. Лектори на семинара бяха Сюзан Флин, Аманда Сай, Ейвинд Танберг, Аниса Куме и Анто Баджо.

## VI. Медийно отразяване на дейността на ФС

През отчетната година дейността на ФС бе отразена чрез интервюта в печатни издания, телевизионни и радио предавания.

Общият брой на интервютата, дадени от членовете на ФС е 68, в т.ч.:

- телевизионни и радио – 53
- печатни издания – 15

Част от интервютата не са тясно свързани с дейността на ФС, но са насочени към финансовите проблеми в страната.

ФС е на мнение, че резултатите от медийното отразяване на неговата дейност биха били по-добри, ако интервютата са по-целенасочени и ако Съветът бъде канен при провеждане на радио и телевизионни дискусии, свързани с публичните финанси. По такъв начин ще се дава гласност на позициите на новосъздадената институция за наблюдение устойчивостта публичните финанси. Ползването на информация за тази цел единствено от интернет страницата на ФС на този етап е недостатъчно.

Дейността на Фискалния съвет през 2017 г. бе значително улеснена, тъй като България получава висока оценка от Европейската комисия, Световната банка и Международния валутен фонд за фискалната си политика и ускорения икономически растеж.

Ние ще бъдем доволни, ако и през следващия отчетен период бъде поставена подобна оценка от международните институции.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:**

**ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ**

|                  |              |         |
|------------------|--------------|---------|
| НАРОДНО СЪБРАНИЕ |              |         |
| Вх. №            | 856 - 24 - 1 |         |
| Дата             | 14 / 03      | 2018 г. |

Изх. № ФС-856-24-5  
София, 14.03. 2018 г.

40  
16  
[Signature]

ДО  
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

**Относно:** Годишен доклад за дейността на ФС

**УВАЖАЕМА Г-ЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

На основание чл. 10, т.6 от Закон за фискалния съвет и автоматичните корективни механизми, Ви изпращам Годишен доклад за дейността на ФС на хартиен и електронен носител.

*Приложения:* съгласно текста

**С УВАЖЕНИЕ:**

**БОРИС ГРОЗДАНОВ**

**/ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФС/**

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТО НАРОДНО**  
**СЪБРАНИЕ**

---

**РАЗПОРЕЖДАНЕ**

**НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ**

N 850-01-53/15.03. 2018 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 2017 г., № 856-24-1, внесен от Председателя на Фискалния съвет на 14.03.2018 г., на следните постоянни комисии:

- Комисия по бюджет и финанси

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:**



**ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА**