

**ОТЧЕТ**  
**ЗА ДЕЙНОСТТА**  
**НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ**  
**НА БЪЛГАРИЯ ЗА 2018 г.**



София, 2019г.

U  
E  
L  
E  
C  
T  
R  
O  
N  
I  
C  
S  
I  
N  
G  
I  
N  
E  
E  
R  
I  
N  
G

## Съдържание

Списък със съкращения.....	4
Необходимост от независим фискален орган и създаването му в България .....	6
Организация и дейност на Фискалния съвет .....	7
Отчет за дейността на Фискалния съвет.....	9
Международно сътрудничество на Фискалния съвет в страната.....	9
Международно сътрудничество на Фискалния съвет извън страната.....	12
Други участия на Фискалния съвет в страната .....	15
Годишник на Фискалния съвет .....	15
Конференция на Фискалния съвет.....	16
Медийни участия на Фискалния съвет .....	17
Становища на Фискалния съвет .....	18
Доклад-оценка на ФС относно фискалната политика в Средносрочната бюджетна прогноза за 2019-2021г. и пролетната макроикономическа прогноза 2018-2021г.; .....	19
Становище на ФС относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2019г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2019-2021г.....	77
Становище на ФС относно Проект на Закон за бюджет на НЗОК за 2019 г.....	115
Становище на ФС относно Проект на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2019 г. ....	122
Становище на Фискалния съвет относно Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2019-2021 г.....	127
Становище относно Отчет за изпълнението на държавния бюджет на РБ за 2017г.....	131
Становище относно Отчет за изпълнението на бюджета на ДОО за 2017г. ....	148
Становище относно Годишен отчет за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг към 31.12.2017г.....	156

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100

## СПИСЪК СЪС СЪКРАЩЕНИЯ

<b>БВД</b>	Брутен външен дълг на България
<b>БВП</b>	Брутен вътрешен продукт
<b>БНБ</b>	Българска народна банка
<b>БНП</b>	Брутен национален продукт
<b>ДБ</b>	Държавен бюджет
<b>ДВ</b>	Държавен вестник
<b>ДДД</b>	Държавен и държавногарантиран дълг
<b>ДЕС</b>	Договор за Европейския съюз
<b>ДЗПО</b>	Допълнително задължително пенсионно осигуряване
<b>ДМП</b>	Доклад за механизма за предупреждение
<b>ДФЕС</b>	Договор за функционирането на Европейския съюз
<b>ДЦК</b>	Държавни ценни книжа
<b>ЕК</b>	Европейска комисия
<b>ЕО</b>	Европейска общност
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>ЕССР</b>	Европейски съвет за системен риск
<b>ЕЦБ</b>	Европейска централна банка
<b>ЗАДС</b>	Закон за акцизите и данъчните складове
<b>ЗБДОО</b>	Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване
<b>ЗБНЗКОК</b>	Закон за бюджета на НЗОК
<b>ЗГВРСНР</b>	Закон за гарантираните вземания на работниците и служителите при несъстоятелност на работодателя
<b>ЗДБРБ</b>	Закон за държавния бюджет на Република България
<b>ЗДДС</b>	Закон за данък върху добавената стойност
<b>ЗДДФЛ</b>	Закон за данъците върху доходите на физическите лица
<b>ЗИДКСО</b>	Закон за изменение и допълнение на КСО
<b>ЗКПО</b>	Закон за корпоративното подоходно облагане

<b>ЗФСАКМ</b>	Закон за Фискален съвет и автоматични корективни механизми
<b>КБДОО</b>	Консолидиран бюджет на държавното обществено осигуряване
<b>КСО</b>	Кодекс за социално осигуряване
<b>КФП</b>	Консолидирана фискална програма
<b>МВФ (IMF)</b>	Международен валутен фонд (International Monetary Fund)
<b>МКП</b>	Международни капиталови пазари
<b>МС</b>	Министерски съвет
<b>МФ</b>	Министерство на финансите
<b>НАП</b>	Национална агенция по приходите
<b>НЗОК</b>	Национална здравноосигурителна каса
<b>НОИ</b>	Национален осигурителен институт
<b>НПРБ</b>	Национална програма за реформи на България
<b>ПМД</b>	Процедура при макроикономически дисбаланси
<b>ППД</b>	Процедура при прекомерен дисбаланс
<b>пр.п.</b>	процентен пункт
<b>ПСР (SGP)</b>	Пакт за стабилност и растеж (Stability and growth pact)
<b>РТЕП</b>	Разходи за труд на единица продукция
<b>СБ (WB)</b>	Световна банка (World Bank)
<b>СБП</b>	Средносрочна бюджетна прогноза
<b>СБЦ (МТО)</b>	Средносрочна бюджетна цел (Medium-term budgetary objective)
<b>СОД</b>	Среден осигурителен доход
<b>ФС</b>	Фискален съвет
<b>ХИПЦ</b>	Хармонизиран индекс на потребителските цени
<b>EUR</b>	Euro, Euro Member Countries currency (Евро валутна единица; Евро-валутен код по ISO 4217 currency code list)
<b>LIBOR</b>	London Interbank Offered Rate (Лондонски междубанков лихвен процент)

## Необходимост от независим фискален орган и създаването му в България

На 8 ноември 2011 година Европейският съвет прие Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки. С директивата се въвеждат определени изисквания за националните бюджетни прогнози, средносрочните бюджетни рамки и националните числови фискални правила. За спазването на последните, директивата предвижда ефективно и навременно наблюдение от независими институции, разполагащи с функционална автономия.

Посредством учредяването и функционирането на Фискалния съвет се създават условия за прекратяване на процедурата за нарушение, като се въвежда независимо наблюдение и анализ на бюджетната политика на страната и възникват предпоставки за повишаване на бюджетната прозрачност и публичност.

С УКАЗ № 59 на Президента на Република България, издаден в гр. София на 16 април 2015 г., се постанови обнародването в „Държавен вестник“ на Закон за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, приет от XLIII Народно събрание на 8 април 2015 г. Законът бе обнародван в ДВ. бр. 29 от 21 Април 2015 г. и е в сила от 21.04.2015 г.

На пленарно заседание в Народното събрание на 25.11.2015 г. бяха избрани проф. д-р Борис Грозданов за председател и Григорий Вазов, Дора Андреева, Любомир Дацов и Юнал Тасим – за членове, с 6-годишен мандат. Така беше сформиран Фискален съвет на България като независим консултативен орган по въпросите на фискалното управление. Неговата цел е да осъществява независимо наблюдение и анализ на бюджетната рамка за поддържане на устойчиви публични финанси.

## Организация и дейност на Фискалния съвет

Дейността на Фискалния съвет в България се осъществява въз основа на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, Закона за публичните финанси и на Правила за организацията и дейността на Фискалния съвет. Той се ръководи от принципите за независимост и публичност, обективност и прозрачност, равнопоставеност на всички членове и взаимно уважение. Председателят и членовете на Фискалния съвет не могат да разкриват каквато и да е финансова или икономическа информация, която не е публична или им е станала известна по повод осъществяването на дейността на Фискалния съвет.

Членовете на Фискалния съвет провеждат минимум 3 заседания месечно, които се състоят в сградата на Народното събрание на "Княз Александър I" №1, но се допускат и изнесени заседания. Заседанията се провеждат при присъствието на най-малко трима членове. Решенията се вземат с мнозинство от трима души, но не могат да се вземат неприсъствено.

Организационно-техническото и експертно обслужване на дейността на Фискалния съвет се осъществява от петима главни експертни сътрудници в администрацията на Народното събрание. Те следва да не са лишавани от правото да заемат определена държавна длъжност или да упражняват определена професия или дейност. За образованието и квалификацията на експертните сътрудници се изисква:

- образователно-квалификационна степен „магистър“ по икономика или публична администрация;
- не по-малко от 5 години професионален опит;
- писмено и говоримо владеене на английски език;
- добра компютърна грамотност;
- познаване на нормативната уредба, уреждаща дейността на Фискалния съвет.

Дейността на Фискалния съвет по чл. 6, ал. 1 от Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми е организирана в две основни групи – „Икономически и фискални анализи“ и „Анализи на разходите и приходите“.

Фискалният съвет извършва и дейност извън регламентираната в ЗФСАКМ като:

- организиране и провеждане на форуми, конференции, симпозиуми свързани с основната му дейност;
- партньорства и участие в мрежи на сътрудничество с аналогични фискални съвети от други държави - членки на Европейския съюз;
- участие в годишните срещи на висшите държавни служители в независимите бюджетни и фискални организации, организирани от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), както и в срещи с Европейската комисия;
- организиране на изследователска и проектна дейност, свързани с иновативни методологии, модели и инструменти в областта на фискалната политика;
- издаване на годишник на Фискалния съвет, както и други специализирани издания, в т.ч. монографии, изследователски разработки, учебни и други материали, свързани с цялостната дейност на Фискалния съвет;
- организиране на пресконференция след есенната и пролетната прогноза, както и след оценката на бюджета.

## Отчет за дейността на Фискалния съвет

За периода 01.01.2018 – 31.12.2018 г. в изпълнение на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, приетите правила за организацията и дейността на Съвета, програмата за дейността и календарния план за 2018 г., Фискалният съвет изготви годишен отчет, в който се съдържа информация за дейността му.

В съответствие с приетите нормативни актове, през 2018 г. Фискалният съвет прие девет становища по проекти на актове на Министерски съвет.

През 2018 г. Фискалният съвет има четиринадесет участия в публични дискусии, конференции и консултации в страната по актуални теми, свързани с публичните финанси, на които членовете и експертните сътрудници на Съвета изразиха позициите на консултативна институция в страната. Обсъжданите теми са основа за заемането на определени позиции по актуални актове на Европейската комисия, Министерството на финансите и други институции.

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

- Световна банка;
- Европейска комисия;
- Международен валутен фонд.

### Международно сътрудничество на Фискалния съвет в страната

Първото за годината международно мероприятие, в което членовете и сътрудниците на Фискалния съвет взеха участие, бе организираното от Представителството на Европейската комисия в България представяне на Доклада за България в рамките на Европейския семестър 2018 г. Подробно бяха обсъдени специфичните за страната препоръки за 2018 г. и насоките за развитие на икономическата политика за следващите 12-18 месеца. В хода на дискусиата бяха зададени и редица въпроси от представители на Съвета, които насочиха

обсъждането в посока поддържане на стабилността на публичните финанси през 2018 г. и прогнозния период. Обект на задълбочена дискусия бяха и Европейският стълб за социалните права в контекста на Европейския семестър, както и макроикономическите перспективи и потенциала за икономически растеж.

Представител на Фискалния съвет участва в международна конференция, организирана от Сметната палата, посветена на ролята на Върховните одитни институции за засилване на отчетността, прозрачността и интеграцията в публичния сектор. Дискусиите бяха фокусирани върху институционалната независимост като ключов фактор за ефективността на върховните одитни институции, добрите одитни практики, постижения и предизвикателства в посока провеждане на одити, създаващи добавена стойност, както и активната комуникацията със заинтересованите страни по пътя към засилване прозрачността, информираността и доверието на обществото.

През 2018 г. Фискалният съвет взе участие в международна конференция на тема "Общоевропейски продукт за лично пенсионно осигуряване (Pan-Europe Personal Pension Product - PEPP) - регламент, ефекти и проблеми", организирана от Висшето училище по застраховане и финанси (ВУЗФ) съвместно с Българското председателство на Съвета на ЕС 2018, където за пръв път се даде трибуна на евродепутати и делегати от цяла Европа за обсъждане рамката на общоевропейски пенсионноосигурителен продукт.

През 2018 г. Фискалният съвет бе гост на съвместно мероприятие, организирано от Представителството на Международния валутен фонд и Стопанския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ – представяне на доклада „Регионален икономически преглед на Международния валутен фонд, пролет 2018: Европа – управление на икономическия възход в несигурни времена“. Централно място в дискусията бе отделено на проследяването динамиката в изменението на европейските доходи и задълбочаване интеграцията на трудовия пазар.

През отчетния период Фискалният съвет взе активно участие в регулярно провежданата инициатива „Диалози с гражданите“, организирана от Представителството на Европейската комисия в България, която дава трибуна за изслушване мненията на гражданите по особено важни въпроси, вълнуващи

цялото общество. Темата на гражданския диалог бе „България в Еврозоната – въпроси и отговори“, а основни събеседници, отговарящи на въпросите на гостите бяха Валдис Домбровскис, заместник-председател на Европейската комисия и отговарящ по въпросите на еврото и социалния диалог, финансовата стабилност, финансовите услуги и съюза на капиталовите пазари и заместник министър-председателят Томислав Дончев.

През 2018 г. Фискалният съвет беше домакин на две официални срещи с представители на Европейската Комисия. И двете визити бяха в рамките на Европейския семестър, в който екипи на Европейската комисия провеждаха технически мисии в страната. Целите на мисиите бяха свързани с посещение на редица държавни институции в страната и запознаване с основните финансови и икономически параметри на състоянието на националната икономика и прогнозите за нейното развитие. Основни акценти в дискусиите заеха въпросите, свързани с макроикономическите перспективи, фискалното развитие и трудовия пазар. На първата среща през месец април представители от страна на Европейската Комисия бяха г-жа Мона Пападаку, икономически анализатор за България и Румъния, г-жа Матей Габриелчич и г-жа Мая Саманович – икономически анализатори към ЕК. Всички въпроси на Комисията бяха изчерпателно разгледани и детайлно анализирани от страна на Председателя и членовете на ФС. На срещата бяха изтъкнати усилията на Фискалния съвет от самото му създаване като независим орган да развива потенциала си в съответствие с регламентираните му от Закона за фискалния съвет и автоматичните корективни механизми функции.

На втората годишна среща между Фискалния съвет и мисията на Европейската комисия, състояла се през месец октомври, същите тематични направления бяха подробно обсъдени през призмата на предстоящото приемане на законопроекта за държавния бюджет за 2019 г. и Актуализираната средносрочна прогноза 2019 – 2021. Представители от страна на Европейската Комисия бяха отново г-жа Мона Пападаку, икономически анализатор за България и Румъния и г-н Франциско Барос Кастро, координатор на екипа. В последната за годината среща между ФС и ЕК Фискалният съвет получи и ценни практически съвети и насоки за бъдещото си развитие, укрепване и усъвършенстване на изпълняваните работни дейности по изготвянето на

оценки, гарантиращи поддържане устойчивостта на публичните финанси. В заключителната част от визитата си г-жа Мона Пападаку даде висока оценка на постигнатото от ФС, определяйки последната среща за годината като най-ползотворната и конструктивна среща между двете институции до този момент.

## Международно сътрудничество на Фискалния съвет извън страната

Международното сътрудничество на Фискалния съвет извън страната се изразява в участие в организирани от Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на ЕК срещи на фискалните съвети на страните членки на Европейския съюз и в работни срещи за обмяна на опит с други съвети. На годишните срещи се изнасят доклади от предварително определени фискални съвети, в които се дава отчет за дейността им за изтекъл период и се обсъждат проблемите при функционирането им. Значително време се отделя на анализите, направени от ръководители в ГД ЕКФИН, свързани с устойчивостта на публичните финанси в страните членки на ЕС. Провеждат се и дискусии относно използването на някои от моделите при оценка на краткосрочните и дългосрочни прогнози на макроикономически и бюджетни показатели. Организират се работни групи, които целогодишно се занимават с изследването на тези проблеми, резултатите от които се презентират пред делегатите на срещите.

По решение на ГД ЕКФИН фискалните съвети провеждат по две такива срещи всяка година. Представители на Фискалния съвет присъстваха и на двете срещи.

Първата за годината среща на официалната Мрежата на независимите фискални институции в ЕС се проведе в Брюксел в началото на годината. Съдържанието на срещата предложи изключително широк диапазон от тематични направления за представяне и разискване. За първи път беше презентиран Годишен доклад на Европейския фискален борд – независим консултативен орган за сътрудничество с националните фискални съвети, който извършва оценка на изпълнението и предложения за подобряване фискалната

рамка на ЕС, анализира подходящата за еврозоната фискална позиция и адекватните национални фискални позиции в рамките на правилата на Пакта за стабилност и растеж. На срещата бяха обсъдени пакет от нормативна база за Европейския паричен съюз, предложената директива за включване на Фискал компак в правото на ЕС и ролята на независимите фискални институции, както и приносът на националните институции към пригодността на Директивата за бюджетните рамки. Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ представи своята база данни за фискално управление.

На втората среща на официалната Мрежата на независимите фискални институции в ЕС, която се проведе в Брюксел в края на годината, диалогът се задълбочи още повече чрез разглеждане на предизвикателствата пред средносрочните бюджетни рамки. Беше разгледано предложението, свързано с многогодишната финансова рамка относно стабилизационната функция на европейските инвестиции и беше извършен преглед на гъвкавостта на Пакта за стабилност и растеж. В заключение беше представено изследване за управлението на държавните активи в Европейския съюз.

Освен в официалната Мрежа на независимите фискални институции, Фискалният съвет на България членува и в доброволната Мрежа на независимите фискални институции в ЕС, която включва повечето страни членки от официалната Мрежа. Срещите на тази мрежа също се провеждат два пъти годишно, като понякога се съчетават и следват срещите на официалната мрежа. По този начин се дава възможност за задълбочаване на сътрудничеството между фискалните съвет, както и промотиране на нови инициативи. Такава инициатива е примерно публикуваният за трета поредна година Европейски фискален мониторинг – специализирано издание, разглеждащо фискалната политика, провеждана във всяка една от страните – членки на Мрежата.

През 2018 г. Фискалният съвет на България участва и на двете годишни срещи на доброволната Мрежа на независимите фискални институции.

Първата среща за годината на доброволната Мрежа на независимите фискални институции в ЕС се проведе в Рим. Мероприятието даде възможност за разгръщане на нова инициатива за въвеждане на минимални общовалидни стандарти за функционирането и дейността на независимите фискални

институции в ЕС. Инициативата на по-късен етап прерасна в самостоятелно изявление на Мрежата на независимите фискални институции с предложения за конкретни мерки до Комисията за засилване ролята на независимите фискални институции посредством промени в европейското законодателство. Също така, на срещата беше анонсирано предстоящото издаване на окончателния доклад на работната група по средносрочните бюджетни рамки и беше направен преглед на резултатите на работната група, занимаваща се с изследването на разликата между реалния и потенциалния БВП.

Втората среща на доброволната Мрежа на независимите фискални институции в ЕС се проведе в края на годината в Братислава и беше посветена на макроикономическото прогнозиране. В рамките на целенасочен семинар бяха представени разнообразни методи и модели за работа с фискални данни в реално време, а работната група по разликата между реалния и потенциалния БВП изнесе поредния доклад за напредъка си. Срещата даден тласък за усъвършенстване публикациите на Европейския фискален мониторинг, както и плановете за представянето му в новосъздадения самостоятелен сайт на Мрежата.

През изминалата година представители на Фискалния съвет участваха в два семинара в чужбина. Първият от тях на тема „Държавни облигации, обвързани с растежа на БВП“ се проведе в Брюксел и беше организиран от Генерална дирекция „Икономически и финансови въпроси“ на ЕК. Семинарът разгледа икономическата оценка, реализирането и перспективите на държавните облигации, обвързани с растежа на БВП в ЕС. Водещи лектори от академичните и институционалните среди, както и делегати на други фискални съвет от ЕС, представиха своите възгледи, подходи и трактовка на проблема.

Вторият семинар, на чието провеждане присъстваше Фискалния съвет, бе отново в Брюксел и беше организиран от ЕК във връзка с прегледа на приложимостта на Директивата за бюджетните рамки (2011/85/ЕС). Семинарът беше замислен като форум за обмяна на възгледи и споделяне на натрупания опит при изпълнението на директивата. На срещата бяха широко дискутирани статистиката и прозрачността на работните база данни, средносрочните бюджетни фискални рамки, националните фискални правила и бюджетните прогнози.

## Други участия на Фискалния съвет в страната

Освен в събития от международния календар, през изминалата година Фискалният съвет взе участие и в научно-приложна конференция на ВУЗФ, посветена на проблематиката в областта на данъчното законодателство в България, представена през погледа на водещи експерти в страната. Обсъдени бяха най-новите законодателни промени и произтичащите от тях последици в приложното поле на тази сфера.

Отново по инициатива на ВУЗФ в края на годината членовете на Фискалния съвет присъстваха на кръгла маса по проблемите на финансирането на здравеопазването. На мероприятиято бяха дискутирани различни подходи и модели за реформиране на системата.

## Годишник на Фискалния съвет

През 2018 г., за първи път от създаването си, Фискалният съвет издаде Годишник на институцията за 2017 г. В него бяха включени становища по програми, прогнози, отчети, проекти и стратегии, свързани с бюджетния процес в България, както и доклади и позиции по актуални теми, с което се допринесе за увеличаване на прозрачността и информираността по бюджетните въпроси. Годишникът запозна обществото с дейността на Фискалния съвет на България. Включените разработки бяха резултат от анализиране устойчивостта на публичните финанси и сравняване на нейното състояние със страните от Европейския съюз. Използвана бе актуална информация от Министерство на финансите и Националния статистически институт. Направените изводи и препоръки бяха утвърдени от Фискалния съвет и някои от тях са взети под внимание от Министерство на финансите и от финансовите анализатори от Европейската комисия, отговарящи за България, и отразени в изготвените от тях доклади. Годишникът на Фискалния съвет за 2017 г. беше раздаден на всички гости на проведената в края на годината международна конференция на Фискалния съвет.

## Конференция на Фискалния съвет

На 16-ти ноември 2018 г. в зала „Изток“ на Народното събрание Фискалният съвет проведе първата си международна конференция на тема „Фискална политика и икономически растеж“.

Международната конференция беше открита от Председателя на Фискалния съвет проф. д-р Борис Грозданов, който приветства участниците и представи Годишника на Фискалния съвет за 2017 г., съдържащ основните становища и позиции на Съвета по важни за фискалната политика правителствени документи.

На форума старши икономиста в Световната банка Емилия Скрок направи презентация на тема „Влиянието на фискалните правила върху изпълнението на бюджета“, подчертавайки, че през последните десет години се наблюдава подобрене на фискалните баланси на страните-членки в ЕС. На базата на представено сравнително изследване, беше направен изводът, че по отношение на други държави-членки България бележи подобрен фискален баланс и намаление на дълга, но също така се отчете фактът, че новите страни-членки внасят елемент на нестабилност в общата фискална политика на ЕС.

Бившият финансов министър доц. д-р Петър Чобанов изнесе доклад пред участниците в конференцията относно бюджетната политика в условията на положителен икономически цикъл. Детайлно бяха представени начините за управление на рисковете в благоприятни икономически времена, възможните подходи към бюджетните разходи, слабостите на капиталовото бюджетиране, управлението на дълга и проблемът за неравенството на доходите.

Кристина Карагъзова – Маркова, главен експерт в БНБ, направи презентация пред гостите на конференцията на тема „Фискален блок в прогностичния модел на БНБ“. Накратко бяха представени целите и принципите за изготвяне на фискалната прогноза на БНБ за ключови индикатори. Фискалният прогностичен модел беше изведен и обяснен чрез схематизирано представяне на основните взаимовръзки в следните блокове: реален сектор, инфлация, пазар на труда, външен сектор, фискален и паричен сектор, за които едновременно се решават система от уравнения. В заключение бяха разгледани

и няколко сателитни модела, използвани за анализ на фискалната политика на БНБ.

Председателят на Съвета на Института за пазарна икономика доц. Красен Станчев изнесе доклад на конференцията, озаглавен „Фискални илюзии и стопански растеж“. В презентацията си доц. Станчев очерта единадесет механизма за създаване на фискални илюзии, от които десет приложими за страната.

За ползите от създаването на Държавен фонд за „дъждовни дни“ презентация на конференцията изнесе доц. Юлия Добрева от Висшето училище по застраховане и финанси. Презентацията беше подкрепена с примери за добри практики от международния опит при създаването и управлението на такива фондове.

Заклучителната презентация на първата конференция на Фискалния съвет на България беше изнесена от д-р Дияна Металова, главен асистент в УНСС и главен експертен сътрудник към Фискалния съвет. Тя беше озаглавена „Перспективи за по-ефикасна фискална политика в България“, В теоретичен и практически аспект бяха разгледани целите на фискалната политика, въпросите дали е оптимална данъчната система на страната и дали разходните политики съдействат за ускоряване на икономическия растеж, както и проблемът за използване възможностите на фискалната децентрализация в посока по-ефективна алокация на ресурси.

## Медийни участия на Фискалния съвет

През изминалата година членове на Фискалния съвет активно участваха в радио и телевизионни предавания и печатни издания. Общият брой на интервютата бе 42, в т.ч.:

- в телевизии и радиа – 30
- в печатни издания – 12

## Становища на Фискалния съвет

Фискалният съвет на България изготвя становища в изпълнение на чл. 4, чл. 5 и чл. 6 от Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми.

Експертните оценки, заключения и препоръки са направени на база независимо наблюдение и изследване на публично достъпни документи на Министерство на финансите на Република България, Българска народна банка, Националния статистически институт, Европейската комисия, Световната банка и Международния валутен фонд.

Целта на становищата е насочена към повишаване информираността на българското общество и европейските партньори за фискалното управление на страната и повишаване качеството на официалните бюджетни прогнози, чрез извършване на безпристрастна оценка, базирана на обективни критерии.

През 2018 г. Фискалният съвет прие девет становища по проекти на актове на Министерски съвет, вкл. един доклад:

1. Доклад-оценка на ФС относно фискалната политика в Средносрочната бюджетна прогноза за 2019-2021г. и пролетната макроикономическа прогноза 2018-2021г.;
2. Становище на ФС относно проект на Закон за държавния бюджет на РБ за 2019г. и Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за 2019-2021г.;
3. Становище на ФС относно Проект на Закон за бюджет на НЗОК за 2019 г.;
4. Становище на ФС относно Проект на Закон за бюджета на ДОО за 2019 г.;
5. Становище на ФС относно Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2019-2021 г.;
6. Становище на ФС относно Отчет за изпълнението на държавния бюджет на РБ за 2017 г.;
7. Становище на ФС по Годишния отчет за изпълнението на бюджета на НЗОК за 2017г.
8. Становище на ФС относно Отчет за изпълнение на бюджета на ДОО за 2017 г.;
9. Становище на ФС относно Годишен отчет за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг към 31.12.2017г.;

## Доклад-оценка на ФС относно фискалната политика в Средносрочната бюджетна прогноза за 2019-2021г. и пролетната макроикономическа прогноза 2018-2021г.;

Съгласно Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми **Фискалният съвет на България наблюдава спазването на числовите фискални правила и изготвя мотивирано становище и препоръки** относно пролетната и есенната макроикономически прогнози, по законопроекта за държавния бюджет, бюджета на държавното обществено осигуряване и бюджета на Националната здравноосигурителна каса, както и по проектите на средносрочна бюджетна прогноза, както и на други стратегически документи на Министерския съвет, относими към спазването на числовите фискални правила.

Дейността по фискално наблюдение **предполага анализ и оценка на основни бюджетни документи и прогнози**, изготвяни от Министерството на финансите, и мотивиране на определени коригиращи действия при необходимост. Законът за Фискален съвет и автоматични корективни механизми също така изисква дейността на Фискалния съвет да се базират на принципите на независимост, публичност, обективност и прозрачност.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящия доклад, който включва анализ и оценка на: 1) фискалната позиция, 2) пролетната макроикономическа прогноза, 3) средносрочната фискална прогноза и 4) спазване на фискалните правила. За извършването им е използвана информация на МФ, НСИ, собствени оценки, както и данни от зимната прогноза на Европейската комисия.

Освен изпълнение на задълженията на закона, чрез настоящия доклад Фискалният съвет има за цел да допринесе за **разширяване на обхвата на фискална информация и бюджетния анализ**. Споделянето на информация, анализи и идеи има за цел да подпомогне властите за вземане на ефективни решения, които се отнасят до въздействие върху икономиката и икономическия цикъл. Дебатът относно решенията на правителството и широкият консенсус по фискалните въпроси спомага за устойчивост и постигане на дългосрочна стабилност в управлението.

## I. Оценка на фискалната позиция за 2017 – 2021 г.

### Основни послания

- През 2017 г. фискалната позиция на България е била проциклична, като тази тенденция се запазва за период от няколко предходни отчетни години.
- Фискалната позиция за 2018 г. както и за следващия прогнозен период се предвижда да бъде близо до **неутралната**. Това е положителна тенденция и показва, че правителството не оказва натиск върху съвкупното търсене в проциклична посока, което допринася за продължаване на тенденцията към добро фискално управление.
- В края на периода (след 2020 г.) макроикономическата среда показва **леко прегряване**, което е добре да бъде адресирано от фискалните власти. Фискалният съвет препоръчва да се обмисли възможността за затягане на фискалната политика и текущо да се следи изменението в отклонението от потенциалния БВП.

### 1.1. Мотиви

Оценяването на фискалната позиция е задължително при анализа на фискалната ситуация в страната и служи за основа за вземане на решения за посоката и въздействието на фискалната политика на правителството в зависимост от икономическия цикъл. **Икономическата теория препоръчва провеждане на политика на стабилизация**, а именно – политика, противодействаща на икономическия цикъл (**антициклична фискална политика**). Причините за това се коренят във факта, че стабилната икономическа среда и по-слабите флуктуации на икономическия цикъл подпомагат дългосрочното икономическо развитие, стимулират инвестициите и осигуряват добри условия за растеж и заетост.

**Фискалната позиция се оценява<sup>1</sup> в зависимост от изменението в структурния баланс спрямо равнището на икономиката спрямо потенциала.** Това е така, защото чрез отклонението от потенциалния БВП се измерва разликата между реалния продукт и неговата потенциална стойност (стойността на продукта, постигната при оптимална заетост и използване на пълния капацитет на производствените фактори). Изменението в структурния баланс от своя страна показва посоката на движение на

<sup>1</sup> IMF Pamphlet Series – No 49 – Guidelines for Fiscal Adjustment, достъпен на <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam49/pam4902.htm>

политиката на правителството, доколкото структурният баланс е онази част от общия бюджетен баланс, която отразява правителствената дискреция.

В тази част ще бъде направена оценка на фискалната позиция, **без тук да се спираме подробно** на (1) макроикономическото развитие, което е представено в отделна част при оценка на макроикономическата прогноза, (2) бюджетните баланси, които са представени при оценката на фискалната прогноза и оценката на фискалните правила и (3) развитие на дълговите индикатори, които също са обект на самостоятелно представяне. Следва да се има предвид, че **общият бюджетен баланс, макар и стартов много важен индикатор за бюджетната позиция, сам по себе си не е достатъчен за адекватна оценка на фискалната политика.** Също така, в някои случаи може да е необходима структурна корекция, независимо че стабилизацията не е проблем, тъй като високите данъци могат да дестимулират работната сила и спестяванията, докато правителствените разходи може да са с по-ниска ефективност. Поради това съществен въпрос представлява и адекватната структура на икономиката.

**Докладът на ЕК за макроикономическите дисбаланси за България от март 2018 г.**<sup>2</sup> отбелязва, че икономическият растеж на страната, макар и значителен, не подпомага ускорена конвергенция спрямо ЕС. Фискалното управление създава пространство за решаване на икономически и демографски предизвикателства и реализиране на структурни реформи, като все още предстои подобряване на управлението, особено по отношение на събираемостта на данъците и ефективността на данъчната администрация. В публичния сектор липсват индикатори за оценка на резултатите по отношение на управлението на разходите, както и механизми за проследяване на резултатите от средносрочното планиране. Наблюдава се подобряване на резултатите на финансовия сектор, макар че все още са налице някои проблеми. Държавните предприятия все още представляват сериозен риск пред публичните финанси и фискалното управление, като тези предприятия рядко са обект на професионален мениджмънт и правила, които да осигурят прозрачност и независимост при вземането на решения. Наблюдават се предизвикателства пред развитието на редица сектори – иновации, енергетика и развитие на инфраструктурата.

<sup>2</sup> Country Report Bulgaria 2018 „Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic Imbalances“ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, 07.03.2018 г, достъпен тук: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-bulgaria-en.pdf>

## 1.2. Оценка на фискалната позиция

Икономиката на България през последните години расте стабилно, като растежът основно се движи от нарасналото вътрешно търсене. След 2015 г. икономиката нараства с над 3% годишно, като за 2017 г. реалният икономически ръст е 3.6% по последни данни на НСИ. Нарастването на вътрешното търсене е обусловено от увеличение на разполагаемия доход на домакинствата, както и от увеличението на потреблението на публичния сектор. Инвестициите също, макар и бавно, се възстановяват, поради подобряване в усвояването на ЕС средствата и стартирането на нови проекти. Тези фактори ще продължат въздействието си и в средносрочен план.

Потенциалният БВП също се очаква да расте със стъпка от около 3.5% годишно, като ръстът е ограничен от по-скромното нарастване на капитала и труда. За сметка на това расте значението на общата факторна производителност като фактор за нарастване на потенциалния продукт. По оценки на ЕК<sup>3</sup> приносът на акумулирането на капитал в ръста на потенциалния БВП бележи най-ниските си нива за последното десетилетие.

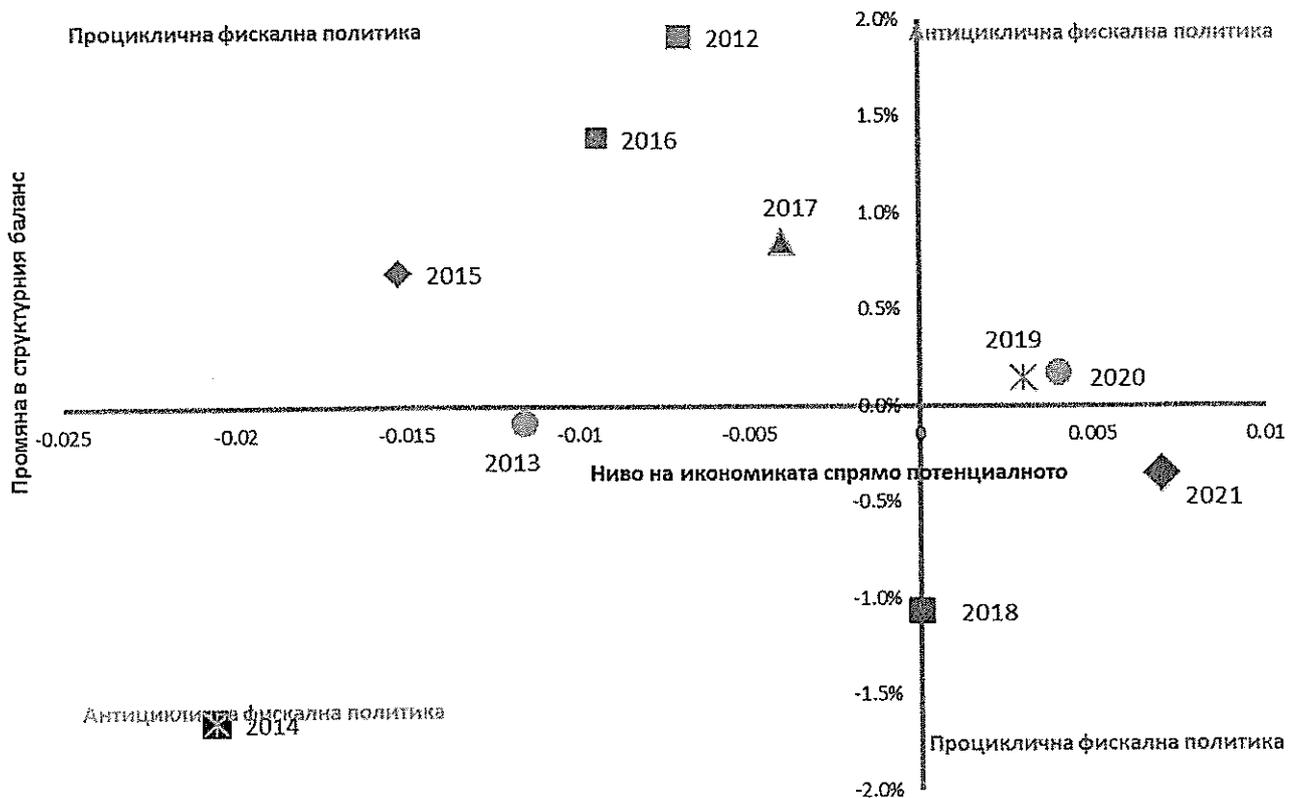
В областта на публичните финанси през последните години се върви към консолидация и се очаква перспективите да останат позитивни и през прогнозния период. Общият баланс на касова основа за 2017 г. се очаква да бъде 0.9% от БВП, като за следващите години се прогнозира достигане на нулево салдо в края на периода (2021 г.). За сектор „Държавно управление“ очакванията са също за бюджет на излишък в рамките на 0.2% от БВП в края на периода (2021 г.). По отношение на структурния баланс се планират излишъци от 0.2-0.3% от БВП за периода. Средносрочната бюджетна цел остава както е дефинирана съгласно СБП на -1% от БВП, като се има предвид и по-ниското ниво на консолидиран дълг, който в края на периода се очаква да достигне 19% от БВП.

На база на данни в СБП и Конвергентната програма на Правителството, както и собствени оценки, фискалната позиция на България за периода 2012-2021 г. е представена на следната графика:

---

<sup>3</sup> Пак там.

Графика 1. Фискална позиция на България за 2013-2021 г.



Източник: графика на ФС по данни от МФ

За 2017 г. фискалната позиция на страната може да се счита за проциклична, като 2017 г. продължава тенденцията от предходните две години. Основната причина за тази позиция е подобряването в структурния баланс след 2015 г. едновременно с намаляване на разликата между потенциалния и реалния БВП (приближаване на икономиката към потенциалното ѝ ниво). В същото време отрицателното отклонение от потенциала на икономиката предполага, че правителството е трябвало да разхлаби позицията си, като по този начин щеше да противодейства по-добре на цикъла.

През 2018 г. се забелязва действието на неутрална фискална политика, а през 2019 г. – 2020 г. позицията е антициклична. През 2021 г. наблюдаваме леко изместване на политиката по посока на процикличност, вероятно поради слабо влошаване на структурния баланс при позитивно отклонение от потенциала. Това показва разхлабване в условията на леко прегряване на икономиката (особено за периода 2019 – 2020 г.), вместо затягане. Фискалният съвет счита, че фискалните власти следва да направят корекция през 2021 г. в посока редуциране на икономическия цикъл, например увеличаване на структурните излишъци и изтегляне на ресурс от икономиката, тъй като прегряването може да има негативни последици.

Прогнозите на Европейската комисия за България<sup>4</sup> по отношение на фискалната позиция също **показват неутрална фискална позиция** за 2017 г. и леко прегриване на икономиката за 2018 и 2019 г. с нарастване на положителното отклонение от потенциала.

Таблица 1. Есепна прогноза на Европейската комисия (данни за периода 2015 – 2019 г.)

Последна прогноза на ЕК/есен 2017	2015	2016	2017	2018	2019
Структурен баланс	-1.2	0.1	0	-0.2	-0.1
Промяна в структурния баланс	3.7	1.3	-0.1	-0.2	0.1
Отклонение от потенциалния БВП	-1.4	-0.5	0	0.5	0.7

Източник: *Cyclical Adjustment of Budget Balances, Autumn 2017, ЕК*

### 1.3. Изводи

От прегледа на фискалната позиция може да се направи извод, че в настоящата прогноза България се **придържа по-скоро към неутрална фискална позиция**. На практика това означава, че действията на фискалните власти са в съответствие с икономическия цикъл в краткосрочен план, като правителството не оказва процикличен натиск върху икономиката. Ако тенденцията към прегриване в края на прогнозния период се запази в следващите прогнози, следва да се вземат мерки за охлаждане, като правителството е препоръчително да започне да упражнява по-сериозна рестрикция чрез своите дискреционни мерки, за да избегне процикличност.

В следващата част на доклада е представена по-задълбочена оценка на макроикономическата прогноза, в която ще се търси отговор на това какви могат да са причините за движението на показателите на макроикономическата среда.

## II. Оценка на макроикономическата прогноза 2018 – 2021 г.

### Основни послания

- Макроикономическата прогноза за периода 2018-2021 г. е в съответствие с очакванията за развитие на икономическата среда в международен план и прогнозата за основните макроикономически показатели е реалистична с

<sup>4</sup> Cyclical Adjustment of Budget Balances, Economic and Financial Affairs, European Commission, достъпен на: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/cabb\\_autumn2017\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/cabb_autumn2017_en.pdf)

изключение на някои от оценките за текущата (2018 г.) година, в които се забелязва обръщане на повечето тенденции. Фискалният съвет препоръчва по-задълбочено да бъдат изследвани причините за тази промяна в тенденциите през текущата година.

- За периода 2019 – 2021 г. **повечето показатели се променят в синхрон**, като това е видно особено за показателите за пазара на труда и потреблението.
- Трудно може да се направи сравнение с прогнозите на **други финансови институции** поради липса на такива преди изготвяне на рамката. Въпреки това от представените сравнения с последните прогнози на ЕК и на МВФ може да се направи извод, че посоката на изменения на показателите съвпада.
- Фискалният съвет препоръчва да се публикува **по-разширен вариант на макроикономическата прогноза** с по-голям брой показатели, което ще позволи по-качествен фискален анализ и оценки.

## 2.1. Мотиви

Оценката на макроикономическата рамка е задължителен елемент на **фискалния мониторинг**, осъществяван от Фискалния съвет съгласно чл. 6, ал. 2 на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми. Макроикономическата прогноза е много важен икономически документ, който е основа за прогнозиране на всички фискални показатели и нейната точност е от решаващо значение за точно прогнозиране на бюджетните параметри.

На този етап Фискалният съвет не изготвя своя макроикономическа прогноза. Анализът в тази част на доклада се изготвя на база на **сравнение на официалната макроикономическа рамка с прогнозите на някои международно признати организации** (Европейската комисия, Международния валутен фонд и др.), като целта е да потърси причина за различията, ако са налични такива.

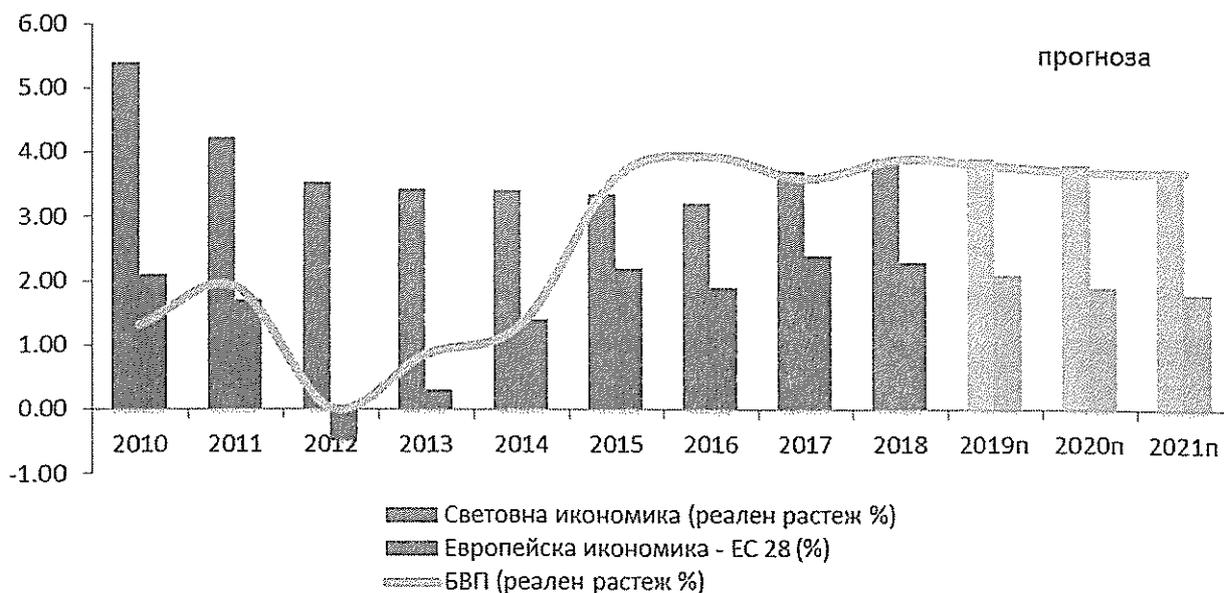
Следва да се отбележи също така, че Министерството на финансите публикува информация за макроикономическата рамка само за **ограничен брой показатели**, което в някои случаи затруднява фискалния анализ. Описание на подхода и модела на прогнозиране също не е налично. Разширяване на обхвата на публикуваните показатели и описание на модела и методологията за прогнозиране биха подобрили в значителна степен аналитичната среда.

## 2.2. Оценка на качеството, точността и ефективността на макроикономическата рамка

В тази част Фискалният съвет оценява макроикономическата прогноза. Отклоненията между официалната прогноза и последните аналогични прогнози, налични към момента на изготвяне на настоящия доклад, са представени накратко. Анализът включва оценка на разликите между двете последни прогнози и разликите между прогнозата на МФ и други прогнози на международни финансови институции.

Макроикономическата прогноза включва данни за международната среда (реалните растежи на световната и европейската икономика; валутния курс щатско долар/евро; цена на петрола в щатски долари за барел и цена на енергийните суровини), оценки на БВП и неговите компоненти, пазар на труда и цени, платежен баланс и паричен сектор.

Графика 2. Реален растеж на БВП 2010 – 2021 г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Макроикономическата прогноза предвижда реален растеж на БВП в размер на 3.9% за 2018 г., който ще спадне до 3.7% през 2021 г. Той надвишава растежа на европейската икономика и се изравнява с растежа на световната икономика, което е позитивен знак за развитието на страната. Лекият спад в ръста на БВП към 2021 г. не е

съвсем обясним от гледна точка на развитието на международната среда и показва, че българските фискални власти имат по-песимистични очаквания за развитие на националната икономика или са по-консервативни в оценките си.

Графика 3. Растеж на БВП и неговите компоненти за периода 2010 – 2021 г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

**Ръстът на потреблението в прогнозата също спада** от 5% през 2018 г. на 3.8% през 2021 г., основно поради намаляване на вътрешното търсене. Брутообразуването на основен капитал се предвижда да расте със средно 6.8% поради очаквания за по-добро усвояване на европейските фондове, но все още остава на сравнително ниско ниво. Необясним е ръстът от 10.1% на брутообразуването на основен капитал за 2018 г. – дори и по-ниската база от предходната година не обяснява това повишение, както и очакванията за ръст на инвестициите с европейски средства.

По отношение на **паричния сектор** е забележима тенденцията към увеличаване на вземанията както от фирмите, така и от домакинствата, макар и с по-слаб размер поради очаквания за увеличаване на размера на кредитирането. Според Фискалният съвет към момента липсват съществени сигнали за увеличаване на кредитирането в следващите години.

**Измененията във външната среда** водят до намаляване на външното търсене, което има за резултат в намаляване на ръста на вноса и на износа през 2021 г. и до все още отрицателен принос на нетния износ към растежа на БВП. Според Фискалният съвет прогнозата за изменението на износа и вноса е консистентна и отговаря на

очакванията за развитието на външната среда, като в резултат ще има леко повишаване на отрицателния търговски баланс в края на периода.

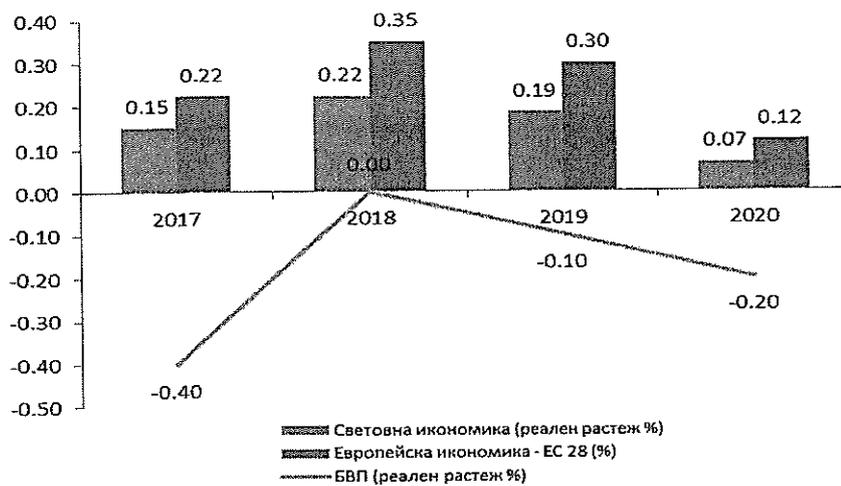
Въпреки това обаче оценката на **макроикономическите рискове в пролетната прогноза** не включва сериозните послания през последните няколко месеца от страна на американския президент, които индикират засилване на протекционистичните намерения спрямо международната търговия. Обявените планове да се наложат мита от 25% върху вноса на стомана и 10% върху алуминиевите продукти в името на националната сигурност<sup>5</sup> с цел подкрепа на местните производители и работните места могат да нанесат щети както на американския, така и на международния пазар. Процентът на американския внос, покрит от специални тарифи, почти ще се удвои до 7.4%. Процентът на китайския износ към САЩ, засегнат от подобни рестрикции, се очаква да се увеличи от 9.2% до 10.9%. Но количеството на американския внос от останалия свят, подложен на новите ограничения, вероятно ще се утрои от 2.2% до 6.4%. Сред страните, които ще бъдат засегнати най-много, са Канада, Франция, Германия, Индия, Япония и Южна Корея. В резултат може да се очаква **забавяне на световния икономически растеж**. Съществува риск и от разширяване на тези мерки и върху други отрасли, както и предприемане на подобни мерки от други страни в отговор на американската политика. В случай на ответни мерки е възможно да се увеличат и политическите рискове пред икономическата среда, особено що се отнася до отношенията между ЕС и САЩ и САЩ и Русия. По наше мнение тези рискове следва да се оценят и да се включат в оценка на алтернативен сценарий.

Пролетната и есенната макроикономически прогнози се сравняват с цел търсене на обяснение на различията между тях. Най-често разликите между прогнозите се дължат на **промени в икономическата среда (външна и вътрешна), което води до промяна в очакванията и оценките за развитието на основните икономически индикатори**. В някои случаи промените могат да се дължат на реализирани се рискови събития.

---

<sup>5</sup> През последните месеци в международните аналитични издания все по-често се говори за неизбежни „търговски войни“. Подобен риск следва да се анализира и предвиди при разработването на основните бюджетни документи.

Графика 4. Изменения в прогнозите за растеж на БВП

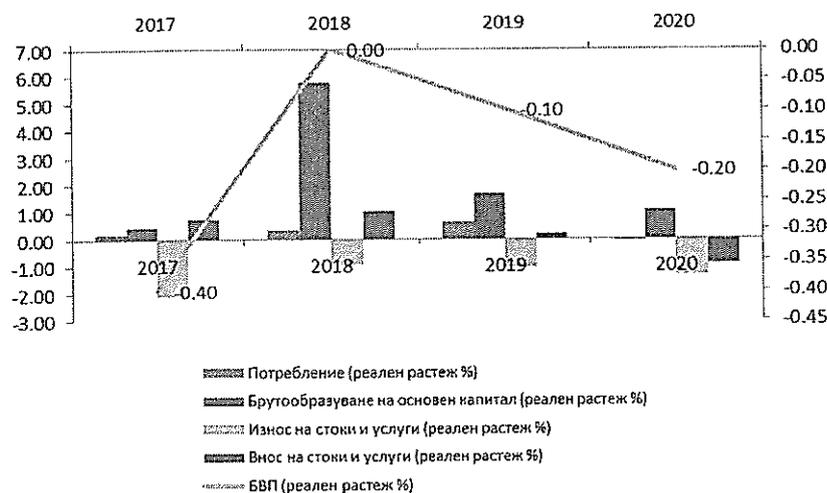


Забележка: Не са представени данни за 2021 г., защото тя не е включена в есенната макроикономическа прогноза

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

За 2018 г. няма промяна в очакванията за размера на ръста на БВП, като за прогнозния период се предвижда по-нисък растеж от очаквания през есента. За причина се изтъква по-ниският отрицателен принос на нетния износ. Според Фискалния съвет следва да се потърсят допълнителни причини за отрицателното отклонение, което не отговаря на подобрената макроикономическа среда в световен и европейски план.

Графика 5. Изменения в приносите към растежа на БВП

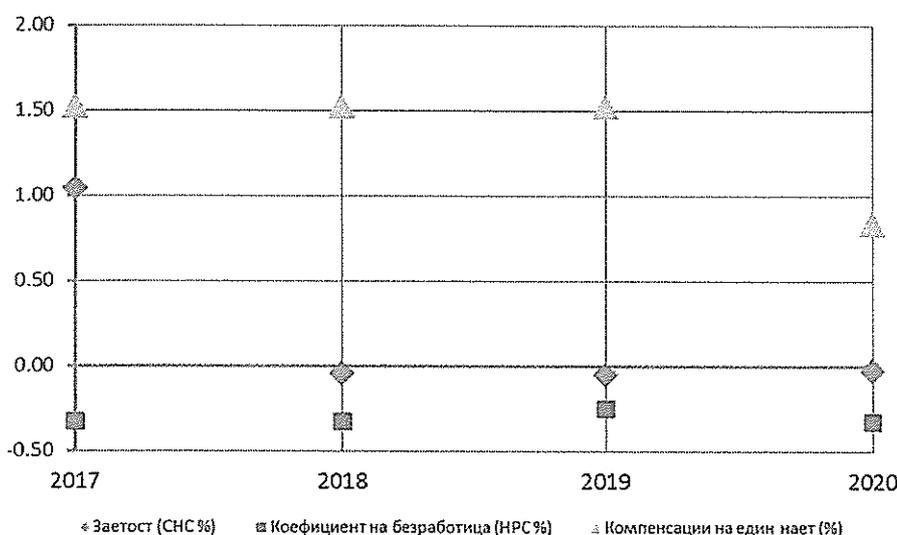


Забележка: Изменението на реалния растеж на БВП е представено на дясната скала.

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Изменението на потреблението е много слабо в сравнение със сериозния ръст на капиталовите разходи, особено в 2018 г. За този ръст трудно може да се намери обяснение, независимо от по-високите очаквания за инвестиции с източник ЕС. Липсва съществена причина да се очаква значителен ръст в националните инвестиции, като същото се отнася и за преките чуждестранни инвестиции. Според Фискалния съвет прогнозата за изменение на външния сектор (износ и внос) е в съответствие с икономическите очаквания.

Графика 6. Изменения на показателите за пазара на труда



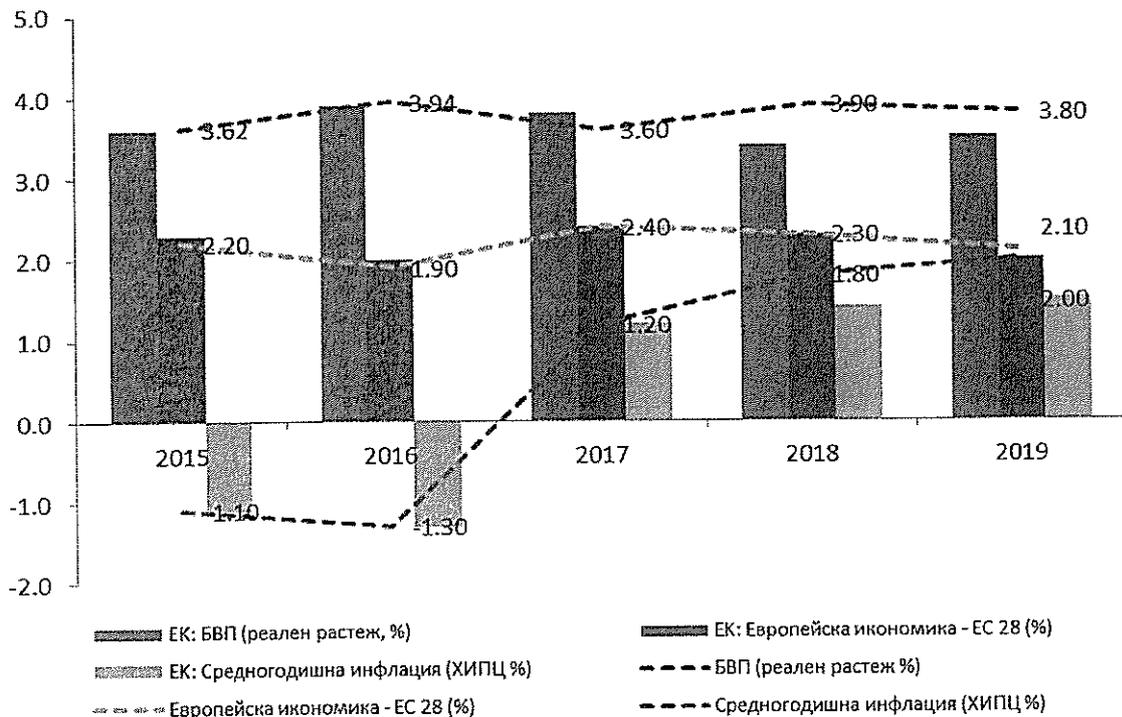
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

По отношение на показателите на пазара на труда се забелязва подобрение в очакванията за показателите за заетост и безработица. Показателят за компенсация на един нает забавя своя ръст към края на периода, което съответства на очакванията за намаляващ ръст на потреблението и заетостта.

Към момента на изготвяне на макроикономическата прогноза на МФ (02.04.2018 г.) не са налични прогнози на други финансови институции със същия времеви обхват, поради което в тази част ще бъде направено сравнение със 1) зимната прогноза на ЕК и 2) последната прогноза на МВФ. Макар и различаващи се времево, все пак тези международни сравнения са важни, за да може да се оцени доколко националната прогноза съответства на очакванията за развитие на българската икономика на други финансови и не само институции. Следва да отбележим, че в СБП 2019-2021 г. вече е направено сравнение със зимната макроикономическа прогноза на ЕК и поради това тук няма да правим подробен анализ на различията между двете прогнози.

Зимната прогноза на Европейската комисия<sup>6</sup> е предварителна, тя е подготвена в началото на 2018 г. и съдържа ограничен кръг от индикатори. Сравнението се извършва за показателите за реален растеж на БВП, растеж на европейската икономика и средногодишна инфлация. Прогнозата на ЕК включва периода 2015 – 2019 г.

Графика 7. Сравнение на някои макроикономически показатели в прогнозата на МФ и зимната прогноза на ЕК за периода 2015 – 2019 г.



Източник: Графика на ФС по данни на МФ и ЕК

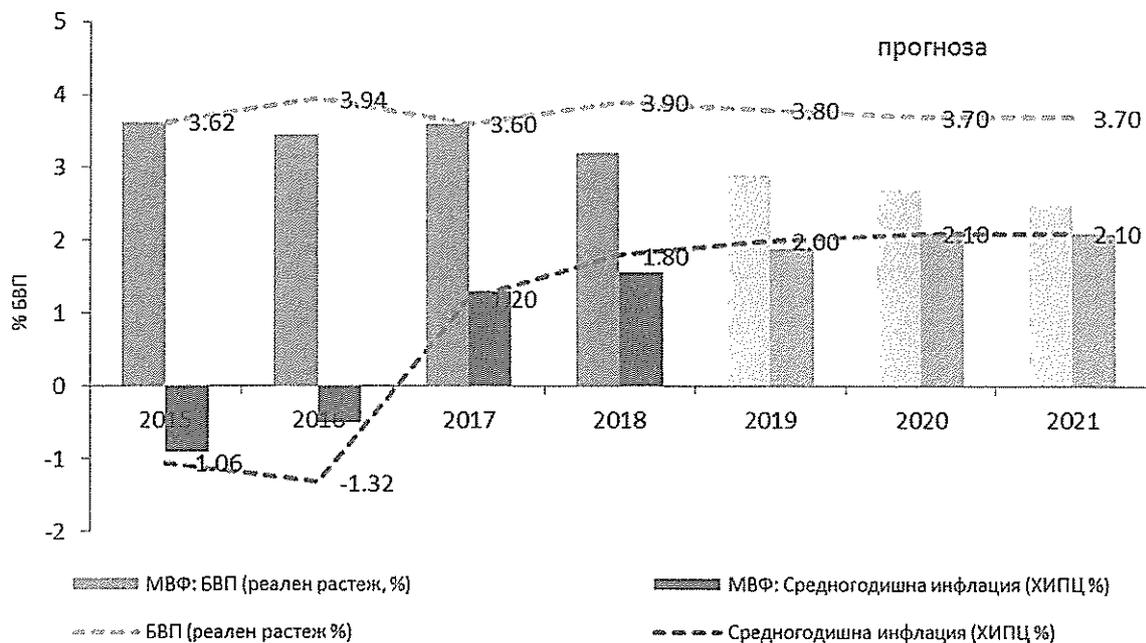
Както е видно от графиката очакванията на ЕК и на българските фискални власти съвпадат като тенденция по представените показатели. Стойностите леко се различават за 2018 и 2019 г. по отношение на прогнозата за инфлацията и за растежа на БВП, като **прогнозата на ЕК от началото на годината е по-песимистична.**

Есенната прогноза на МФ<sup>7</sup> е публикувана в края на 2017 г. и включва период до 2022 г. Тя включва значителен брой показатели, но за целите на доклада се прави сравнение за показателите за реален растеж на БВП, инфлация и внос/износ.

<sup>6</sup> Повече информация за зимната прогноза на Комисията може да се види тук: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/bulgaria/economic-forecast-bulgaria\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/bulgaria/economic-forecast-bulgaria_en)

<sup>7</sup> World Economic Outlook Database, IMF: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/index.aspx>

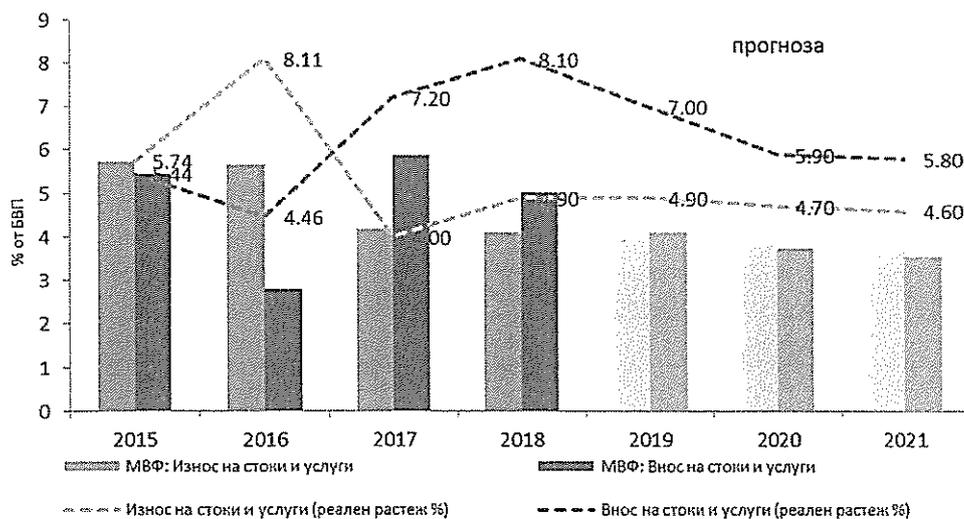
Графика 8. Сравнение на показателите за реален растеж на БВП и инфлация с есенната прогноза на МВФ



Източник: Графика на ФС по данни на МФ и МВФ

Както е видно от графиката тенденциите в прогнозите съвпадат, като есенната прогноза на МВФ е по-песимистична по отношение на реалния растеж. Има вероятност тези очаквания да се коригират в посока нагоре в следващата прогноза на Фонда, тъй като за момента липсват негативни тенденции, свързани с растежа, които да водят до по-слабо представяне. Оценките за инфлацията на двете институции съвпадат.

Графика 9. Сравнение на показателите за внос и износ с есенната прогноза на МВФ



Източник: Графика на ФС по данни на МФ и МВФ

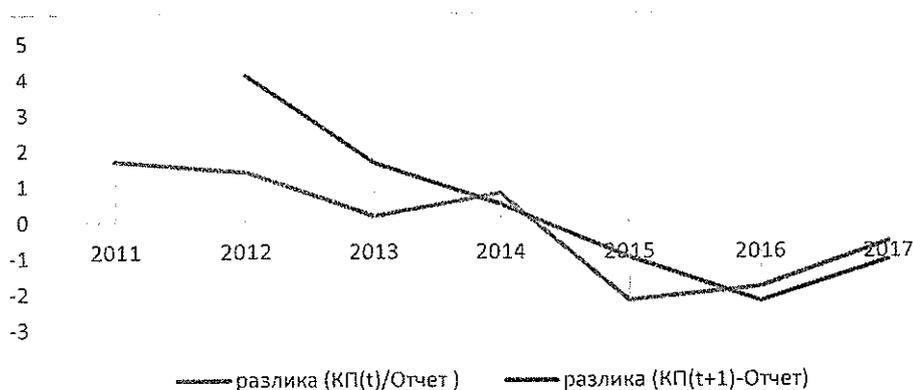
По отношение на нетния износ се наблюдават разлики в отчетните данни на двете институции за 2016 - 2018 г. Тенденциите в прогнозите са в една посока, като прогнозните данни на МФ са отново по-оптимистични. МФ предвижда спад в растежа на вноса на стоки и услуги за прогнозния период, докато по прогноза на МВФ ръстовете и на вноса и на износа ще се стабилизират.

Анализът на отклоненията се извършва на база на оценка на: (1) посока на тенденциите и (2) размер на отклонението. Анализът на отклоненията обхваща периода от 2011 г. до 2017 г. и е базирана на данните от средносрочната прогноза. Данните за текущия период са наличните данни по предварителен отчет на НСИ и МФ.

### БВП

При анализа на отклоненията на БВП за текущата на прогнозата година и за БВП<sub>t+1</sub> се наблюдават следните тенденции. Отклоненията в прогнозата за текущата година и прогнозата за следващата година са в една посока. Прогнозата системно е надценявала икономическият ръст в периода след кризата и икономическа стагнация, докато в периода на възстановяване на икономическия растеж се наблюдава подценяване на нивото на растежа.

Графика 10. Разлики на прогнозата за икономически растеж (номинални разлики)\*



Забележка: \*Положителните разлики показват надценяване (+), а отрицателните стойности показват подценяване (-). КП (t+1), е прогнозата, направена в годината t, за период t+1.

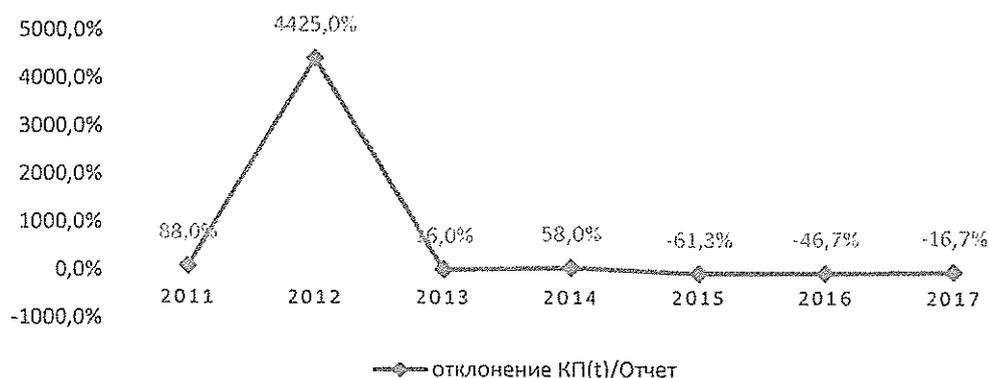
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В разглеждания период 2011-2017 г. няма съществени непредвидими външни шокове, които да влияят на посоката на прогнозата. За разглеждания период по-значим външен фактор е намалението на цената на петрола. Може да се обобщи, че въпреки известната несигурност, свързана с поведението на основните страни износителки на

петрол, не е имало разлики в оценките за въздействието му върху световната икономика и посоката на въздействие върху растежа на българската. Разминаванията в посоката на оценките частично могат и да се дължат на методологически промени в оценката на БВП.

Оценката на значимостта на отклоненията е разгледана както съотношението на прогнозната стойност и отчетната стойност, така и по отношение размера на отклоненията в различните годишни прогнози, обхващащи периодите на прогнозата. За СБП стандартният период на прогнозиране е 3 години (t+3).

Графика 11. Отклонение на прогнозата за БВП (%)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

От данните за отклонение на прогнозата в текущата година може да се направи извод, че големината на отклоненията са **относително равни по големина** в „добри/лоши“ времена на икономическия цикъл. Средната стойност на отклонението за разглеждания период е около 48% (без стойността за 2012 г.). Считаме, че систематичен извод при относителен малък брой на наблюдения е трудно да се направи. Като се има предвид комплексността на прогнозиране на БВП, считаме, че са допустими отклонения около 20%, имайки предвид аналогични изследвания за степента на грешка в прогнозите на ЕК.<sup>8</sup>

Ако се анализират стойностите във вертикален разрез, т.е. прогнозата за една и съща година в рамките на три последователни документа (КП или СБП), прави

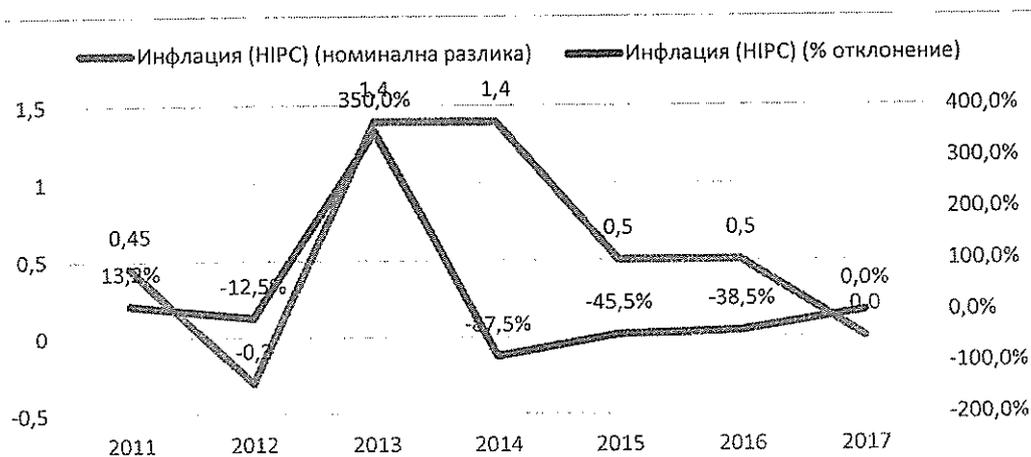
<sup>8</sup> Marco Fioramanti, Laura González, Cabanillas, Bjorn Roelstraete and Salvador Adrian Ferrandis Vallterra, „European Commission’s Forecasts Accuracy Revisited: Statistical Properties and Possible Causes of Forecast Errors“ European Commission Discussion paper 027/March 2016, достъпен тук: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp027\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp027_en.pdf)

впечатление относителната разнопосочност на прогнозите през различните години, като след 2015 г. прогнозите са относително консистентни и последователни.

### Инфлация

Данните показват, че прогнозата за инфлацията е относително консистентна и може да се направи извод, че не се наблюдават значими отклонения, можещи да повлияят на вземането на решения. Поради стабилността на нивото на инфлация, номиналните отклонения са около 0.5 пункта, което не влияе съществено на фискалната прогноза. Трендът е на намаляване на отклоненията.

Графика 12. Отклонение на прогнозната инфлация (текуща година)

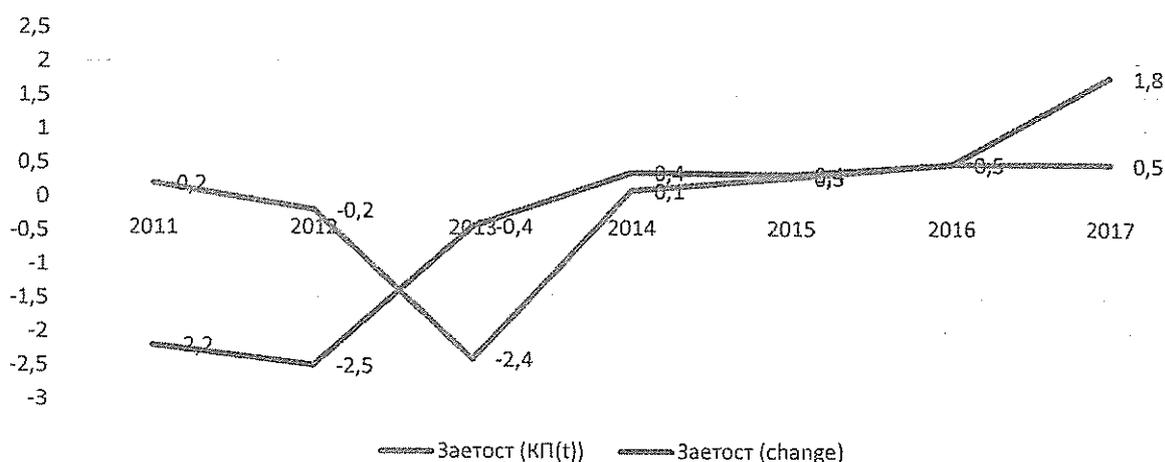


Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

### Заетост

При прогнозирането на заетостта се наблюдават сходни зависимости с тези при прогнозата на БВП. В годините на криза и стагнация (периода до 2013 г.) прогнозата е била надценяваща реалното ниво на заетост. В периода на съживяване на пазара на труда след 2014 г., оценките са коректни относно посоката и нивото на заетост. Разликите в оценката варират от -0.1 процентни пункта от нивото на заетост до -1.3 пункта през 2017 г., когато се наблюдаваше значително по-бързо възстановяване на пазара на труда спрямо очакваното.

Графика 13. Промяна в заетостта



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

### 2.3. Изводи

На база на представения анализ Фискалният съвет прави извод, че **пролетната макроикономическа прогноза за 2018 – 2021 г. е в съответствие с очакванията** за развитие на външната и вътрешната среда, както и с основните очаквания на финансовите институции. Прогнозата не показва съществени отклонения.

Липсва оценка на някои рискове пред макроикономическата прогноза, както и по-подробно описание на рисковите събития, които биха довели до изпълнението на алтернативни сценарий, но въпреки това макроикономическата рамка включва оценки за основните негативни последици като ефект върху икономическата активност, което е положителен знак за качеството на прогнозата.

Фискалният съвет препоръчва да се представят малко по-подробни **количествени описания** на допусканията, залегнали в модела на прогнозиране на основния и алтернативния сценарий, количествена оценка на коефициентите, както и по-подробни данни за други съществени макроикономически показатели, част от рамката. Според нас би било добре да е налична пълна информация за методологията на целия модел, за да се улесни фискалният анализ.

### III. Оценка на фискалната рамка

#### Основни послания

- **Фискалната рамка спазва основните изисквания** на Директива 2011/85 за съдържанието на средносрочните бюджетни прогнози в голяма степен, както и изискванията на ЗПФ. Фискалният съвет прави препоръка за оповестяване на използваната методология за прогнозиране на приходите, подобряване на съответствието на прогнозите и по-доброто им обвързване с макроикономическата рамка.
- Фискалният съвет счита, че **фискалната консолидация към края** на прогнозируемия период трябва да бъде значително по-бърза и значима.
- Прогнозата за приходите е сравнително **консервативна**, което е видно от редовното коригиране в прогнозите в посока увеличение. Според Фискалният съвет това влияе негативно на възможността за избор на точните фискални инструменти и финансирането на разходните политики.
- Представянето и коректността на СБП ще бъдат значително повишени, ако разработването ѝ е подпомогнато от пълноценна **Средносрочна разходна рамка**. Тази препоръка се базира на факта, че традиционно българските фискални власти управляват добре макроикономически бюджета, но все още съществуват проблеми, свързани със секторните политики и ефективността на разходите.
- В същата посока е препоръката за регламентиране по подходящ начин **на капиталовото бюджетиране** като процес и достатъчно инструменти, даващи гаранция за ефективността на разходите.
- Структурните предизвикателства и недостатъчното обяснение на разходните политики поставят въпроса за по-добро описание и определяне на адекватни **буфери** в разходната част на бюджета.
- От съществено значение е разходите да са **ефективни** – с ограничения публичен ресурс да се постига максимален резултат. В тази връзка е препоръчително да има достатъчно информация за резултатите и ефектите от политиките в публичния сектор, така че те да бъдат оценявани от гледна точка на тяхната ефективност.
- Необходимо е по-задълбочена оценка на **фискалните рискове**, включително количествена оценка.

- Наличието на публична и леснодостъпна подробна фискална информация може само да подпомогне процеса по анализ и оценка на фискалната политика, като даде възможност за базирано на знанията и доказателствата вземане на решения.

### 3.1. Мотиви

Съгласно чл. 6 ал. 3 от Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми Фискалният съвет изготвя мотивирано становище и препоръки по проекта на средносрочна бюджетна прогноза в рамките на процедурата по съгласуване и внасяне на проекта на акт за разглеждане на заседание на Министерския съвет.

Средносрочната бюджетна прогноза е инструментът, чрез който се бюджетира правителствената програма и основата, върху която се детайлизират годишните закони за бюджета, като прогнозата следва да заляга в максимална степен в базата на изчисленията за всяка бюджетна година. Отклоненията от нея при следващите бюджетни цикли трябва да са сериозно мотивирани и да се реализират само при обективна необходимост, поради което настоящият доклад ще се занимае малко по-подробно с отклоненията при прогнозирането и възможните причини за тях.

Един от ключовите фактори за качествена оценка на бюджетната прогноза е наличието и качеството на информацията, залегнала в нейната подготовка. СБП следва да спазва всички изисквания от съдържателна гледна точка на Директива 2011/85 на ЕС, както и на ЗПФ, като поддържането на два различни формата на информацията не улеснява анализа и оценката на прогнозата. От организацията на информационните потоци и достъпа до информация в различни разрези и формати зависи възможността за ефективно фискално наблюдение. **На този етап в България фискалната информация е трудно достъпна** поради липса на информационни системи за планиране, оценка и анализ, неудобни формати за разпространение на данни, недостатъчна детайлизация и ограничен достъп. Този проблем следва да се обсъжда приоритетно от фискалните власти, за да се търси по-ефективно решение.

### 3.2. Оценка на качеството, точността и ефективността на Средносрочната бюджетна прогноза 2019-2021 г. и дискреционните мерки

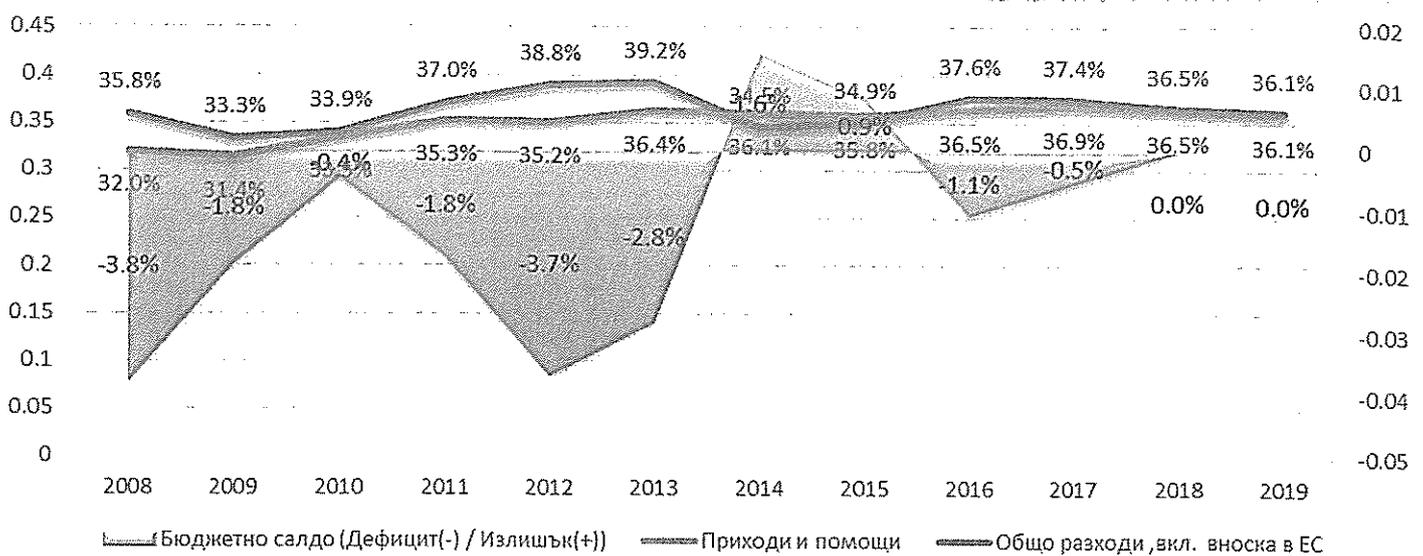
В тази част Фискалният съвет прави описание и оценка на средносрочната бюджетна прогноза. **Структурата на средносрочната прогноза включва няколко отделни части:** икономически перспективи, описание на фискалната политика и нейните параметри, приоритети на политиката и основни допускания, взаимоотношение с общините, управление на средствата от ЕС, дългова политика и някои перспективи за развитието на публичните финанси. По своето съдържание фискалната рамка включва оценки както на равнище КФП, така и за сектор „Държавно управление“.

Отклоненията между официалната прогноза и последните аналогични прогнози, налични към момента на изготвяне на настоящия доклад, са представени накратко.

Фискалният съвет не разработва цялостна моделна прогноза за сравнение с официалната. За анализа се използват стандартни подходи за прогноза на данните за основните приходни показатели и еластичността (tax elasticity) /плаваемостта (tax buoyancy) им спрямо съответните данъчни бази, както и сравнителен анализ за минали периоди. Разходите се анализират от гледна точка на тяхната ефективност и наличието на структурни реформи в приоритетните сектори. Направена е оценка на фискалното пространство и необходимото фискално усилие за постигане на търсения бюджетен баланс. Оценка на бюджетния баланс, структурния баланс и дълга може да се разгледа по-подробно в частта на доклада, оценяваща съответствието с фискалните правила.

Средносрочната бюджетна прогноза за 2019-2021 г. показва **последователност на правителствената политика**, поне що се отнася до заявени намерения, стабилизиране на общия баланс до около 0% в средносрочен план и леко намаляване на размера на държавата до под 37% от БВП. Едновременно с това се наблюдава затягане на политиката, видно от намаляване на дефицита и постигане на неутрално бюджетно салдо в края на прогнозния период. Тази консолидация е резултат на по-големия макроикономически ефект от ръст на икономиката и потреблението и относително ограничаване на действията на правителството.

Графика 14. Приходи, разходи, и бюджетно салдо (дясна скала) в % от БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Последните отчетни години реализират бюджетен излишък, докато прогнозата предвижда малък дефицит за периода 2019-2021 г., като в края на периода се прогнозира нулево салдо. Доколкото основният въпрос на фискалната политика е свързан с размера на бюджетното салдо и стратегията за постигане на необходимия баланс, се наблюдава различен подход за постигане на бюджетна консолидация в условията на сегашните „добри“ икономически времена и тези от периода 2005-2008 г.

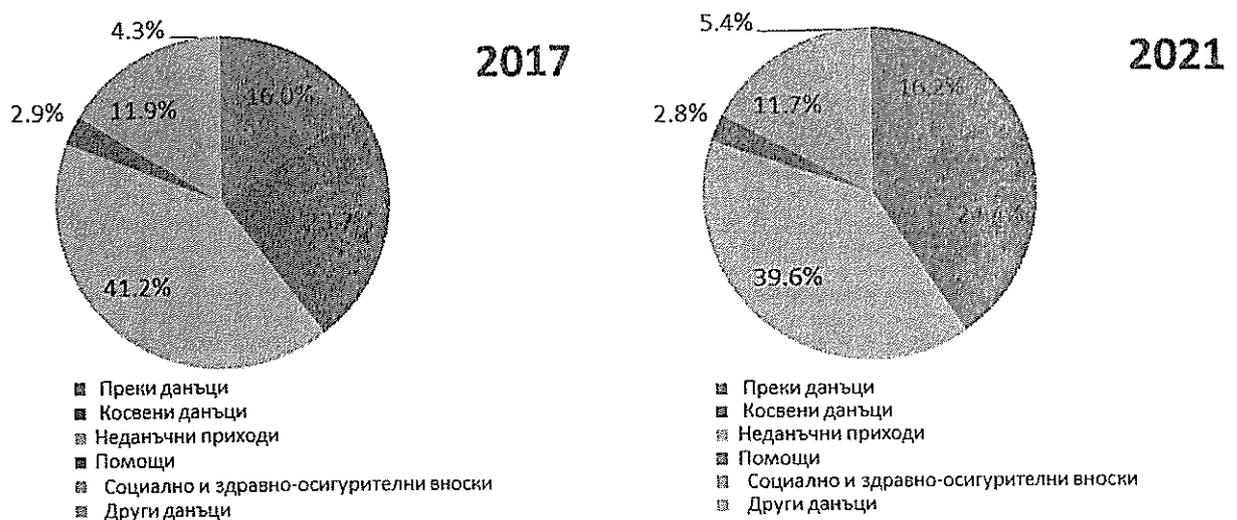
Основната разлика е в **скоростта на фискална консолидация и размера на поддържаните превишения**. Според Фискалния съвет на база на макроикономическите данни може да се очаква двоен риск след 2020-2021 г. поради все по-голямата възможност от забавяне на икономическия цикъл и неговата промяна и едновременно с това липса на достатъчно ясни структурни реформи и законово дефинирани буфери, които да адресират тези предизвикателства.

Фискалното отражение на кризата от 2008-2009 г. е в размер на около 6% от БВП за данъчните и неданъчните приходи и над 1 % от БВП на социалните разходи (комбиниран реален и номинален ефект), при спад на БВП за 2009 г. от 3.6% и спад на заетостта с над 10 процентни пункта. Текущото състояние на икономиката, структурата и нивото на потенциала предполагат друг сценарий на развитие на икономиката след достигане на максимума на икономическия цикъл. Основната разлика е свързана с **нивото на инвестициите и текущата сметка**, които са значително по-ниски спрямо предишния период на растеж и скоростта на конвергенция. Например делът на вътрешното потребление, изчистено от влиянието на потреблението, генерирано през

текущата сметка, е по-високо с няколко пункта, докато чуждестранните инвестиции и генерираното свързано с тях потребление е по-ниско с около 7% от БВП. При сценарий, при който има забавяне на растежа на нива около 1-1.5% на годишна база, промяна на модела на източници на растежа от потребление към базиран на инвестиции и износ, спад на коефициента на заетост на ниво около 67-68%, може да се очаква отрицателен ефект от загуба на данъчни приходи около 2-2.5% от БВП. Този спад може да бъде абсорбиран от бюджета поради структурно балансираната му позиция, но при запазване на сегашното относително ниско ниво на усвояване на европейските фондове и публичните инвестиции. Допълнителен ограничител е относително негъвкавата структура на разходите на бюджета, където делът на разходите за образование, здравеопазване и социално осигуряване и грижи се задържа над 55% от всички разходи през последните години, въпреки подобрената икономическа ситуация. С оглед на ситуацията в тези сектори, очакваме те да са по-скоро източник на свиване на фискалната гъвкавост, отколкото да позволят реструктуриране на разходите.

По отношение на **структурата на приходите и разходите**, данъчните приходи от преки данъци се планира леко да увеличат дела си за сметка на косвените данъци, докато помощите от ЕС се планира да се стабилизират. Неданъчните приходи се планира да намаляват в малка степен. Като цяло структурата на приходната част е стабилна.

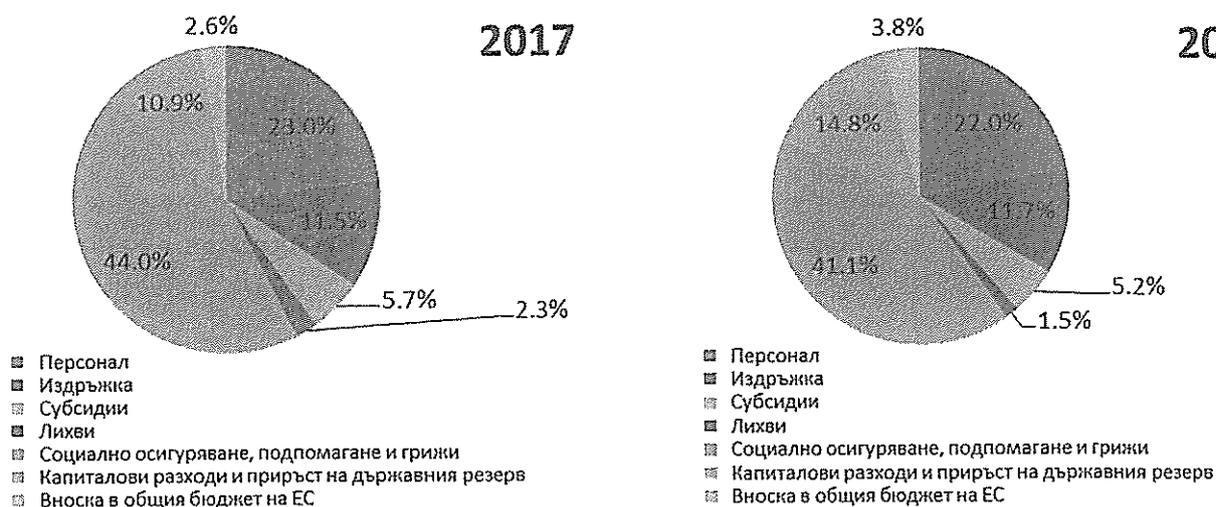
Графика 15. Структура на приходите за 2017 и 2021 г.



Източник: МФ

По отношение на **разходите** фискалните власти също не планират големи промени в разходите за персонал, издръжка, като се предвижда сериозен ръст на капиталовите разходи за прогнозния период (увеличението в прогнозата за капиталовите разходи е в резултат по-скоро на очакванията за по-големи помощи от ЕС, отколкото на съществен ръст на националните инвестиции). Разходите за социално осигуряване и подпомагане намаляват дела си вероятно поради предприетите мерки от правителството в тази сфера.

Графика 16. Структура на разходите за 2017 и 2021 г.



Източник: МФ

**Точността на прогнозата и отклоненията от изпълнението зависят от няколко фактора.** Най-напред различия се получават поради промени в макроикономическата и външната среда, които са обективни по своя характер, но които следва да бъдат оценени и включени в макроикономическата рамка на възможно най-ранен етап. Ако макроикономическата рамка се отклонява регулярно между отделните прогнози, това залага и по-сериозни отклонения във фискалната прогноза. На второ място отклоненията във фискалните показатели зависят от промяна между прогнозите на действията на правителството и техните ефекти (т.нар. дискреционни мерки). Тези нови мерки или стари мерки с нови оценки на ефектите от тях оказват пряко влияние върху фискалните параметри на прогнозата. На трето място влияние върху различията между прогнозата и изпълнението на бюджета оказват обстоятелства, неоченени в предходни прогнози (например невключени и неоченени рискови събития), както и трудности в оценка на определени фискални параметри с голям бюджетен ефект, по-

специално капиталовите разходи и средствата от ЕС. Комбинацията от всички тези фактори води понякога до сериозни различия между прогнозите на правителството.

**За оценка на размера на тези разлики, или доколко тези отклонения са значителни или не, има различни подходи,** като най-често се използват статистически подход - оценка на средната обща и абсолютна грешка и стандартното отклонение. За значително отклонение специално за отклонение на бюджетното салдо се приема разлика, по-голяма от 0.5% от БВП съгласно изискванията на ЗПФ. Същевременно изследвания за ЕС показват средно по-голямо отклонение - от 0.88% от номиналния размер на приходите за страните от ЕС за текущата година и 2.23% за първата прогнозна. България, Румъния и Хърватска регистрират най-големи отклонения в прогнозите си, като средното абсолютно отклоненията в прогнозите на България е в размер на 5.52 п.п. за текущата година и 6.71 п.п. за първата прогнозна година<sup>9</sup>, което в значителна степен е отдалечено от средните европейски стойности.

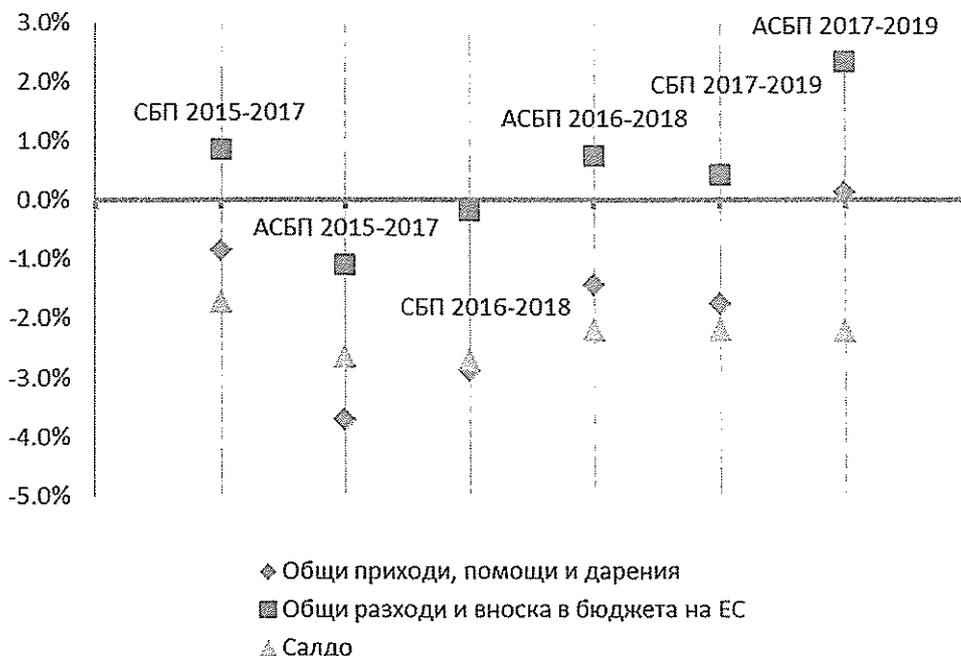
Следва също така да се има предвид, че при оценка на точността на прогнозата водеща е оценката на точността на прогнозата на приходите, а не на разходите. Причината е, че оценката на приходите е еластична спрямо макроикономическите допускания в по-голяма степен, а също така при политиката в областта на приходите често се правят по-сериозни изменения между отделните бюджетни документи. Разходите са малко по-инертни и по-рядко се случва да се коригират спрямо икономическия цикъл, както и да се коригират в посока надолу.

В тази част на доклада Фискалният съвет се спира на две измерения на точността на прогнозите – оценка на разликите между прогнозите и оценка на разликите между годините на настоящата прогноза. Впоследствие е представена и специфична оценка на приходите и разходите като структура и съдържание.

Отклоненията в прогнозата могат да се оценят най-добре за 2017 г., тъй като за нея са налични всички прогнозни и отчетни данни.

<sup>9</sup> По-подробна информация тук: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp039\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp039_en.pdf), таблица 2. „Forecast errors for nominal revenue“

Графика 17. Отклонения за 2017 г. във всички прогнози спрямо отчета за периода 2015 - 2019 г. в % от БВП



Забележка: Точките под абсцисната ос показват подценяване (планираното е по-ниско от отчетеното), а над нея – надценяване.

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

На графиката са представени разликите между общите приходи, разходите и салдото, планирани във всички бюджетни прогнози до момента (6 броя прогнози) за 2017 г. и отчетните данни за 2017 г. в % от БВП за 2017 г. По отношение на точността на прогнозите е видно, че **почти всички отклонения са по-големи от 0.5% от БВП**. Като цяло отклоненията в прогнозата на разходите са по-малки в сравнение с приходите и салдото и са в обратна посока на отклоненията на приходите, а именно – по-високи от отчета. Приходите обикновено се подценяват (планираните стойности са по-ниски от отчетените). СБП 2017-2019 г. показва относително по-слаби отклонения, вероятно поради факта, че е изготвена от служебен кабинет. Есенната актуализирана прогноза за 2017-2019 г. от своя страна включва по-високо отклонение на приходите и разходите.

Разликите в прогнозите се дължат от една страна на **промяна в макроикономическите променливи, видна в постоянното коригиране на БВП**. Отнесени към съответното БВП за прогнозата, отново се вижда, че разликите в приходите и разходите остават значителни. Следователно промените в БВП могат да обяснят до голяма степен наличните различия между прогнозите. Обяснение за останалото изменение може да се търси в промяна на действията на правителството

(дискреционните мерки), които изменят своя ефект във времето между прогнозите и/или се появяват нови мерки.

За прогнозите е типично сериозното разминаване в прогнозите на приходите и разходите (над 0.5% от БВП), но без да се засяга салдото. Тенденцията е към постоянно увеличение и на приходите, и на разходите във времето, което свидетелства за недооценка на макроикономическите променливи и по-консервативно планиране. Тази неточност показва **неяснота по отношение на приходите и затруднена оценка в средносрочен план** на възможностите на приходната администрация да събира дължимите приходи.

Таблица 2. Отклонения на данъчните приходи 2007 – 2017 г.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Данъчни приходи	19 323.8	22 166.9	20 171.9	19 014.4	20 594.2	21 529.0	22 370.3	23 027.8	24 855.5	26 902.7	29 581.4
Отчет – Проект (млн.лв.)	1 773.9	-12.0	-5 556.3	-203.6	-93.4	-68.3	-480.9	-1 300.9	843.6	910.5	1 544.3
Отчет/Проект (%)	10.1%	-0.1%	-21.6%	-1.1%	-0.5%	-0.3%	-2.1%	-5.3%	3.5%	3.5%	5.5%
Отчет/Проект (БВП)(%)	-12.0%	-15.6%	-20.9%	-16.0%	-5.0%	-0.8%	-2.9%	-7.7%	-3.7%	-2.9%	1.4%

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

**Коректното прогнозиране на данъчните приходи е от критична важност, за да се осигури целта за балансиран бюджет и/или ограничена необходимост от финансиране на дефицита.** Прогнозата следва да се базира на възможностите за реално набиране на данъчни приходи през предходната година и да следва макроикономическото развитие на икономическата среда. Целта е да има максимална съпоставимост между изготвената макроикономическа прогноза и прогнозните приходи, като по този начин се дава и количествено измерение на рисковете за изпълнението на приходите през годината.

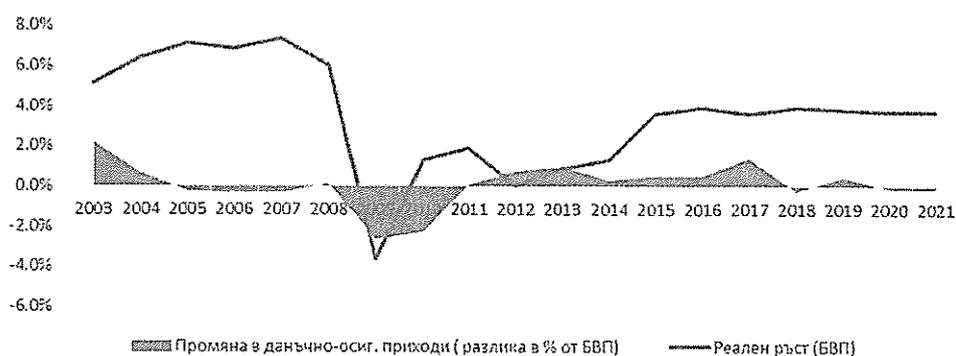
По последни оценки на ЕК **отклоненията в събирането на ДДС (VAT tax gap)<sup>10</sup>** в България е 21% за 2015 г. Това означава, че държавата не събира малко над 20% от дължимия ѝ данък върху добавената стойност, като по този показател страната се намира в долната част на класацията на европейските държави (средната стойност за ЕС е 12.8%). Това показва, че има пространство за подобряване на данъчната събираемост.

<sup>10</sup> VAT Gap in the EU 28 Member States, VAT Gap in the EU, IHS, Institute for Advanced Studies 2017, достъпен на: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/study\\_and\\_reports\\_on\\_the\\_vat\\_gap\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf)

За оценка на съпоставимостта на прогнозата за приходите с макроикономическите показатели<sup>11</sup> се използват стандартизирани индикатори за данъчната ставка. Размерът ѝ следва да е сравнително постоянен, което означава, че нарастването на приходите трябва да съответства на нарастването на данъчната база от макроикономическата прогноза.

Сравняването на параметри на по-дълги времеви периоди е относително трудно поради измененията в законодателството, но през последните години данъчното законодателство е в значителна степен стабилно и след 2007 г. се наблюдават малки изменения, свързани с увеличението на акцизните ставки и увеличение на социално-осигурителните вноски за първия стълб на пенсионната система. В структурно отношение БВП е максимално доближен до предишния икономически цикъл на растеж. Делът на крайното потребление през 2017 г. е 77.6 % от БВП, при около 83 % през 2008 г. Макроикономическата прогноза за 2019-2021 г. е базирана на очаквания за продължаващ растеж на база потребление. Делът на крайно потребление, изчистен от влиянието на потреблението през вноса, е устойчиво по-висок спрямо 2006-2008 г. с около 5 процентни пункта. На база горното може да се приеме, че посоките на изменение на данъчната прогноза в СБП 2019-2021 г. и макроикономическата прогноза са еднопосочни както по отношение на общия дял на приходите спрямо БВП, така и в структурно отношение спрямо косвени и преки данъци. При равни други условия долната графика илюстрира и промяната в събираемостта на данъците.

Графика 13. Изменение в събираемостта на данъците



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

<sup>11</sup> Наличието на съгласуваност на прогнозите за приходите с прогнозата за макроикономическите показатели може да се проследи в таблица 10а, където се представя еластичността на приходите като се съпоставят растежите на основните приходни категории с растежите на макроикономическите променливи. Съответно се отчита и ефектът от дискреционните приходни мерки, за да се проследи доколко изменението на средната данъчна ставка и на еластичността се дължи на дискреционни фактори.

### - *Общо развитие на приходите*

Развитието на приходите в СБП 2019-2021 г. е в съответствие с описаните в прогнозата макроикономически и допускания за промяна в дискреционните приходи.

СБП предвижда през 2019 г. общо приходите да достигнат 40,96 млрд. лв., а данъчно-осигурителните приходи 33,57 млрд. лв. Общо приходите и помощите нарастват с 7.2% спрямо 2018 г. а данъчните приходи със 7.8%, основно поради по-доброто изпълнение на преките данъци през 2018 г. Преките данъци нарастват с 11.5%. При косвените данъци също има номинално нарастване.

Като цяло Фискалният съвет счита, че постигнатите нива на данъчно-осигурителни приходи около 30-31% от БВП са нормалните стойности за настоящата данъчна система и съществуващите резерви са границите на 0.5-0.7% от БВП, при комбиниран ефект от промяна в структурата на БВП и увеличена събираемост. Считаме, че тези резерви са основно в косвените данъци.

Предвидените приходи от помощи по линия на европейските фондове изглеждат реалистични с оглед на контракуваните средства. Спрямо 2018 г. са предвидени повече приходи с 475.2 млн. лв. Въпреки това съществуващата система на управление на капиталовите разходи и еврофондовете в този си вид не дава достатъчно увереност в прогнозата за приходите и разходите им.

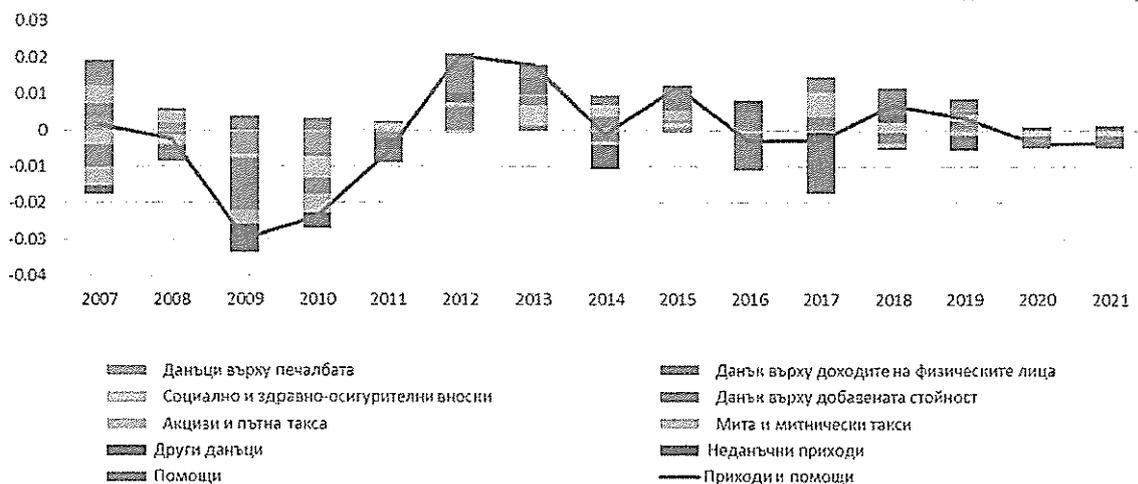
Графика 19. Данъчно-осигурителни приходи по основни агрегати (% от БВП)



Забележка: В „преки данъци“ се включват и приходите от осигуровки.

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Графика 20. Изменение на приходите по видове данъци

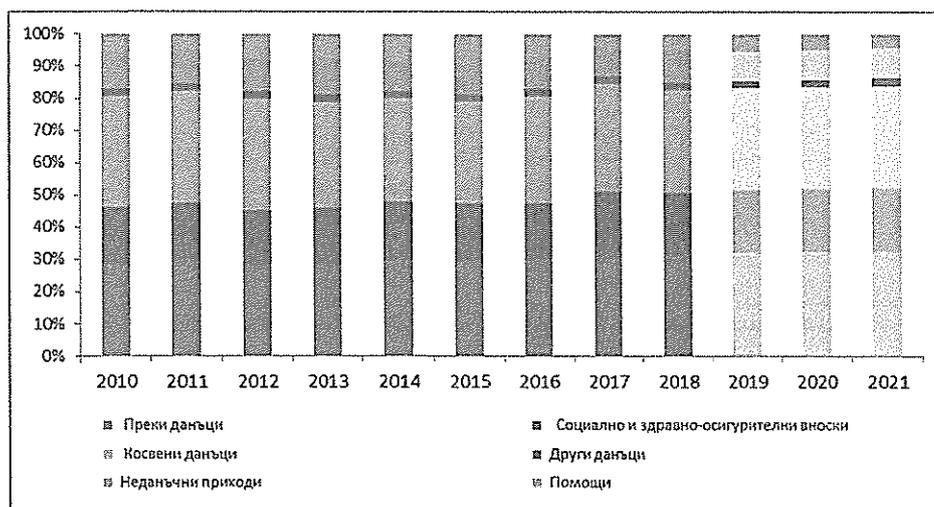


Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

**- Структура на приходите**

Фискалният съвет счита, че от гледна точка на стимулиране на растеж и заетост българската данъчна система по отношение на структура и конструкция на отделните видове данъци, ниски ставки на данъците върху труда и капитала и широка данъчна база, максимално се доближава до препоръчителната такава и се явява основна причина за осигуряване на стабилността на приходите и създаване на условия за по-добро развитие на икономиката. Единствената съществена разлика е относително ниският дял на имуществените данъци поради специфичността на разпределението на собствеността в България. От графиката по-долу се вижда, че структурата на приходите в прогнозния период се запазва без промяна.

Графика 21. Структура на приходите



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В сравнение с предходната прогноза прави впечатление, че прогнозата за преките и за косвените данъци за 2019 г. и 2020 г. е **ревизирана нагоре**, съответно преките данъци са увеличени с 227.1 млн. лв. за 2019 г. и с 202.6 млн. лв. за 2020 г. Косвените данъци са увеличени с 175.5 млн. лв. за 2019 г. и 175.6 млн. лв. за 2020 г. Прави впечатление относително слабото нарастване на приходите от косвени данъци спрямо предходната прогноза и по-значителното нарастване на приходите от преки данъци. Като се има предвид незначителният размер на нови дискреционни мерки, свързани с приходите от тези данъци, може да се направи извод, че нарастването отразява най-вече промени в макроикономическата среда и съответните данъчни бази.

При **социално-осигурителните вноски** се наблюдава ревизиране нагоре на прогнозата за 2019 г. и 2020 г. съответно с 219.5 млн. лв. и 227.5 млн. лв. Това нарастване също съответства на промяната в компенсацията на наетите лица.

Много съществено влияние върху общия размер на приходите има **прогнозата за приходите от помощи от ЕС**. Много често тя е основният двигател на неточности в общата оценка на приходите. Тъй като прогнозата за този елемент не се базира на определен макроикономически показател, а на информация за реализирани проекти и възстановяване на средствата по тях, както и от проектния цикъл, често се получават сериозни разминавания между прогнозни и отчетни данни. Фискалният съвет препоръчва да се направи специфичен анализ на цялата система от прогнозиране на приходите от помощи от ЕС, за да се установи по какъв начин точността на планираните средства би могла да се подобри.

Таблица 3. Приходи от помощи

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Помощи (млн.лв.)	1204.2	1141.7	1326.2	1602.9	1463.2	2367.5	2656.3	2921.4	3647.7	2906.6	1520.7
Отчет – Проект (млн.лв.)	116.4	-758.4	-1684.1	-328.9	-751.5	-1547.8	-1083.4	-314.0	653.8	362.6	-1123.7
Отчет/Проект (%)	10.7%	-39.9%	-55.9%	-17.0%	-33.9%	-39.5%	-29.0%	-9.7%	21.8%	14.3%	-42.5%
Отчет/Проект (БВП)(%)	-11.5%	-49.3%	-55.6%	-29.5%	-36.9%	-39.8%	-29.6%	-11.9%	13.4%	7.2%	-44.8%

Забележка: 1. Отчет- отчет за съответната година, Проект – проект на есенната СБП; 2. Ръст Отчет/Проект, изчислен през приходите като % от БВП за съответния вариант

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

По отношение на **предвидените дискреционни мерки** за прогнозния период и основните допускания при изготвяне на прогнозата за приходите може да се отбележи, че има някои разлики предвидените дискреционни мерки от есенната прогноза. Отново в прогнозата е включена мярката за въвеждане на ТОЛ такса и електронна винетка за тежкотоварни автомобили, която отсъстваше в есенната прогноза 2018-2020 г., но

присъстваше в предходната есенна прогноза 2017-2019 г. В случая мярката е включена както в приходната, така и в разходната част, което означава, че тя няма ефект върху салдото. По наши наблюдения присъствието на едни и същи мерки едновременно в приходната и в разходната част често е свързано с възможности за увеличаване на обема на разходите във фискалната рамка. Фискалният съвет препоръчва да се предостави допълнителна информация по повод готовността от въвеждането на ТОЛ таксите и етапите, в които тази мярка е планирана. Това ще изясни и въпросът за причината мярката да има ефект и през трите години. Останалите приходни дискреционни мерки по наша преценка са реалистични.

*- Еластичност на приходите и данъчна плаваемост*

Данъчната еластичност (tax elasticity) и плаваемостта (tax buoyancy) на данъците са два индикатора, които често се използват при оценка на прогнозите на приходните величини, като в някои случаи тези индикатори служат и за прогнозиране на приходите от данъци и осигурителни вноски. Плаваемостта представлява съотношение между изменение на съответния приход спрямо изменението на БВП или на данъчната му база. Тя е индикатор за това доколко данъкът е чувствителен (реагира) на определена промяна в макроикономическата среда. Еластичността от своя страна коригира общите данъчни приходи с дискреционните мерки на правителството, като по този начин дава по-чиста оценка за изменението на приходите спрямо икономическата среда. За целите на анализа в настоящия доклад се използва плаваемостта на данъците спрямо съответната данъчна база основно поради липса на коректна оценка за ефектите от дискреционните мерки по видове приходи.

Плаваемостта<sup>12</sup> може да нараства поради дискреционна политика в областта на данъчно-осигурителните приходи или нарастване на събираемостта. На теория се очаква при равни други условия данъчните приходи да се изменят едновременно с промяна в данъчната база (еластичността да е близо до 1). На практика това не винаги се постига, тъй като често правителството променя данъчната основа на данъците чрез разнообразни дискреционни мерки, което води до изменение на съотношенията между прихода и неговата база.

В текущата СБП за прогнозните години е видно, че плаваемостта на данъчните и осигурителните приходи клони към 1, докато за отчетни години това не е така. Изводът е, че изменението в приходите се приближава силно до изменението на макроикономическите променливи и дискреционните мерки имат видимо по-слаб ефект.

<sup>12</sup> Повече информация за плаваемостта на данъчните приходи (tax buoyancy) може да се намери тук: <https://www.ideals.illinois.edu/bitstream/handle/2142/27272/taxbuoyancyvselal272leut.pdf?sequence=1>

Графика 22. Плаваемост (tax buoyancy) на данъчните и осигурителните приходи в КФП



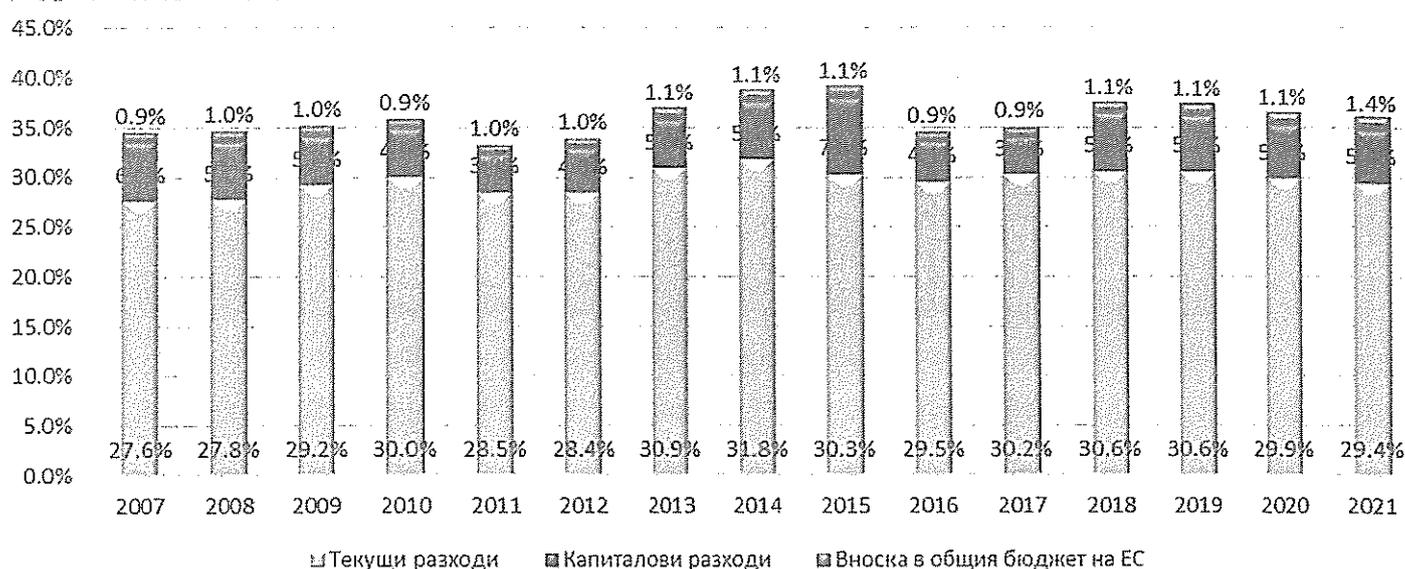
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Точността на прогнозата по видове приходи е важен елемент при планирането на фискалната политика от гледна точка осигуряване на предвидимост и стабилност на данъчните и разходните политики. Наблюдаваните отклонения на прогнозите по някои показатели налагат фискалните експерти да идентифицират слабостите в своите процедури за прогнозиране от гледна точка на методите и техниките, дискусиите или процесите по вземане на решения. Бюджетните документи следва да включват и методологическите аспекти при изготвяне на фискалната прогноза. Възможните негативни ефекти от липсата на обяснения за изменения в политиката могат да рефлектират в трудно или дори невъзможно постигане на фискалните цели, както са заложиени в стратегическите документи.

При оценка на разходната част на СБП 2019-2021 г. се изхожда от гледна точка на икономическата структура на разходите, анализ на отклоненията между планирано и отчетено ниво, оценки за ефективността на разходите във връзка с постигнатите резултати от системите и качество на описанието на политиките.

По отношение макро параметрите на разходната част е налице **последователност на следваната политика** и вече заявените намерения. Бюджетът преразпределя около 35-36 % от БВП. Спазва се правилото за размер на публичните разходи под 40% от БВП.

Графика 23. Структура на разходите по икономически елементи (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Горната графика показва, че се запазват целите за фискална консолидация. Бюджетът има структурен проблем по отношение на разходната част, изразяващ се в това че **нивото на текущите разходи е относително постоянно** през последните години от 30-30.5 % от БВП. Няма описани еднократни разходи, за които да се смята, че ще намалят размера на текущите разходи. СБП 2018-2020 г. предвиждаше фискалната консолидация да се осъществи основно за сметка на сектор „Сигурност“, но с оглед на развитието от последните месеци и приетите от МС решения това едва ли е реалистично. Същевременно изоставането в усвояването на европейските фондове допълнително измества профила на усвояване напред и увеличава финансовата тежест пред бюджета в следващите години. Фискалният съвет счита, че прогнозата за нивото на разходите през следващите години е по-скоро оптимистична и липсва достатъчно системно обяснение за обвързаността на мерките по икономически елементи и стъпките, които следва да бъдат предприети за постигане на фискална консолидация на секторно ниво.

Анализът на отклоненията между планираното и отчетеното изпълнение на СБП потвърждава изводите за **традиционно добро управление на бюджета на макро ниво**. Като цяло фискалната рамка се придържа към поставените фискални цели. Средният размер на номиналното отклонение за периода 2005-2017 г. е 2.7%, докато средният размер на отклонението, изчислен през дела на разходите към БВП, е значително по висок - 10.6%. Тази разлика е разбираема и е следствие на традиционния подход на номинално таргетиране на бюджетните разходи, а не на реални размери.

Средният размер на отклонението на текущите разходи е 1.5%, а на капиталовите разходи е 6.6%. Значителен принос за този по-голям размер на номинално отклонение между план и отчет се дължи на последните 2 години, където през 2016 г. близо 37% по-малко са усвоените средства спрямо предвиденото, а през 2017 г. са усвоени 40% по-малко от планираното.

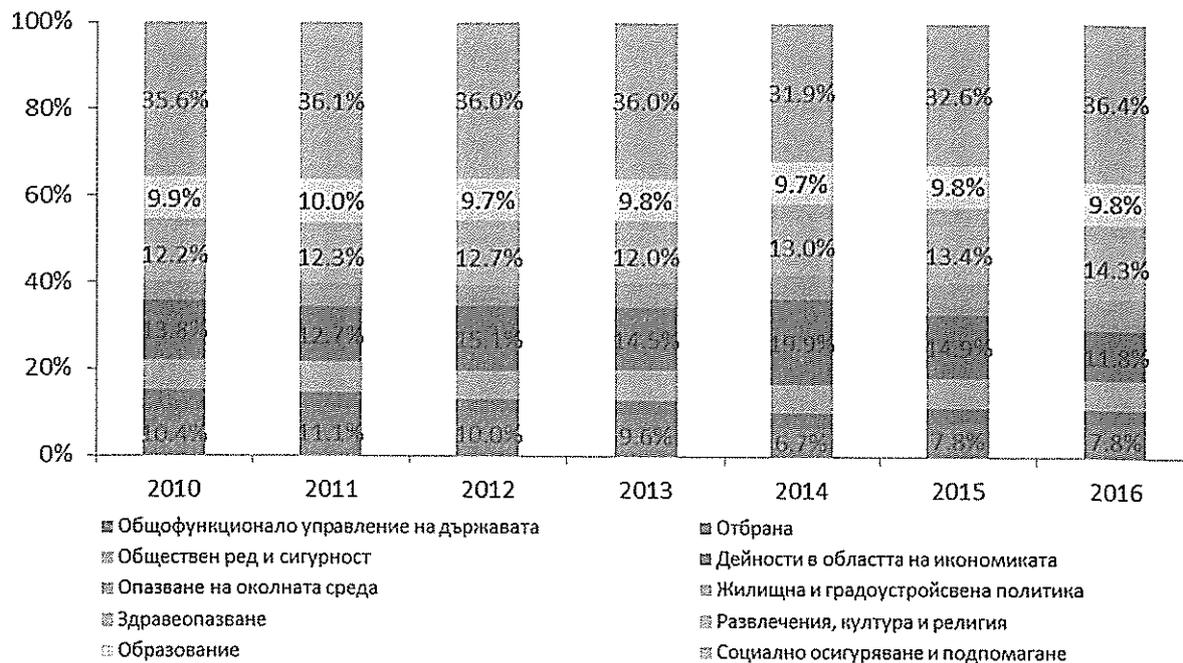
Традиционно бюджетният процес е ориентиран към управление на бюджета на макро ниво. Процедурите и структурата на информацията не позволяват да се получи задълбочено разбиране за политиките и финансовото им обезпечение на секторно ниво. Възможен изход от тази ситуация е да бъде въведена практиката на изготвяне на **средносрочни разходни рамки и преглед на публичните разходи**. В сегашната бюджетна практика процедурата е по-скоро формална и е с акцент върху министерството, а не върху управление на секторно ниво. По този начин трудно може да се получи достатъчно увереност, че процесът гарантира ефективност и качество на разходите на секторно ниво. Положителен е примерът с проекта между МФ и Световна банка за извършване на преглед на публичните разходи в определени сектори и общини. Според Фискалния съвет практиката за извършване на такива прегледи следва да се задълбочи, като се използва опитът на международната финансова институция.

В потвърждение на горното може да се отбележи, че в самото СБП трудно може да бъде оценен секторен приоритет, тъй като липсва приоритизиране. В прогнозата се описват всички разходни политики, независимо дали има съществена промяна в тяхното финансиране и управление, **не са отделени и представени по-подробно само онези сектори, които се считат за приоритет** и поради тази причина не се разбира накъде в структурно отношение правителството насочва своите мерки и реформи. За по-висока ефективност на разходите следва да се подобри връзката с резултатите от разходните политики, както и необходимостта от провеждане на допълнителни структурни реформи в ключови сектори на държавното управление.

Представените **разходни дискреционни мерки** са свързани с увеличение на разходите за заплати (МРЗ и заплатите на учителите), някои пенсионни разходи, свързани с промени в параметрите на пенсионната система, както и значителни по размер капиталови разходи (основно за придобиване на бойна техника и въвеждане на системата от ТОЛ такси и електронни винетки). Доколко капиталовите разходи в сектор „Отбрана“ са реалистично оценени ще се прецени след като започне реализацията им на практика.

Ако се разгледа структурата на сектор „Държавно управление“<sup>13</sup> по основни функции, може да се види увеличаване през последните години на разходите по функция „Социално осигуряване и подпомагане“. Това е свързано с демографското развитие на населението на България и застаряването, както и с увеличаване на бедността. Разходите по функция „Образование“ се запазват на ниво 9.8% от публичните разходи, докато разходите за здравеопазване се увеличават от 12.2 до 14.3% за 2016 г. Функция „Обществен ред и сигурност“ се стабилизира на около 6.8% средногодишно за периода, докато разходите за отбрана леко спадат. Спадат също така разходите за общодържавно управление, както и за култура. Като цяло от измененията за последните няколко години трудно могат да се проследят приоритетите на държавното управление.

Графика 24. Структура на разходите по функции съгласно КОФОГ за сектор „Държавно управление“ за периода 2011-2016 г.



Източник: НСИ

Следващата част на доклада няма да се спира подробно върху всички включени в СБП сектори и разходни политики, а само върху някои, които се считат за продуктивни, дефинирани като приоритетни в стратегически документи на правителството или които могат да имат дългосрочен позитивен ефект върху икономическия растеж. По-специално секторите на образованието, здравеопазването

<sup>13</sup> Тук представяме структурата на сектор „Държавно управление“ по КОФОГ, а не КФП по функции от националната методология поради наличността на данни. Считаме, че КОФОГ класификацията също адекватно представя функционалната структура на бюджета и дава възможност за анализ и оценка.

и социалния сектор стоят в основата на качествените публични финанси и тяхното управление има пряка връзка с доброто бюджетно управление и ефективност. Това не означава, че останалите разходни политики са маловажни или че финансиращите ги механизми не следва да са обект на постоянно наблюдение и реформи от гледна точка на тяхната ефективност и ефикасност.

### - Образование

Независимо от множеството мерки за модернизация на сектора през последните години, все още се наблюдава неефективност в разпределението на ресурсите, както и относително ниски резултати. Значителен брой ученици напускат рано системата, образователните резултати са силно обвързани със социалния статус на семействата, съществуват проблеми пред достъпа до качествено образование за всички и задържането на деца от ромски произход в училище.

Статистическите данни на НСИ показват, че тенденцията към намаляване на входящите ресурси в системата на средното образование продължава. Броят на училищата бележи спад, броят на учениците спада през последните години с между 0.1 и 1%, докато броят на учителите се увеличава за първи път през 2016/2017 учебна година, основно поради увеличаване на броя на учителите в начална степен на образование.

Таблица 4. Изменение на входящите ресурси и резултатите в системата на образованието

	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Учащи в общообразователните училища	608 805	604 773	606 277	604 481	602277	605 729
Учащи в професионалните училища	145 728	142 733	140 882	141 035	135578	131 436
Учащи в специалните училища	4 429	3 887	3 842	3 578	3380	3 197
<b>Общо учащи</b>	<b>758 962</b>	<b>751 393</b>	<b>751 001</b>	<b>749 094</b>	<b>741 235</b>	<b>740 362</b>
Преподаватели в ООУ	46245	45072	45093	45204	45288	47931
Преподаватели в професионални училища	13056	13063	12598	12482	12216	11534
<b>Общо</b>	<b>59301</b>	<b>58135</b>	<b>57691</b>	<b>57686</b>	<b>57504</b>	<b>59465</b>
ООУ	2069	2040	2026	2019	2014	1990
Професионални	499	494	488	481	469	454
Специални	75	72	71	68	64	61
<b>Брой училища</b>	<b>2643</b>	<b>2606</b>	<b>2585</b>	<b>2568</b>	<b>2547</b>	<b>2505</b>
Паралелки в ООУ	27919	27685	27851	28035	28208	27840
Паралелки в специални училища	449	438	388	387	369	344
Паралелки в професионални училища	6360	6301	6334	6383	6030	5472
<b>Общо паралелки</b>	<b>34728</b>	<b>34424</b>	<b>34573</b>	<b>34805</b>	<b>34607</b>	<b>33656</b>
Завършили основно образование	56 753	53 929	54 116	57 798	58 235	58 654
Завършили средно образование в ООУ	31 999	30 331	28 908	27 263	27 021	24 381
Завършили професионално образование	30 430	29 376	27 363	26 198	23 305	20 578
<b>Общо завършили</b>	<b>119 182</b>	<b>113 636</b>	<b>110 387</b>	<b>111 259</b>	<b>108 561</b>	<b>103 613</b>
Напуснали системата	18766	18450	17571	17794	21146	21170

Източник: НСИ

Същевременно финансирането като номинална стойност за сектора продължава леко да се увеличава. Това на практика означава, че държавата отделя повече ресурс за „производство“ на единица продукт в системата.

Таблица 5. Публични и частни разходи за образование, хил. лв.

	2011	2012	2013	2014
<b>Общо публични и частни разходи</b>	<b>3 206 265</b>	<b>3 200 843</b>	<b>3 472 828</b>	<b>3 759 602</b>
Предучилищно образование	624 578	651 933	729 089	764 802
Начално образование (I - IV кл.)	451 374	439 976	486 381	521 815
Прогимназиално образование (V - VIII кл.)	487 105	473 807	514 468	547 258
Средно образование (IX - XII кл.)	624 465	630 965	652 594	690 718
Професионално обучение след средно образование	30 050	10 396	23 694	16 748
Висше образование - професионален бакалавър	54 828	47 009	55 283	68 484
Висше образование - бакалавър, магистър и доктор	933 865	946 757	1 011 319	1 149 777

Забележка: Данните на НСИ и Евростат за разходите за образование се публикуват с 2 години назад.

Източник: НСИ

**Качеството на образованието** в страната остава важен приоритет, особено що се отнася до професионалното образование и обучение и слабата му връзка с пазара на труда. Достъпът до качествено образование, макар и осигурен на теория, все още е под въпрос за населени места с малко на брой население и училища. Образованието на децата от ромски произход и задържането им в училище изисква специално внимание, тъй като за момента този проблем не изглежда, че се адресира.

В СБП 2019-2021 г. **основната мярка, която се предвижда за сектора, е увеличение на заплатите на педагогическия персонал** в системата на средното образование до удвояването на възнагражденията през 2021 г. спрямо 2017 г. На практика това означава 330 млн. лв. допълнително разходи за заплати. Мярката сама по себе си теоретично има пряка връзка с повишаване на качеството на образованието, доколкото учителят и неговите резултати са в основата на добрите резултати на учениците. Същевременно Фискалният съвет препоръчва да се направи специална оценка чрез индикатори за оценка на ефективността доколко тази мярка е постигнала резултат по отношение на подобряване на качеството на образование, за да се проследи нейната ефективност.

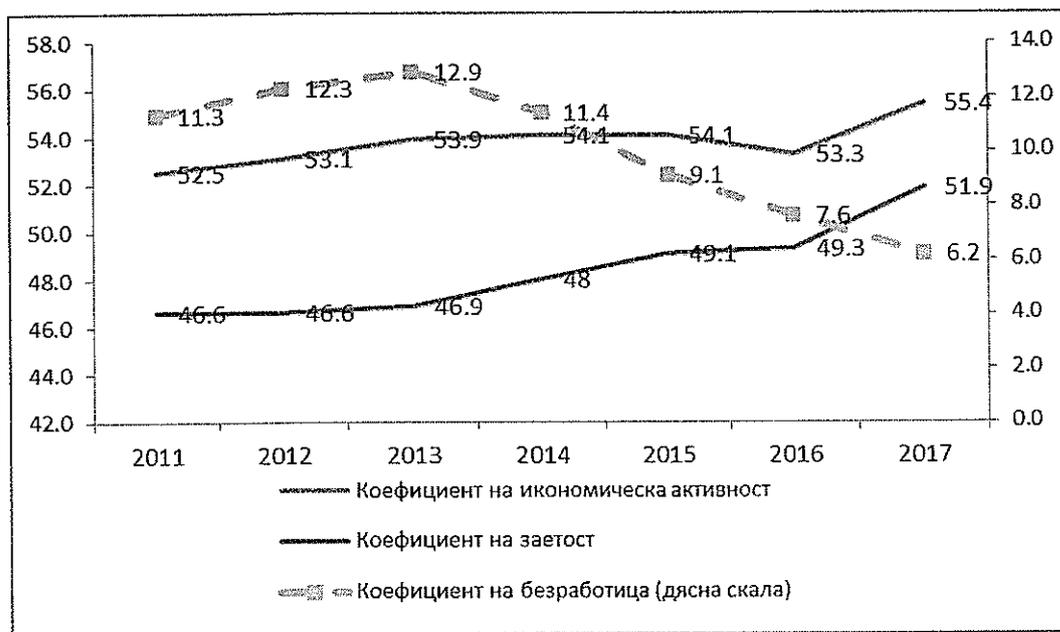
Следва да се наблюдава дали **наскоро въведеният механизъм за финансиране на брой паралелки в средното образование не предизвиква налягане** на повече паралелки в системата. Тъй като паралелката е основният носител на разхода в системата, по-големият брой паралелки ще влоши ефективността на разпределението на ресурсите и ще доведе до разпиляването им, вместо да има позитивен ефект. Според

нас положителен ефект ще има от въвеждане на система за оценка на резултатите в повечето сектори, които разпределят публични ресурси, за да може да се оцени по-лесно ефективността на разпределението и крайния резултат.

**- Социална политика и пазар на труда**

Резултатите на пазара на труда по отношение на заетостта и безработицата в България за последните години без съмнение се подобряват, както е видно от последните данни на статистиката на НСИ.

Графика 25. Коефициенти на безработица, на заетост и на икономическа активност



Източник: НСИ

**Същевременно бедността и социалното неравенство не намаляват драстично.** Бедността е особено голям проблем за пенсионерите, безработните и възрастните хора. Разслояването на обществото нараства, както и нараства делът на работещите бедни.

Таблица 6. Относителен дял на бедните по икономическа активност и по пол

година на провеждане на изследване		2012	2013	2014	2015	2016
референтна година на дохода		2011	2012	2013	2014	2015
икономическа активност	пол					
Заети	общо	7.4	7.2	9.2	7.7	11.4
	мъже	7.7	7.9	9.7	8.2	13.0
	жени	7.0	6.4	8.6	7.2	9.6
Незаети	общо	31.3	30.9	29.3	35.0	32.7
	мъже	29.1	29.1	28.7	31.9	30.2
	жени	33.0	32.3	29.7	37.2	34.5
Безработни	общо	48.5	47.6	50.2	53.3	54.6
	мъже	50.5	47.7	52.7	55.5	57.6
	жени	45.9	47.5	46.8	50.4	50.9
Пенсионери	общо	26.2	25.9	21.1	30.0	24.7
	мъже	18.2	19.1	16.6	20.5	16.7
	жени	31.5	30.6	24.2	36.4	30.0
Други неактивни	общо	27.4	25.1	27.7	29.1	32.3
	мъже	25.0	24.6	23.1	26.9	27.8
	жени	28.7	25.4	30.4	30.3	34.6

Източник: Статистика на доходите и условията на живот (SILC), НСИ

Таблица 7. Коефициент на Джини

година на провеждане на изследване		2012	2013	2014	2015	2016
референтна година на дохода		2011	2012	2013	2014	2015
Коефициент на Джини		33.6	35.4	35.4	37.0	37.7

Източник: Статистика на доходите и условията на живот (SILC), НСИ

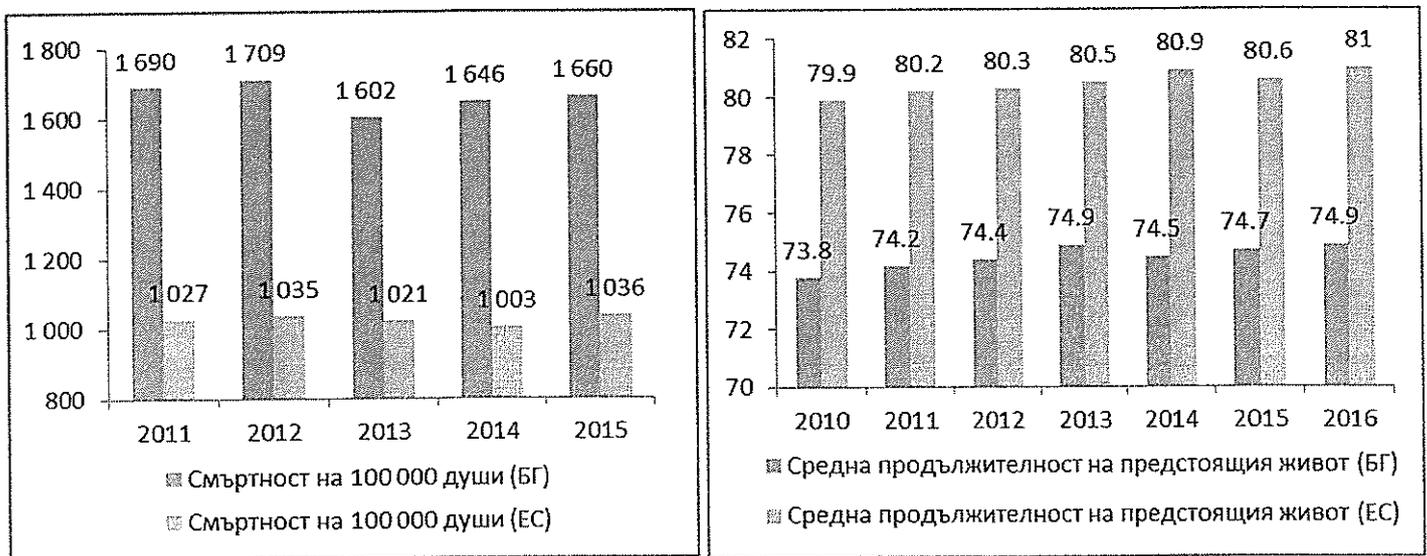
В областта на политиката по заетостта се предвижда по-добро насочване на мерките на пазара на труда с цел активизиране на определени групи безработни лица. Тази цел не е нова и присъства от известно време в средносрочните прогнози. Също така се цели повишаване квалификацията на работната сила според потребностите на икономиката и увеличаване на заетостта на неравнопоставените групи на пазара на труда, приоритетно от най-слабо развитите райони с оглед икономическото оживление и повишеното търсене на работна сила. Следва да се **направи оценка доколко целта се постига и активната политика по заетостта има реален резултат извън макроикономическите ефекти.**

СБП 2019-2021 г. не предвижда промени по отношение на разнообразните краткосрочни обезщетения и социални плащания, засягащи отглеждането на малки деца, плащанията за безработица и др. Фискалният съвет отбелязва, че е необходимо да се анализира натрупването на редица помощи върху едно лице, както и крайните ефекти върху подобряване на равнището на бедност.

- **Здравеопазване**

Основните здравни показатели на българите все още са далече от европейските съгласно последните налични данни на Евростат<sup>14</sup>. Общата смъртност е значително по-висока, а средната очаквана продължителност на живота при раждане е по-ниска от средните стойности в ЕС – българинът живее средно с около 6 години по-малко от европейца.

Графика 26. Средна продължителност на живота при раждане в България и ЕС, смъртност



Източник: Евростат

От представената информация за здравната политика в средносрочната бюджетна прогноза не се забелязват конкретни мерки, които да увеличат ефективността на разходите в сектора. Все още се наблюдава неравномерно разпределение на ресурсите както на регионално, така и на подсекторно ниво, което води до нерационалното им използване, различия в качеството на предоставяните услуги и разминавания по отношение на адекватното финансиране на услугите. Емиграцията сред медицинския персонал все още е висока, особено по отношение на медицинските сестри, развитието на младите лекари е под въпрос. Достъпът до качествена медицинска грижа все още остава затруднен в отделни региони.

Развитието на спешната помощ остава сериозен проблем и изисква предприемане на конкретни мерки. Останалите подсектори на системата също се нуждаят от

<sup>14</sup> Разбира се, следва да се има предвид, че не само здравната политика допринася за тези резултати. Очакваната продължителност на живота е комплексен показател за дължината и качеството на живота, върху който влияят и други политики – социална, образователна и др. Въпреки това значението и влиянието на здравната политика е съществено.

систематичен анализ и оценка, която да установи къде са най-големите неравномерности и да предложи работещи решения. Систематичният подход е задължителен при решаване на проблемите в здравеопазването, като вземането на решения и управлението следва да се извършва на база на доказателства за ефективност, като водещо следва да бъде постигането на по-добри здравни резултати.

#### **- Бизнес среда**

Бизнес климатът е предпоставка за постигане на дългосрочен и устойчив икономически растеж, като той осигурява среда за инвестиции и условия за заетост. Наблюдават се отделни мерки, свързани с подобряване на бизнес средата от страна на правителството – най-вече свързани с облекчаване на административната тежест, въвеждане на електронни услуги и подобряване на правилата за извършване на обществени поръчки. Въпреки това **скоростта на реформите не е висока и това ограничава развитието на бизнеса**. Нивата на корупция остават високи<sup>15</sup> и е необходимо да се преследват конкретни резултати в борбата с корупцията.

#### **- Държавни предприятия**

Държавните предприятия от реалния сектор са източник на риск пред бюджетната прогноза дотолкова, доколкото те могат да генерират загуби в случай на финансови затруднения или фалит, които бюджетът да се наложи да поеме. Съответно управлението на тези предприятия следва да се подчинява на строги принципи. Изискванията за ефективност при планирането и изразходването на предоставените субсидии са задължително условия при осигуряване на държавната подкрепа.

Прави впечатление редовното запазване на размера на финансирането за отделните предприятия в годините, а ако има увеличения, те не са мотивирани подробно. От това може да се направи извод, че **принципите и методите на изчисляване на държавната финансова подкрепа (субсидиите и капиталовите трансфери) за държавните предприятия не са съвсем прозрачни**. Според нас тази подкрепа следва да се основава на методология, базирана на реалната необходимост от финансиране при предоставянето на услуги на намалени цени или при неизгодни бизнес условия, но не и на принципа на покриване на дефицити от дейността им. Държавата не следва да компенсира предприятията за лошо управление.

Препоръчително е да бъде представена и **оценка на качеството на предоставяните услуги** както и варианти за алтернативни услуги, където това е

<sup>15</sup>[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017),  
<https://tradingeconomics.com/bulgaria/corruption-index>

възможно. Системно губещите държавни предприятия следва или да се оздравят или да се приватизират. Тяхната подкрепа в условия на постоянни загуби е неприемлива. Важно е да се оценят и анализират предприятията от железопътния сектор като основни получатели на държавно финансиране, а тези от сектор енергетика – като основни носители за риск пред бюджета.

Оценката на фискалните рискове по време на изготвянето на бюджетната прогноза **ограничава тяхното негативно въздействие и е част от доброто фискално управление**. Потенциалните фискални рискове се изразяват във възможността за отклонение на бюджетните приходни и разходни параметри от прогнозираните в бюджета нива, като това обикновено са обстоятелства, известни към датата на приключване на прогнозите, които могат да имат съществен ефект върху фискалната перспектива, но не са достатъчно определени във времето или не е ясен размерът им, за да се включат в прогнозите.

При оценка на рисковете за прогнозата е препоръчително да се оцени **вероятността от възникването на рисковото събитие, както и потенциалното му въздействие**. Количествената оценка на рисковете обикновено се изразява като ефект върху бюджетното салдо (най-често дефицит, тъй като обикновено се оценяват отрицателните рискови събития). Също така е важно да се приеме граница за оценка на рисковите събития, като събития с малка вероятност от възникване и слабо влияние обикновено не се оценяват.

По отношение на фискалните рискове в настоящата прогноза са описани някои възможни рискови събития, но **липсва тяхната количествена оценка**. Поради това липсва и ясна перспектива какви ще са реакциите в случай на възникване на някое рисково събитие. Като цяло процесът на управление на рисковете не е достатъчно задълбочен и методологически издържан, като се създава впечатление за формално представяне. Според Фискалният съвет би било добре прогнозата да съдържа оценка на поне 2 групи рискови събития, които при реализиране, биха изложили фискалната прогноза на натиск: макроикономически шокове, по-специално по-нисък от очаквания растеж на БВП и реализация на непредвидени задължения и ангажименти. За всяко значително потенциално рисково събитие следва да се оцени вероятния ефект върху бюджетното салдо. Фискалният съвет предлага да се разгледа и използва матрицата на рисковете, представена в **приложение 1** на настоящия доклад.

**Управлението на рисковете** също следва да се адресира – кои рискове и в каква степен са приемливи и каква ще бъде реакцията при възникване на сериозни рискове

пред прогнозата, какви инструменти се предвиждат за управление на дадени рискови събития. Голяма част от рисковете, които могат да окажат въздействие върху бюджета, е възможно да бъдат предвидени. Това са и тези рискове, които могат да бъдат управлявани. Съществуват и т.нар. неизвестни рискове, които няма как да бъдат предвидени. Те могат да бъдат контролирани само с техники като предвиждане на финансов, времеви или материален резерв.

**Прави позитивно впечатление наличието в прогнозата за първи път на опит за оценка на условните задължения.** Според нас това е положителен знак за повишаване на качеството на фискалната прогноза. Фискалният съвет препоръчва да се представи информация за общия размер на условните задължения за **целия прогнозен период**, а не само за отчетни години, тъй като това са изискванията на директива 2011/85, като данните следва да включват задълженията на всички държавни предприятия с над 50% държавно участие съгласно дефиницията на Евростат<sup>16</sup> за изчисляване на размера на условните задължения. Прогнозата следва да оцени като специфичен фискален риск доколко тези условни задължения биха се превърнали в реални задължения на държавния бюджет. Фискалният съвет подкрепя подхода да се **анализират подробно само онези държавни предприятия с пасиви в размер над 0.1% от БВП.** Според нас е разумно фискалните власти да се концентрират само върху онези държавни предприятия, които представляват съществен риск и считаме избраният критерий за достатъчно надежден. Все пак според нас би било добре прогнозата да включва **списък** с тези избрани за анализ предприятия.

Основната информация за дълга и фискалната устойчивост може да се проследи в част IV на настоящия доклад, в която се описва спазването на фискалните правила, в частност дълговите правила. Равнищата на консолидиран дълг в настоящата средносрочна фискална прогноза са относително ниски – те достигат до под 20% от БВП в края на прогнозния период, като не се очаква значително увеличение на дълга в средносрочен план. Спазването на дълговите фискални правила гарантира ликвидна позиция, която да позволи касовото управление на бюджета, както и пространство за финансиране на структурни реформи.

---

<sup>16</sup> Съгласно дефиницията на Евростат условните задължения представляват 1) държавните гаранции, 2) задбалансовите публично – частните партньорства, 3) необслужваните кредити по държавни активи и 4) пасивите на контролирани от държавата дружества, класифицирани извън сектор „Държавно управление“. За повече информация може да се разгледа тук: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/contingent-liabilities>

Фискалната устойчивост е обект на анализ в Конвергентната програма на правителството. Фискалният съвет констатира, че за момента дългосрочната устойчивост на бюджета и фискалната рамка не е застрашена.

### 3.3. Изводи

Основната цел на фискалната прогноза следва да бъде планиране на адекватна фискална политика, съобразена с икономическия цикъл. **Положително впечатление прави планирането на бюджетни излишъци в условия на прегряване на икономиката** (това е видно особено при салдото на сектор „Държавно управление“) – за 2020 г. тенденцията на затягане следва да продължи, тъй като размерът на отклонението от потенциала на икономиката нараства. Предполагаме, че в следващата прогноза и при евентуално потвърждение в оценката за отклонението от потенциала структурният баланс ще бъде съобразен с цикъла.

**Липсата на сериозни затруднения по отношение на осигуряване на финансиране на бюджетното салдо**, изразени в ниски равнища на консолидирания дълг, създават **фискално пространство** на властите и дават възможност да се предприема стабилизационна политика, да се осъществяват структурни реформи и да се реагира адекватно на различни шокове.

Прави впечатление в прогнозата изтъкването като положителен знак подценяването на приходите и по-добрата им реализация спрямо предходната прогноза, както и постигнатите по-ниски нива на разходите. Според нас **това е знак за неточност в прогнозите**, която не може да се компенсира с реализацията на по-добър фискален резултат под формата на неутрално до положително салдо. **Системните неточности в прогнозата и решението за консервативно планиране поставят под съмнение адекватното управление и всички допускания, залегнали в СБП**. Според нас МФ следва да се стреми към максимално точна и близка до реалността прогноза, за да позволи на фискалната политика да реализира своите ефекти.

Също така при оценка на консолидационното усилие се забелязва **предпочитание към общото бюджетно салдо** (независимо дали на касова или на начислена основа) като **основен и почти единствен индикатор за оценка на фискалната политика**. Според Фискалният съвет общото салдо не е достатъчно добър показател за тази цел. Поради сериозното влияние на икономическия цикъл върху него (още повече в случай

на липса на сериозни дискреционни мерки), общото салдо следва да се използва само за обща преценка. По-съществено внимание следва да се обръща на структурния баланс.

Оценката на фискалните рискове, в т. ч. рисковете от условните задължения е съществена част от фискалната и макроикономическата прогноза, тъй като не всички събития могат да бъдат оценени и включени в прогнозата, поради което управлението на рисковете се превръща в едно от централните изисквания за нейната ефективност. Фискалните рискове в прогнозата не са оценени количествено, което затруднява вземането на решения, свързани с тяхното управление.

В общи линии представеният в прогнозата **анализ на чувствителността на фискалната рамка** е по-скоро формален. Съгласно директива 2011/85 „В рамките на анализа на чувствителността макроикономическите и бюджетните прогнози разглеждат измененията на основните фискални променливи при различни допускания за растежа и лихвените проценти. Диапазонът на алтернативните допускания, използвани при макроикономическите и бюджетните прогнози, се определя в зависимост от точността на предишните прогнози и отчита в максималната възможна степен съответните рискови сценарии.“ От анализа на чувствителността зависи и оценката на риска пред прогнозите, като в настоящата фискална рамка липсва оценка на ефекта от промяна в растежа, както и ефекта от промяна в лихвите, каквито са изискванията на директивата. В СБП се споменава за оценка на алтернативен сценарий, свързана с промяна в крайното потребление, като ефектът от него се оценява на 0.1% от БВП за 2018 г. и 0.3% от БВП за 2019 г. Според нас тези оценки са недостатъчно добре описани за качествен анализ на чувствителността на фискалните прогнози. Липсва количествена оценка и описание на сценариите и допусканията при изготвянето на всеки от тях.

Също така директивата изисква средносрочната рамка да съдържа **прогноза на база на непроменени политики**, за която всяка държава „следва да бъде в състояние да определи по подходящ начин непроменените политики и да ги оповести публично, заедно с използваните допускания, методологии и други съответни параметри“. В СБП 2019-2021 г. е представена оценка на базисен сценарий при непроменени политики, като единствената методологическа информация за него е свързана с изключване на ефекта от дискреционните мерки от прогнозния сценарий. Според Фискалния съвет е необходимо по-сериозно задълбочаване при подготовката на сценария при непроменени политики, тъй като избраните допускания в него могат да се отличават от прогнозния сценарий. Методологията на подготовка на сценария при непроменени

политик, както и на избрания прогнозен сценарий, би следвало подробно да се опише като приложение към прогнозата, за да е ясно как са отразени математически допусканията.

Планирането на **средствата от ЕС показва сериозни колебания** при сравнение както с програмата за предходната година, така и с очакваното изпълнение на бюджета. Причините за тези значителни колебания не са съвсем ясни. Като цяло точното планиране на средствата от ЕС следва да се подчинява на пълната информация за проектния цикъл, както и на прогнози за новите проекти, които се очаква да се реализират през периода. Такава информация е налична, поради което редовните колебания в прогнозите на тези средства трудно могат да се обяснят. Считаме, че МФ следва да адресира този проблем, за да подобри качеството на фискалната прогноза.

Частта на СБП, описваща **качеството на публичните финанси**, съдържа описание на ЗПФ като основен инструмент на бюджетната реформа, транспонирането на директива 2011/85, бюджетната процедура и фискалните правила, както и взаимодействието с Фискалния съвет. Като цяло частта засяга най-съществените въпроси от тази област, като единствено в бъдеще може да се потърси по-пряко връзката между бюджетните правила и процедури, ефективността на бюджетните приходи и разходи и постигането на по-висок потенциален растеж. Качеството на публичните финанси е съвкупно понятие, включващо всички условия, правила и инструменти на фискалната политика, насочени към увеличаване на дългосрочния потенциал за растеж на икономиката.<sup>17</sup> Тази концепция излиза извън стандартните изисквания за нисък дефицит и нива на дълга, а включва фискална рамка, допринасяща за ефективно разпределение на ресурсите и постигане на макроикономическите цели, особено дългосрочен растеж.<sup>18</sup>

Като цяло, независимо от представените коментари и бележки, Фискалният съвет счита, че фискалната рамка за следващия прогнозен период е адекватна на икономическите условия, съответства на макроикономическата прогноза и допринася за доброто фискално управление на страната. Препоръчваме да се работи в посока подобряване на точността на фискалните показатели, разширяване на публичната числова информация и по-ясно дефиниране на разходните приоритети.

<sup>17</sup> Barrios, S., Schaechter, A., The quality of public finances and economic growth, Economic papers 337, European Communities, 2008, достъпен на: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication13101\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication13101_en.pdf)

<sup>18</sup> Barrios, S., Pench, L., Schaechter, A., The quality of public finances and economic growth: Proceedings to the annual Workshop on public finances, Occasional Papers 45, European Communities, 2009, достъпен на [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/pages/publication14278\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14278_en.pdf)

## IV. Оценка на фискалните правила

### *Основни послания:*

- Фискалният съвет констатира, че доколкото е налична адекватна информация за точното им изчисляване, **фискалните правила съгласно ЗПФ в бюджетната прогноза 2019-2021 г. се спазват**, което е фактор за постигане на стабилна бюджетна позиция и добро фискално управление. В отделни случаи се забелязва отклонение от правилата в някои отчетни години. За момента това не е систематично, но въпреки това препоръчваме внимателно проследяване на фискалните правила, особено що се отнася до разходните правила, и при текущото изпълнение на бюджета.
- От съществено значение е **наличието на детайлизирана и специализирана информация**, която да позволява проследяването на правилата, като тази информация често не е налична в основните бюджетни документи.
- Фискалният съвет препоръчва **по-детайлизиран анализ на дългосрочната устойчивост на средносрочната рамка** и оценка на влиянието от застаряването на населението.

### 4.1. Мотиви

Едно от основните задължение на Фискалния съвет на България съгласно ЗФСАКМ е оценка на съответствието на фискалната рамка с фискалните правила, дефинирани в ЗПФ (чл. 6, ал. 1 от ЗФСАКМ). Целта на тази глава е да оцени съгласуваността на прогнозите с числовите ограничения по отношение на средносрочната бюджетна цел, бюджетните, дълговите и разходните ограничения. Средносрочната бюджетна прогноза е основата за предварителна (ex-ante) оценка на съответствието с фискалните правила.

Следва да се има предвид, че България е задължена да спазва изискванията на **Превантивната част на Пакта за стабилност и растеж**, която включва дефиниране и постигане на средносрочна бюджетна цел, спазване на ограничение за растеж на разходите и подготовка на програми за конвергенция за страните извън еврозоната.

За оценка на спазването на фискалните правила са използвани следните данни:

- Средносрочната бюджетна прогноза за 2019 – 2021 г. , включващи информация за сектор „Държавно управление“ за периода 2019-2021 г., КФП на касова основа и пролетна макроикономическа прогноза 2018 – 2021 г.;
- Информация за основните фискални параметри на сектор „Държавно управление“ за 2018-2021 г. от предварителна информация в таблиците към Конвергентната програма 2018-2021 г.
- Оценка за дискреционните мерки на правителството;
- Оценка за отклонението на икономиката от потенциала и ръста на потенциалния БВП на МФ.

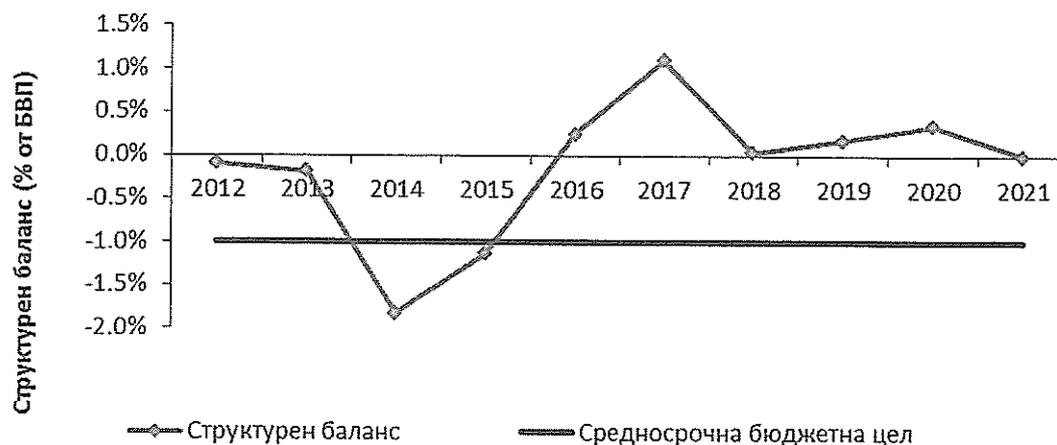
## 4.2. Балансови правила

Средносрочната бюджетна цел на България е дефинирана в структурни термини за сектор „Държавно управление“ в чл. 23 на ЗПФ. Тя не следва да надвишава 0,5 на сто от brutния вътрешен продукт. Средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на годишна основа може да надхвърля 0,5 на сто от БВП, но не повече от 1 на сто, при условие че размерът на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" е под 40 на сто от brutния вътрешен продукт и рисковете от гледна точка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси са ниски. Поради ниския размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (под 40% от БВП) се приема, че СБЦ на България за периода на анализирания средносрочна бюджетна прогноза е -1% от БВП.

За да се установи дали СБЦ е постигната, се използва индикаторът за структурен баланс. Той е изчислен съгласно Общата методология на ЕС (Commonly agreed methodology) за циклично приспособения бюджетен баланс<sup>19</sup>. При изчисляването на структурния баланс бюджетният баланс се изчиства от цикличното влияние на икономическата активност и от ефекта на еднократните мерки на правителството. В следствие на това структурният баланс отразява правителствената политика и е точен показател за ефекта на действията на правителството върху икономиката.

<sup>19</sup> Mourre, G., Isbasiou, G., Paternoster, D., Salto, M., The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update, Economic Papers 478, European Union, 2013, достъпен на: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2015/pdf/ecp478\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2015/pdf/ecp478_en.pdf)

Графика 27. Структурно бюджетно салдо и СБЦ



Бележка: Текущата средносрочна бюджетна цел за България е -1% от БВП

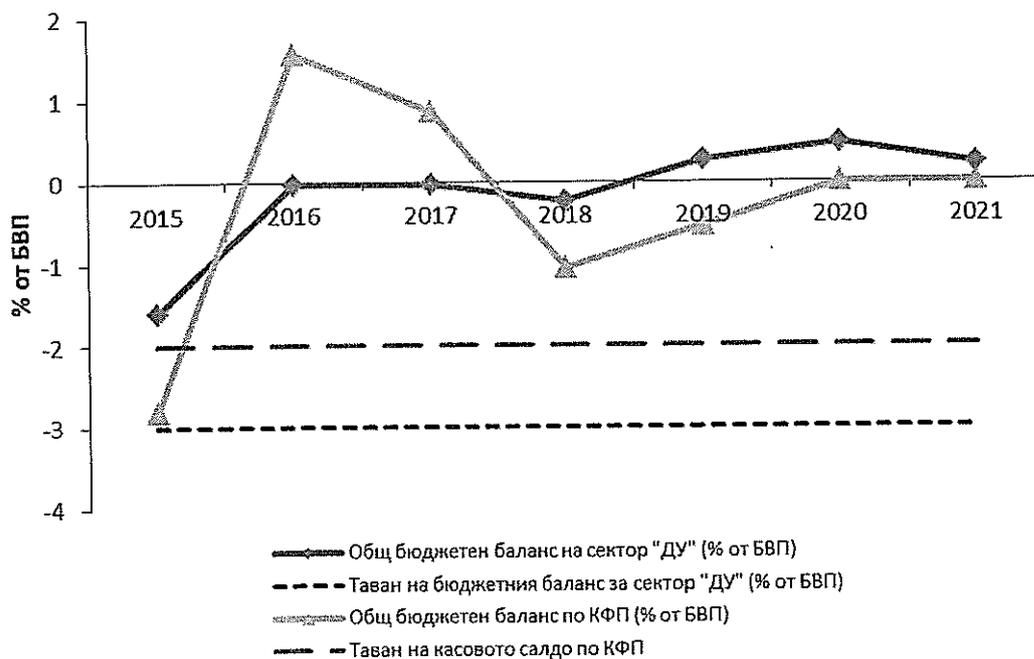
Източник: Оценки на ФС

Както е видно на графиката България е изпълнила своята средносрочна бюджетна цел още през 2016 г. За прогнозния период структурният баланс е над средносрочната бюджетна цел от -1% от БВП и на този етап не е необходима корекция в структурното салдо. Правителството чрез своите дискреционни мерки е водило неутрална политика, като е иззело чрез данъци и други бюджетни приходи съвсем малко повече от икономиката, отколкото е добавило чрез своите разходи.

За прогнозния период не се очаква СБЦ да не бъде изпълнена, като структурният баланс се очаква да се движи с малки колебания над 0% бюджетен дефицит, като генерираните структурни излишъци се очаква да са в рамките на 0.2-0.5% от БВП. В следващите прогнози ще се прецени дали генерирането на структурни излишъци ще продължи и с какви темпове.

Съгласно чл. 25, ал. 2 на ЗПФ дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността, не може да надвишава 3 на сто от БВП. Съгласно чл. 27, ал. 4 от ЗПФ годишният бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, не може да надвишава 2 на сто от брутният вътрешен продукт. Това фискално правило е национално и неговото спазване е в резултат на специфично национално законодателство без аналог в европейските документи.

Графика 28. Баланси на сектор „Държавно управление“ и КФП (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

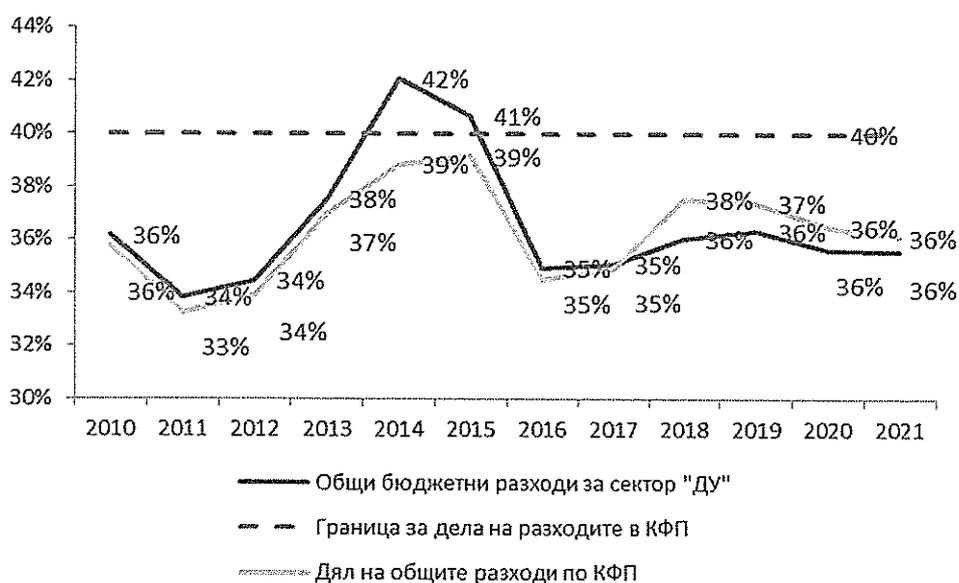
За 2017 г. бюджетният баланс на касова основа и балансът на сектор „Държавно управление“ са значително над тавана за дефицита и на двете фискални правила. Това е позитивен знак за фискалната политика, въпреки че за оценка на фискалната политика общото салдо по-рядко се използва.

По отношение на баланса на сектор „Държавно управление“ за прогнозния период съгласно пролетната прогноза **балансът на сектора е положителен** – прогнозира се малки излишъци. **Балансът по КФП също е под границата от 2% дефицит, макар и негативен в сравнение с баланса на сектора - 1% за 2018 и -0.5% от БВП за 2019 г.** Причината за тези различия между балансите идват от положителния ефект на някои от предприятията, включени в сектора, особено Фонда за гарантиране на влоговете в банките, както и ефекта от европейските средства. Прави впечатление, че често общият бюджетен баланс се планира по-консервативно, отколкото се реализира при изпълнението на бюджета. Следва да се отбележи, че големи бюджетни излишъци не винаги са атрибут на ефективна фискална политика, особено ако не са съобразени с икономическия цикъл.

### 4.3. Разходни правила

Това правило ограничава т. нар. „размер на държавата“ или размера на публичния сектор. Според икономическата теория по-големият размер на държавата намалява потенциала за икономически растеж и ограничава икономическата активност. Поради това прекалено големият размер не е желателен. Ограничението за размер на държавата е наложено единствено за общите разходи по КФП (чл. 28 от ЗПФ), но не и за сектор „Държавно управление“, но независимо от това считаме, че този индикатор е добре да се следи и в двата обхвата.

Графика 29. Дял на разходите в БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

За отчетния период до 2017 г. включително общите разходи на сектора през 2014 и 2015 г. са надхвърляли 40% от БВП. За останалите години разходите са под тази граница, поради което може да се направи извод, че държавата не оказва голям натиск върху икономиката и частния сектор.

В средносрочната прогноза разходите на сектор „Държавно управление“ са под 40% от БВП. За прогнозния период той се стабилизира на около 36-37% от БВП. Делът на общите разходи по КФП е под границата 40% за целия разглеждан период. Следва да се има предвид, че в отчетни години често се наблюдава по-висок дял на бюджетните разходи в сравнение с прогнозата, което подкрепя тезата, че консервативното планиране не отговаря на по-експанзивното изпълнение на бюджета,

чийто резултат са по-високи от предвидените разходи, особено ако е налице и реализация на някой фискален риск.

Ограничението за ръст на разходите е дефинирано като фискално правило в ЗПФ, чл. 26, съгласно който **годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт**, като обхватът на разходите и методологията за изчисляване на референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт се определят съгласно изискванията на ЕК. Дефинирани са и определени изключения, които допускат по-висок растеж на разходите спрямо референтния.

Графика 30. Спазване на правилото за годишен ръст на разходите



Бележка: Разходното правило се спазва, когато коригираните разходи растат с по-малко от определен референтен растеж. Разходите са коригирани съгласно изискванията на *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018*.

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Описание на методологически особености при изчисляване на разходното правило:

- За изчисляването на разходното правило се използва информация от СБП 2019-2021 г. на касова основа и за сектор „Държавно управление“;
- Данни от пролетната макроикономическа прогноза на МФ за 2018-2021 г.;
- За изчисляване на разходното правило сме използвали данни за дискреционните мерки от СБП 2019-2021 г., както и данни за Конвергентната програма, независимо че за някои приходни дискреционни мерки имаме съмнения, че може би няма да са реалистични;

- Оценката на общите и капиталовите разходи по европейските програми, напълно покрити с приходи от фондовете на ЕС е на база на информация в таблица 2в към Конвергентната програма;
- Еднократни мерки за прогнозния период не се предвиждат.
- За 2018 г. ЕК определя реален референтен растеж на разходите за България в размер на 3.9% от БВП.<sup>20</sup>

За разглеждания период можем да отбележим, че ръстът на разходите за някои отделни години (2013, 2014 и 2017 г.) надвишава референтния растеж на потенциалния БВП. По-значимо е отклонението през 2014 г. Нарушението на разходното правило обикновено е следвано от години с неговото спазване, като досега не са се налагали специални корекции. В прогнозните години в повечето случаи разходното правило се спазва, като най-големи затруднения по спазването му обикновено се наблюдават в близките години от прогнозния хоризонт. Следва да се има предвид, че съгласно изискванията на Пакта за стабилност и растеж страни, които са постигнали и надхвърлили своята средносрочна бюджетна цел, не са следени доколко спазват разходното правило. Въпреки това Фискалният съвет счита, че съблюдаването на разходното правило е важно условие за постигане на дългосрочна стабилност по отношение на фискалните цели.

**Видно е, че с малки изключения правилото за растеж на разходите се спазва в прогнозни години, но не винаги в отчетни.** Това навежда на мисълта, че бюджетната прогноза се подготвя, съобразявайки се с референтния растеж на разходите, но в процеса на изпълнение се допуска увеличение на разходите в по-голяма степен от планираното. Също така следва да се има предвид, че върху разходното правило много голямо влияние оказва както изгладения размер на капиталовите разходи, така и размера на европейските разходи, покрити с приходи от ЕС, които се изключват при изчислението му. От тази гледна точка качеството на тяхното планиране е от много съществено значение.

Важно условие е и качествено определяне на дискреционните приходни мерки, тъй като по методология на изчисление с техния размер се коригират общите разходи. Точното и коректно изчисление на ефектите от дискреционните мерки може да окаже съществено влияние върху точността на показателя и спазването на правилото.

---

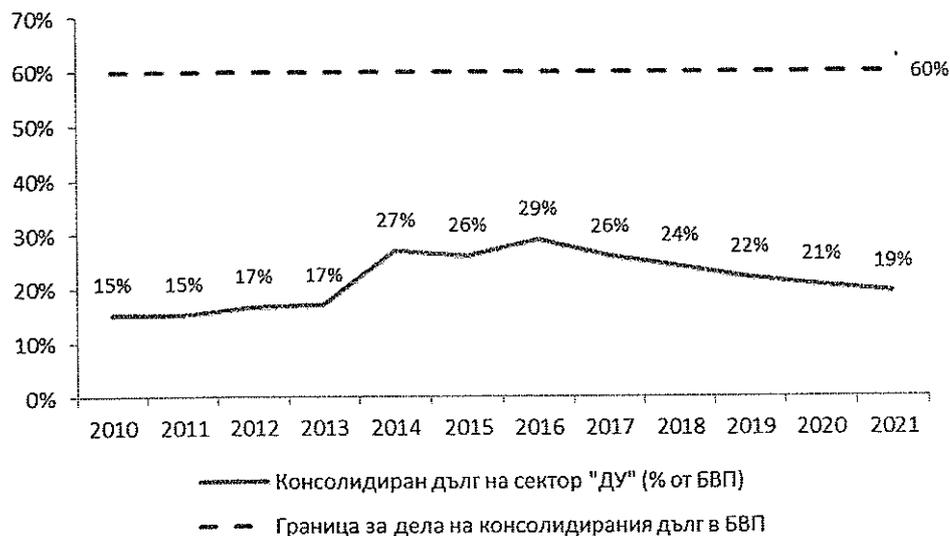
<sup>20</sup> Vade Mecum on the Stability and Growth Pact, March 2018, наличен тук: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip075\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip075_en.pdf)

#### 4.4. Дългови правила

Фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е постановено в чл. 29 на ЗПФ, съгласно който **номиналният размер на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от brutния вътрешен продукт**. Това правило е и едно от основните изисквания на Пакта за стабилност и растеж.

Консолидираният дълг се проследява само за сектор „Държавно управление“, въпреки че в ЗПФ присъстват правила и ограничения и за дълга на социално осигурителните фондове и за общините.

Графика 31. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Към настоящия момент **не се наблюдава сериозен риск** по отношение на нарушение на фискалното правило за дълга на сектора. Делът на консолидирания дълг в БВП е значително под 60%. Съществено условие за управляване на рисковете за фискалната стабилност в дългосрочен план е проследяване на индикаторите за фискална устойчивост, както и следене на динамиката на дълга, но съгласно информацията в СБП 2019-2021 г. рисковете засега остават ниски.

## 4.5. Изводи

След анализ на спазването на фискалните правила и ограничения се налага извод, че като цяло те се спазват по отношение на бюджетната прогноза за периода 2019 – 2021 г. Рисковете от неспазване на правилата са малки и прогнозата е подготвена при съобразяване с тях. Съществено внимание следва да се обръща на точното изпълнение на бюджета, както и на качеството на информацията по отношение на дискреционните приходни мерки. Предлагаме да се извърши по-подробен анализ на спазването на фискалните правила през отчетните години и на причините на отклоненията от тях.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. Класификация и оценка на рисковете за бюджетната прогноза

Примерна матрица на рискове за фискалната позиция за прогнозата 2019-2021 г.

Риск	Вероятност от възникване	Ефект върху бюджетното салдо	Резултати
<i>• Икономически рискове</i>			
По-нисък от очаквания икономически растеж	• Висока	• Висок	• По-ниски данъчни приходи. В резултат - значително увеличение на бюджетния дефицит, затруднения при фискалната консолидация.
• Незадоволително изпълнение на структурните реформи за повишаване на производителността и намаляване на въздействието на емиграцията	• Висока	• Висок	• Засилените политически и социални разногласия. В резултат може да се очаква по-нисък потенциален растеж и висока структурна безработица, водещи до липса на конвергенция и повишен фискален натиск.
• Високо равнище на необслужвани кредити	• Висока	• Среден	• Пречки пред освобождаването на обезпеченията, свързани с необслужваните кредити. В резултат остава системата уязвима към допълнителни понижения на цената на обезпеченията
• Негативни демографски промени в средносрочен план	• Висока	• Среден	• Нарастване на разходите за пенсии и здравни услуги, в резултат – натиск върху бюджета и дългосрочната устойчивост.
<i>• Външни рискове</i>			
• Забавен европейски растеж и дефлация	• Средна	• Висок	• Ще има пряко отрицателно въздействие чрез каналите за търговия и инвестиции и равнищата на цените. В резултат нисък потенциален растеж, висока структурна безработица и ниски ПЧИ; продължителен фискален натиск.
• Засилване на протекционизма от страна на САЩ	• Висока	• Висок	• Ще има отрицателно въздействие чрез каналите за търговия, забавяне на световния растеж и равнищата на цените. В резултат по-нисък потенциален растеж в ЕС, САЩ, и ниски ПЧИ; продължителен фискален натиск.
• Засилено напрежение между ЕС и	• Средна	• Среден	• Отрицателни свързани ефекти от каналите за търговия и

Турция			инвестиции. В резултат - отрицателен ефект върху икономическата дейност и социално напрежение.
• Цени на петрола и енергийните ресурси на международните пазари	• Висока	• Среден	• Увеличаване на държавните разходи, спад в данъчните приходи. Негативен ефект върху бюджетното салдо.
• <i>Реализация на непредвидени задължения и ангажименти</i>			
• Изпадане във финансова несъстоятелност на голямо държавно предприятие извън сектор „Държавно управление“	• Висока	• Среден	• Държавата ще поеме задълженията към кредиторите на дружеството в затруднение. Вероятно дружеството ще бъде включено в сектор „Държавно управление“ В резултат влошаване на бюджетната позиция.

# Становище на ФС относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2019г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2019-2021г.

## I. Оценка на макроикономическата прогноза 2018 – 2021 г.

Оценката на макроикономическата рамка е задължителен елемент на фискалния мониторинг, осъществяван от Фискалния съвет съгласно чл. 6, ал. 2 на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми. Макроикономическата прогноза е икономически документ с висока значимост, който е основа за прогнозиране на всички фискални показатели и нейната точност е от решаващо значение за точно прогнозиране на бюджетните параметри.

На този етап Фискалният съвет не изготвя своя собствена макроикономическа прогноза. Анализът се осъществява на база на преглед на структурата, връзките между отделните сектори и сравнение на официалната макроикономическа рамка с прогнозите на някои международно признати организации (Организация за икономическо сътрудничество и развитие, Международния валутен фонд, Европейската комисия и др.), като целта е да потърси причина за различията, ако са налични такива. Изследват се и отклоненията спрямо пролетната макроикономическа прогноза.

Макроикономическата прогноза включва данни за международната среда (реалните растежи на световната и европейската икономика; валутния курс щатски долар/евро; цена на петрола в щатски долари за барел и цена на енергийните суровини), оценки на БВП и неговите компоненти, пазар на труда и цени, платежен баланс и паричен сектор. Пролетната и есенната макроикономически прогнози се сравняват с цел търсене на обяснение на различията между тях. Най-често разликите между прогнозите се дължат на промени в икономическата среда (външна и вътрешна), което води до промяна в очакванията и оценките за развитието на основните икономически индикатори. В някои случая промените могат да се дължат на реализирани се рискови събития.

## 1.1. Анализ

Съгласно данните на НСИ от началото на октомври, номиналната стойност на БВП е 2,4 млрд. лв. повече, като прехвърля границата от 100 млрд. лв. и достига до 101 млрд. лв. при очаквани 98,6 млрд. лв. в пролетната прогноза. Това означава, че реалният икономически растеж за 2017 г. е на ниво от 3,8% (0,2 пр.п. повече от очакваното ниво от 3,6%). Ревизията е взета предвид при изготвянето на есенната прогноза.

През първата половина на 2018 г. ръстът на БВП е в размер на 3,4% при очаквания от 3,9% с оглед низходящата динамика на износа, но до края на годината се предвиждат 3,6% за 2018 г. Това ниво е с 0,3 пр.п. по-ниско от заложеното като очакване в пролетната прогноза (3,9%), т.е. отклонението е в размер на 7,7%. Ревизирани са предвижданията и за предстоящите години: 3,7% за 2019 г. (спрямо 3,8% в пролетната прогноза) и 3,5% за 2020 и 2021 г. (спрямо 3,7% в пролетната прогноза). Данните са представени обобщено в Табл. 1.

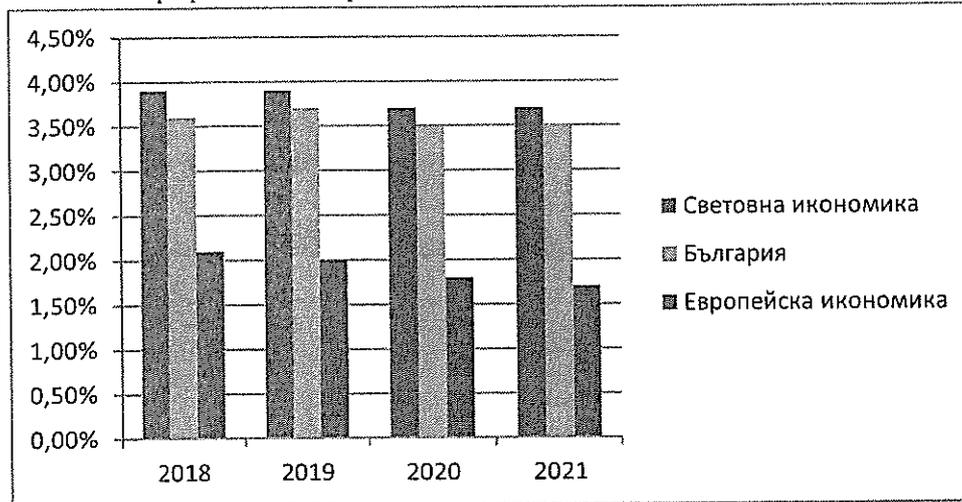
Табл. 1. Предвиждания в пролетната и есенната прогноза за 2018 г. за реалния растеж на БВП

Година	Реален растеж на БВП		Отклонение	
	Пролетна прогноза	Есенна прогноза	Абсолютна стойност (пр.п.)	Относителна стойност (%)
2018	3,9%	3,6%	0,3	7,7%
2019	3,8%	3,7%	0,1	2,6%
2020	3,7%	3,5%	0,2	5,4%
2021	3,7%	3,5%	0,2	5,4%

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

По-ниските очаквания за страната са в синхрон с тези за европейската икономика. Предвижданията за намаление на европейско ниво съвпадат с тези на прогнозата на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), като българската е малко по-оптимистична (в рамките на 1 пр.п.). Позитивен знак за развитието на страната, е че предвижданията за реалния растеж на БВП се запазват значително над очаквания среден ръст за европейската икономика (ЕС 28). В същото време към края на периода (2021 г.) пролетната прогноза предвижда един и същ темп за ръста на българската и световната икономика, докато есенната очаква забавяне на българската спрямо световната икономика.

Граф. 1. Очакван ръст на икономиките 2018-2021 г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

По отношение на световната икономика предвижданията се запазват спрямо пролетната прогноза, като единствено през 2020 г. се наблюдава спад от 3,8% на 3,7%. Очакванията за световния растеж за 2018 и 2019 г. са в размер на 3,9% и са по-оптимистични от прогнозата на ОИСР от 3,7%, която се базира върху висока степен на широкоразпространена несигурност.

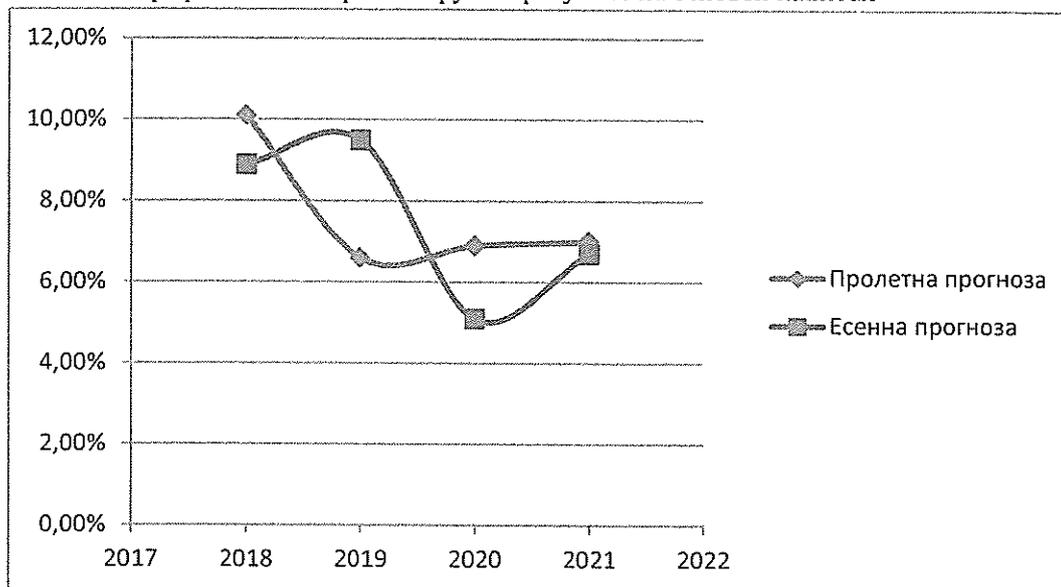
В есенната макроикономическа прогноза се предвижда понижение на валутния курс щ.д./евро, като очакванията са ревизирани от 1,23 щ.д./евро за целия период в пролетната прогноза до 1,19 щ.д./евро за 2018 г. и 1,16 щ.д./евро за останалият период до 2021 г. в есенната прогноза. Значително са завишени прогнозите за цената на суровия петрол тип „Брент“. Пролетната прогноза предвижда годишен ръст от 17,6% (от 54,4 щ.д./барел до 64,0 щ.д./барел), а есенната предвижда повишение от 13,8 пр.п. до 31,4% (71,5 щ.д./барел). Отклонението в относителна стойност се равнява на 78,4%. Посилният долар оказва допълнително негативно влияние върху цените на горивата. Отклоненията са значителни, но трудно прогнозируеми поради високата волатилност на валутния пазар и пазарите на суровини.

Въпреки силното представяне на частното потребление през първото полугодие поради очакваното забавяне през второто полугодие прогнозата също отчита намаление с 0,2 пр.п. спрямо пролетната прогноза – от 5,0% до 4,8%. Предвижданията за останалата част от периода обаче предполагат значително увеличение в потреблението. През 2019 г. например очакванията са се повишили от 4,9% в пролетната прогноза до 5,4% в есенната. Тези 0,5 пр.п. се равняват на отклонение от 10,2% в относителен размер, но не е налице подробна аргументация за тази прогноза. Напротив, отчита се

очакваното негативно влияние върху потреблението на забавянето на ръста на заетостта.

Чувствително е ревизирана и предвиждането по отношение на инвестициите в основен капитал за 2018 г. В становището си по пролетната прогноза Фискалният съвет изрази съмнения относно точността на оценката на повишението. В есенната прогноза се отчита спад в очакването до 8,9% (спрямо 10,1% в пролетната прогноза). Изменението от 1,2 пр.п. се равнява на отклонение от 11,9%. Актуалната прогноза се доближава в по-голяма степен до очакванията на Фискалния съвет.

Граф. 2. Очакван ръст в брутообразуване на основен капитал



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

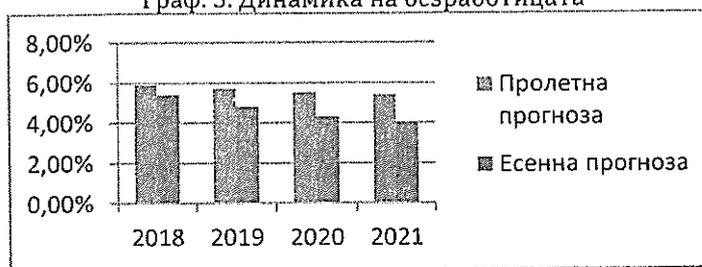
Докато в пролетната прогноза се очаква растеж на износа за 2018 г. спрямо 2017 г., в есенната прогноза тази тенденция е противоположна. Отчита се негативният ефект от отрицателната величина на нетния износ през 2018 г. Очакванията са за забавяне на този негативен ефект към края на периода (2020-2021 г.) и достигане на нива от 1,1 пр.п. Темповете на растеж и на износа, и на вноса са по-ниски спрямо пролетната прогноза, но очакването за изпреварващо нарастване на вноса се запазва. Прогнозата за изменението на износа и вноса е консистентна и отговаря на очакванията за развитието на външната среда, като в резултат ще има леко повишаване на отрицателния търговски баланс в края на периода.

Тенденцията по отношение на текущата сметка е идентична в пролетната и есенната прогноза, но се наблюдава съществена разлика по отношение на очакваните стойности. Докато за 2018 г. и 2019 г. се очакват значително по-високи стойности, то през следващите години се предвижда поетапно намаление на излишъка и достигането

на дефицит от 0,3% в края на периода. Наблюдава се значителен ръст в размера на очакваните преки чуждестранни инвестиции, но липсва подробен анализ и аргументация на такава тенденция.

Също както в световен план и в България се наблюдава спад в нивото на безработицата. Тя достига до 5,4% - под историческия си минимум от предкризисните нива. В тези условия обаче през бизнеса като водещо предизвикателство се утвърждава осигуряването на човешки ресурси с необходимото количество и качество, като нивата на недостиг надхвърлят трайно нивата от преди кризата във всички сектори. Очакванията са безработицата да се понижи до 4,0% в края на прогнозния период, като тук се наблюдава чувствително изменение спрямо пролетната прогноза от 1,4 пр.п. Необходим е задълбочен анализ на пазара на труда, който да установи опасността от прегряване. По отношение на компенсацията на наетите есенната прогноза е ревизирана в посока намаление за 2018 г. и увеличение за 2019 г. Предвижданията за 2019 г. се базират върху нарастването на минималната работна заплата, увеличенията на заплатите в сектор образование и допълнителните разходи за труд в бюджетната сфера. Запазва се очакването динамиката на ръста на доходите от труд да изпреварва този на производителността на труда. Следва да се насочат усилия към повишаването на квалификацията, която ще повиши качеството, а съответно и ефективността на труда. Този подход би бил по-успешен спрямо търсенето на количествено решение. Увеличаването на компенсацията на наетите през 2019 г. съответства очакванията за ръст в потреблението.

Граф. 3. Динамика на безработицата



Източник: Изчисления ФС по данни на МФ

С оглед повишените цени на енергийните стоки и суровините е ревизирано и очакването за средногодишната инфлация в посока увеличение от 1,8% в пролетната прогноза до 2,7% в есенната. В аналогична посока са актуализирани и очакванията до края на периода, като към 2021 г. отклонението е от 0,2 пр.п.

В паричния сектор се наблюдава значително ускорение при потребителските и жилищните кредити за домакинства, като размерът им е двоен спрямо прогнозирания

през пролетта. Очаква се обаче значителен спад през 2019 г., свързан с възстановяване на остатъчни суми, отпуснати по Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради. През 2020 г. се очаква да последва растеж, но края на периода се наблюдава забавянето му. В прогнозата се залага вероятността забавянето да е по-чувствително в резултат от действия на банките за подобряване на активите. В аналогична посока, но в по-малка степен се движи кредитирането на фирмите. За разлика от домакинствата, при фирмите се наблюдава устойчив ръст в рамките на всяка година от прогнозния период.

Оценката на макроикономическите рискове в есенната прогноза е свързана най-вече с нестабилната геополитическа обстановка и нарастващия брой протекционистични мерки. Докато пролетната прогноза не включва посланията на американския президент, то есенната се спира върху ефекта от „търговските войни“.

Основните рискове за България са насочени както към износа, така и към осигуряване на суровини в необходимото количество и качество. Сериозно предизвикателство представлява и несигурността по отношение на турската лира, която се явява пречка пред дългосрочното планиране на търговски взаимоотношения. Обезценяването на турската валута ограничава конкурентоспособността на българския износ. Износът е допълнително застрашен и от несигурността по отношение на условията, при които ще се осъществи излизането на Обединеното кралство от Европейския съюз.

Несигурността и интензивността на нарастване на политическите, търговските и финансовите рискове в световен мащаб са индикатор за забавяне на световния икономически растеж.

## 1.2. Изводи

Макроикономическата прогноза за периода 2018-2021 г. е в съответствие с актуалните очаквания за развитие на икономическата среда в международен план. Прогнозата за основните макроикономически показатели е реалистична с изключение на някои от оценките за текущата година, в които се забелязват противоположни тенденции.

Трудно може да се направи сравнение с прогнозите на други финансови институции поради липса на такива със същия времеви обхват или съдържание. Предвижданията в есенната прогноза са сходни с очакванията на прогнозите на МВФ от месец юли и на ОИСР от месец октомври. Наблюдават се някои отклонения както

спрямо пролетната прогноза, така и спрямо прогнозата на ОИСР, които обаче не са толкова съществени. Отчетени са различни рискове, но все пак предвижданията в есенната прогноза са по-малко неблагоприятни спрямо прогнозата на ОИСР.

С оглед ценовата стабилност като критерий за конвергенция, чието спазване е необходимо условие за присъединяване към еврозоната, следва прецизно да се анализират прогнозите за равнището на инфлацията и да се изследват рисковете, свързани със спазването на този критерий.

Възможно е икономическият растеж да бъде негативно повлиян от несигурността и нарастващите рискове както в Европа, така и по света. Тези тенденции представляват значително предизвикателство за овладяването на стабилността на публичните финанси в целия свят.

Фискалният съвет счита, че **липсват съществени аргументи да се очаква значителен ръст в националните инвестиции, като същото се отнася и за преките чуждестранни инвестиции.** Напротив, затрудненията при осигуряването на човешки ресурси могат да се проявят като фактор, който ограничава инвестициите. Това се явява и основен риск за реализирането на макроикономическия сценарий както в краткосрочен, така и в средносрочен план.

За периода 2019 – 2021 г. повечето показатели се променят в синхрон, като това е видно особено за показателите за пазара на труда и потреблението.

Фискалният съвет счита, че **публикуването на по-разширена макроикономическа прогноза с по-голям брой показатели би бил позитивен фактор, позволяващ фискален анализ с по-високо качество.**

### 1.3. Становище

На база на представения анализ Фискалният съвет счита, че **есенната макроикономическа прогноза за 2018 – 2021 г. е в съответствие с очакванията за развитие на външната и вътрешната среда, възможните рискове, както и с основните очаквания на финансовите институции.**

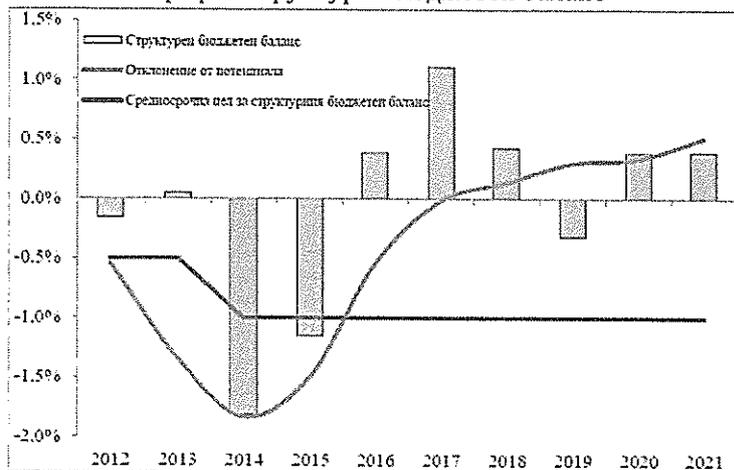
## II. Оценка на Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза 2019-2021г.

### 2.1. Оценка на фискалната позиция за периода 2019-2021г.

Оценяването на фискалната позиция е задължително при анализа на фискалната ситуация в страната и служи за основа за вземане на решения за посоката и въздействието на фискалната политика на правителството в зависимост от икономическия цикъл. Икономическата теория препоръчва провеждане на политика на стабилизация, а именно – политика, противодействаща на икономическия цикъл (антициклична фискална политика). Причините за това се коренят във факта, че стабилната икономическа среда и по-слабите флуктуации на икономическия цикъл подпомагат дългосрочното икономическо развитие, стимулират инвестициите и осигуряват добри условия за растеж и заетост.

Фискалната позиция се оценява в зависимост от изменението в структурния баланс спрямо равнището на икономиката спрямо потенциала. Това е така, защото чрез отклонението от потенциалния БВП се измерва разликата между реалния продукт и неговата потенциална стойност (стойността на продукта, постигната при оптимална заетост и използване на пълния капацитет на производствените фактори). Изменението в структурния баланс от своя страна показва посоката на движение на политиката на правителството, доколкото структурният баланс е онази част от общия бюджетен баланс, която отразява правителствената дискреция.

Граф. 4 Структурен бюджетен баланс



Източник: МФ

В тази част ще бъде направена оценка на фискалната позиция, без тук да се спираме подробно на (1) макроикономическото развитие, което е представено в отделна част при оценка на макроикономическата прогноза, (2) бюджетните баланси, които са представени при оценката на фискалната прогноза и оценката на фискалните правила и (3) развитие на дълговите индикатори, които също са обект на самостоятелно представяне. Следва да се има предвид, че общият бюджетен баланс, макар и стартов много важен индикатор за бюджетната позиция, сам по себе си не е достатъчен за адекватна оценка на фискалната политика. Също така, в някои случаи може да е необходима структурна корекция, независимо че стабилизацията не е проблем, тъй като високите данъци могат да дестимулират работната сила и спестяванията, докато правителствените разходи може да са с по-ниска ефективност. Поради това съществен въпрос представлява и адекватната структура на икономиката.

Докладът на ЕК за макроикономическите дисбаланси за България от март 2018 г. отбелязва, че икономическият растеж на страната, макар и значителен, не подпомага ускорена конвергенция спрямо ЕС. Фискалното управление създава пространство за решаване на икономически и демографски предизвикателства и реализиране на структурни реформи, като все още предстои подобряване на управлението, особено по отношение на събираемостта на данъците и ефективността на данъчната администрация. В публичния сектор липсват индикатори за оценка на резултатите по отношение на управлението на разходите, както и механизми за проследяване на резултатите от средносрочното планиране. Наблюдава се подобряване на резултатите на финансовия сектор, макар че все още са налице някои проблеми. Държавните предприятия все още представляват сериозен риск пред публичните финанси и фискалното управление, като тези предприятия рядко са обект на професионален мениджмънт и правила, които да осигурят прозрачност и независимост при вземането на решения. Наблюдават се предизвикателства пред развитието на редица сектори – иновации, енергетика и развитие на инфраструктурата.

Икономиката на България през последните години расте стабилно, като растежът основно се движи от нарасналото вътрешно търсене. След 2015 г. икономиката нараства с над 3% годишно, като за 2017 г. реалният икономически ръст е 3,6% по последни данни на НСИ. Нарастването на вътрешното търсене е обусловено от увеличение на располагаемия доход на домакинствата, както и от увеличението на потреблението на публичния сектор. Инвестициите също, макар и бавно, се възстановяват, поради

подобряване в усвояването на ЕС средствата и стартирането на нови проекти. Тези фактори ще продължат въздействието си и в средносрочен план.

Потенциалният БВП също се очаква да расте със стъпка от около 3,5% годишно, като ръстът е ограничен от по-скромното нарастване на капитала и труда. За сметка на това расте значението на общата факторна производителност като фактор за нарастване на потенциалния продукт. По оценки на ЕК приносът на акумулирането на капитал в ръста на потенциалния БВП бележи най-ниските си нива за последното десетилетие.

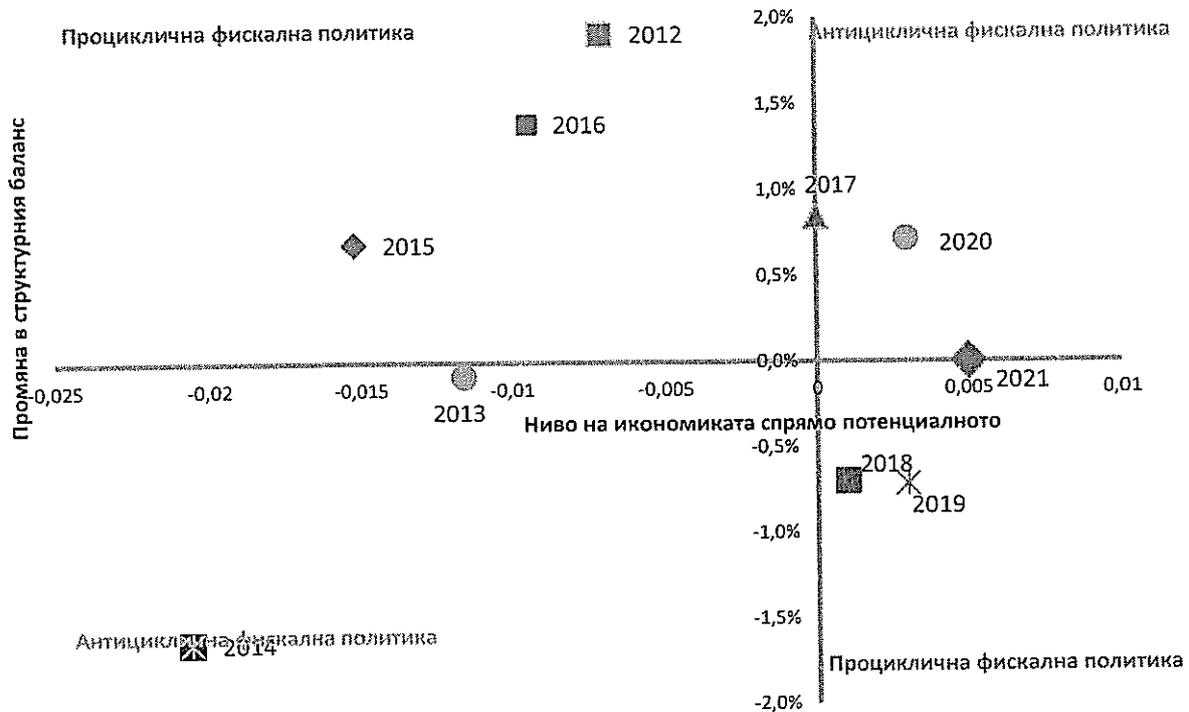
В областта на публичните финанси през последните години се върви към консолидация и се очаква перспективите да останат позитивни и през прогнозния период. Общият баланс на касова основа за 2018 г. се очаква да бъде 0.55% от БВП. На фона на реализирани излишъци за три поредни години и очакване за възходящо развитие на икономиката, надвишаващо потенциала, за 2019г. е планиран дефицит по КФП в размер на 0,5% от БВП.

Следващите 2 години се прогнозира достигане на нулево салдо. За сектор „Държавно управление“ очакванията са също за бюджетен дефицит през 2019г. (-0,2% от БВП) и след това излишък в рамките на 0,5-0,6% от БВП в края на периода (2020-2021 г.). По отношение на структурния баланс се планира също дефицит през 2019г. в размер на 0,3% от БВП и излишъци от 0.4% от БВП за 2020-2021г.

Средносрочната бюджетна цел остава както е дефинирана съгласно СБП на -1% от БВП, като се има предвид и по-ниското ниво на консолидиран дълг, който в края на периода се очаква да достигне 17,7% от БВП.

На база на данни в АСБП и Конвергентната програма на Правителството, както и собствени оценки, фискалната позиция на България за периода 2012-2021 г. е представена на следната графика:

Граф. 4. Фискална позиция на България за 2013-2021 г.



Източник: ФС по данни на МФ

През 2018 г. целта на фискалната политика е балансирано салдо на сектор „Държавно управление“. В структурно изражение балансът също се оценява като 0% от БВП, при прогноза за достигане на потенциалното производство на икономиката. В актуализираната СБП за 2019-2021г. вече очакванията се, че още през тази година отклонението от потенциалното производство ще бъде положително, а структурният баланс ще възлезе на 0,4% от БВП с фискална експанзия от 0,7 пр.п. През 2019 г. се очаква положително отклонение от потенциала да достигне 0,3%, но бюджетното салдо е отрицателно (-0,2%), а структурният дефицит възлиза на 0,3% от БВП, т.е. клони се към леко проциклична фискална политика. През 2020 г. вече се планира заемане на антициклична позиция. През 2021 г. не се планират промени в структурния баланс. Това показва разхлабване в условията на леко прегряване на икономиката през 2019 вместо затягане. Фискалният съвет счита, че **фискалните власти следва да се ориентират по-скоро към бюджетна политика в посока редуциране на икономическия цикъл, например увеличаване на структурните излишъци и изтегляне на ресурс от икономиката, тъй като прегряването може да има негативни последици.**

От прегледа на фискалната позиция може да се направи извод, че в настоящата прогноза България се предвижда по-скоро проциклична, близка до неутрална фискална позиция за 2019 г., антициклична позиция през 2020 г. и неутрална позиция през 2021 г. На практика това означава, че действията на фискалните власти общо взето са в

съответствие с икономическия цикъл в дългосрочен план, като през 2019 г. може да се появи процикличен натиск върху икономиката. Ако тенденцията към прегряване в края на прогнозния период се запази в следващите прогнози, следва да се вземат мерки за охлаждане, като правителството е препоръчително да започне да упражнява по-сериозна рестрикция чрез своите дискреционни мерки, за да избегне процикличност. Фискалният съвет препоръчва да се обмисли възможността за затягане на фискалната политика още от следващата година и текущо да се следи изменението в отклонението от потенциалния БВП за предприемането на адекватни и навременни мерки.

## 2.2. Анализ на отклоненията

При съпоставка на АБСП и СПБ за 2018 г. най-значително отклонение се наблюдава по отношение на капиталовите разходи в посока намаление в номинален размер 1362,3 млн. лв. или близо 1,5% от БВП. В текущите разходи също се забелязва съществено увеличение, основно за субсидиране на Фонд „Сигурност на електроенергийната система“, но в приходната част също са предвидени такива допълнителни приходи.

В тази част Фискалният съвет съпоставя приетите със законите за държавния бюджет през последните 5 години показатели за приходи, разходи и бюджетно салдо с отчетените такива<sup>21</sup>. Отклоненията са представени в таблиците по-долу.

Табл. 2. Отклонение в абсолютни стойности на фискални показатели за периода 2014-2018 г.

Година	Приходи		Отклонение		Разходи		Отклонение		Салдо		Отклонение	
	план	отчет	млн. лв.	%	план	отчет	млн. лв.	%	план	отчет	млн. лв.	%
2014	30886	29409	1477	-4,8%	3235 8	32482	124	0,4%	-1472	-3073	-1601	108,7%
2015	30348	32200	1852	6,1%	3284 2	34685	1843	5,6%	-2494	-2484	9	-0,4%
2016	33018	33959	942	2,9%	3481 8	32491	-2327	-6,7%	-1800	1469	3268	181,6%
2017	35440	35317	-123	-0,3%	3677 0	34471	-2299	-6,3%	-1330	846	2176	163,6%
2018 <sup>2</sup>	38214	39204	990	2,6%	3931 4	38613	-701	-1,8%	-1100	591	1691	153,7%

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

<sup>21</sup> За 2018г. данните са съгласно очакваното изпълнение в АБСП 2019-2021г.

Табл. 3. Отклонение в стойности на фискални показатели, изразени чрез БВП, за периода 2014-2018 г.

Година	Приходи (% от БВП)		Отклонение	Разходи (% от БВП)		Отклонение	Салдо (% от БВП)		Отклонение
	план	отчет		план	отчет		план	отчет	
2014	37,9%	35,2%	-7,1%	39,7%	38,8%	-2,1%	-1,8%	-3,7%	103,6%
2015	36,8%	36,4%	-1,3%	39,9%	39,2%	-1,7%	-3,0%	-2,8%	-7,3%
2016	37,4%	36,1%	-3,5%	39,4%	34,5%	-12,5%	-2,0%	1,6%	-176,5%
2017	37,4%	35,0%	-6,6%	38,8%	34,1%	-12,1%	-1,4%	0,8%	-159,6%
2018 <sup>2</sup>	36,5%	36,3%	-0,7%	37,6%	35,7%	-4,9%	-1,1%	0,5%	-152,0%

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Както е видно от таблицата през 2016 г., 2017 г. и 2018 г. салдото по КФП е планирано да бъде дефицит, но в последствие се реализират излишъци, като отклонението в процентно отношение е съществено. Видно е например, че отчетените приходи надвишават планираните в номинална стойност (2,9% през 2016 г. и 2,6% през 2018 г.), но в действителност като процент спрямо БВП бележат спад (-3,5% през 2016 г. и -0,7% през 2018 г.). Причините за реализирания излишък през 2016 г. може би донякъде се дължат на консервативната прогноза за растежа на БВП, който се оказва по-висок от първоначално очаквания, но от друга страна е вижда, че през 2016 и 2017г. е налице значително неизпълнение на планираните разходи (от порядъка на над 2 млрд. лв.). Към 30.09.2018 г. по КФП е налице положително бюджетно салдо в размер на 2,5% от БВП, а към края на годината се планира излишък от 0,5% от БВП.

Следва също така да се има предвид, че при анализ на точността на прогнозата водеща е анализът на точността на приходите, а не на разходите. Причината е, че оценката на приходите е еластична спрямо макроикономическите допускания в по-голяма степен, а също така при политиката в областта на приходите често се правят по-сериозни изменения между отделните бюджетни документи. Разходите са малко по-инертни и по-рядко се случва да се коригират спрямо икономическия цикъл, както и да се коригират в посока надолу.

По наше мнение реализирането на излишъци не е лоша тенденция в период на икономически подем, но смятаме, че е добре да съвпадат с преследваните средносрочни бюджетни цели. Очевидно икономиката в момента няма нужда от фискални инжекции и съвсем в реда на нещата е да се води неутрална или дори рестриктивна фискална политика.

## 2.3. Съответствие с фискалните правила

Фискалният съвет констатира, че фискалните правила съгласно ЗПФ в бюджетната прогноза се спазват, което е фактор за постигане на стабилна бюджетна позиция и добро фискално управление. В отделни случаи се забелязва отклонение от правилата в някои бюджетни години. За момента това не е систематично, но въпреки това препоръчваме внимателно проследяване на фискалните правила, особено що се отнася до разходните правила, и при текущото изпълнение на бюджета.

### 2.3.1. Обосновка/мотиви

Целта на тази глава е да оцени консистентността на прогнозите с числовите ограничения по отношение на средносрочната бюджетна цел, бюджетните, дълговите и разходните ограничения.

Следва да припомним, че България е задължена да спазва изискванията на Превантивната част на Пакта за стабилност и растеж, която включва дефиниране и постигане на средносрочна бюджетна цел, спазване на ограничение за растеж на разходите и подготовка на програми за конвергенция за страните извън еврозоната.

За оценка на спазването на фискалните правила са използвани следните данни:

- Средносрочната бюджетна прогноза, актуализираната средносрочна бюджетна прогноза и Конвергентната програма на България за 2019 – 2021 г. , включващи информация за сектор „Държавно управление“ и КФП на касова основа и есенната макроикономическа рамка;
- Отчетни данни на НСИ за приходите и разходите на сектор „Държавно управление“ за 2017 г.
- Собствена оценка за дискреционните мерки на правителството;

### 2.3.2. Балансови правила

#### Средносрочна бюджетна цел (СБЦ) и структурен баланс

Средносрочната бюджетна цел на България е дефинирана в структурни термини за сектор „Държавно управление“ в чл. 23 на ЗПФ. Тя не следва да надвишава 0,5 на сто от brutния вътрешен продукт. Средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит

на годишна основа може да надхвърля 0,5 на сто от БВП, но не повече от 1 на сто, при условие че размерът на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" е под 40 на сто от brutния вътрешен продукт и рисковете от гледна точка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси са ниски. Поради ниския размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (под 40% от БВП) се приема, че СБЦ на България за периода на анализирания средносрочна бюджетна прогноза е -1% от БВП.

Структурният баланс е изчислен съгласно Общата методология на ЕС (Commonly agreed methodology) за циклично приспособения бюджетен баланс<sup>22</sup>. При изчисляването на структурния баланс бюджетният баланс се изчиства от цикличното влияние на икономическата активност и от ефекта на еднократните мерки на Правителството. В следствие на това структурният баланс отразява правителствената политика и е точен показател за ефекта на действията на правителството върху икономиката.

Граф. 5. Структурно бюджетно салдо и СБЦ



Бележка: Текущата средносрочна бюджетна цел за България е -1% от БВП

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Както е видно на Граф. 5 България е изпълнила своята средносрочна бюджетна цел още през 2016 г. За последната отчетна 2017г. година структурният баланс е 1.1% от БВП, което е значително над средносрочната бюджетна цел от -1% от БВП и на този етап не е необходима корекция в структурното салдо. Правителството чрез своите дискреционни мерки е водило рестриктивна фискална политика, като е иззело чрез

<sup>22</sup> За повече информация:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/economic\\_paper/2013/pdf/ecp478\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp478_en.pdf)

данъци и други бюджетни приходи повече от икономиката, отколкото е добавило чрез своите разходи.

За прогнозния период не се очаква СБЦ да не бъде изпълнена, като структурният баланс се очаква да се движи между -0,5% и 0,5% от БВП.

### Дефицит на сектор „Държавно управление“ и касово салдо

Съгласно чл. 25, ал. 2 на ЗПФ дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността, не може да надвишава 3 на сто от БВП. Съгласно чл. 27, ал. 4 от ЗПФ годишният бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, не може да надвишава 2 на сто от brutния вътрешен продукт. Това фискално правило е национално и неговото спазване е в резултат на специфично национално законодателство без аналог в европейските документи.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

За 2017 г. бюджетният баланс на касова основа и балансът на сектор „Държавно управление“ са 1% от БВП, значително над тавана и на двете фискални правила. Това е позитивен знак за фискалната политика, въпреки че за оценка на фискалната политика общото салдо рядко се използва.

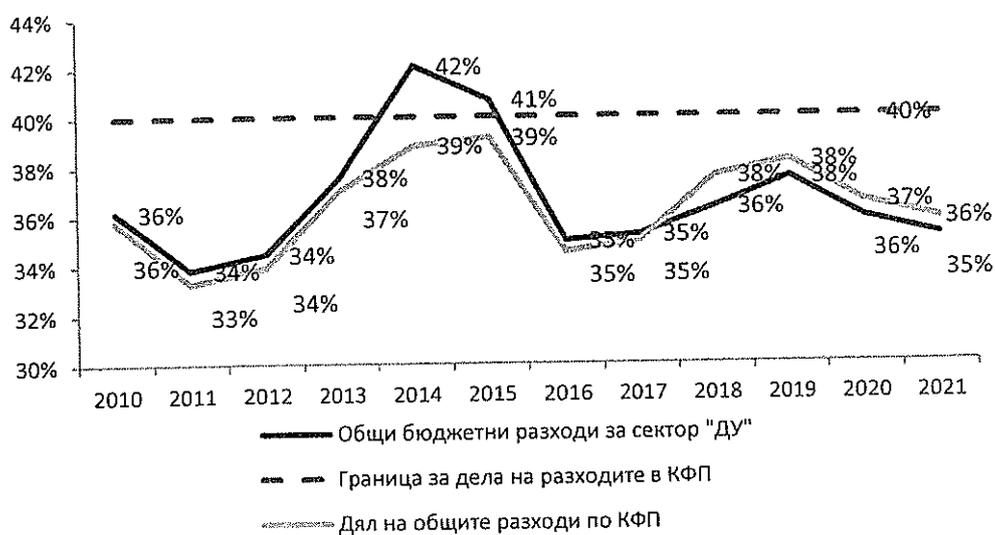
По отношение на баланса на сектор „Държавно управление“ за прогнозния период съгласно есенната прогноза балансът на сектора е положителен – прогнозира се нулево салдо за 2018 г., малък дефицит от 0,2% и излишъци около 0,5-0,6% след това. Балансът по КФП също е под границата от 2% дефицит, макар и негативен в сравнение с баланса на сектора. Причината за тези различия идват от положителния ефект на някои от предприятията, включени в сектора, особено Фонда за гарантиране на влоговете в банките. Прави впечатление, че често общият бюджетен баланс се планира по консервативно, отколкото се реализира при изпълнението на бюджета. Следва да се отбележи, че големи бюджетни излишъци не винаги са атрибут на ефективна фискална политика, особено ако не са съобразени с икономическия цикъл.

### 2.3.3. Разходни правила

#### Правило за дял на разходите в БВП

Това правило ограничава т.нар. „размер на държавата“ или размера на публичния сектор. Според икономическата теория по-големият размер на държавата намалява потенциала за икономически растеж и ограничава икономическата активност. Поради това прекалено големият размер не е желателен. Ограничението за размер на държавата е наложено единствено за общите разходи по КФП (чл. 28 от ЗПФ), но не и за сектор „Държавно управление“, но независимо от това Фискалният съвет счита, че този индикатор е добре да се следи и в двата обхвата.

Граф. 7. Дял на разходите в БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

За отчетния период до 2017 г. включително това разходно правило е било нарушено през 2014 и 2015 г. За 2017 г. общите бюджетни разходи са на равнище около 35%. Те запазват своя дял от предходната година. Може да се направи извод, че държавата не оказва голям натиск върху икономиката и частния сектор.

Прогнозата за разходите на сектор „Държавно управление“ е под ограничението от 40% от БВП. За прогнозния период той се увеличава до 38% от БВП през 2019г. и след това отново намалява до 35%. Делът на общите разходи по КФП също е под границата 40% за целия разглеждан период. Следва да се има предвид, че в отчетни години често се наблюдава по-висок дял на бюджетните разходи в сравнение с прогнозата, което подкрепя тезата, че консервативното планиране не отговаря на по-експанзивното изпълнение на бюджета, чийто резултат са по-високи от предвидените разходи, особено ако е налице и реализация на някой фискален риск.

#### **Ограничение за ръст на разходите**

Ограничението за ръст на разходите е дефинирано като фискално правило в ЗПФ, чл. 26, съгласно който годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, като обхватът на разходите и методологията за изчисляване на референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт се определят съгласно изискванията на ЕК. Дефинирани са и определени изключения, които допускат по-висок растеж на разходите спрямо референтния.

Следва да се има предвид, че съгласно изискванията на Пакта за стабилност и растеж страни, които са постигнали и надхвърлили своята средносрочна бюджетна цел, не са следени доколко спазват разходното правило. Въпреки това Фискалният съвет счита, че съблюдаването на разходното правило е важно условие за постигане на дългосрочна стабилност по отношение на фискалните цели.

**Фискалният съвет разполага единствено с публично достъпни данни, които не са достатъчни за да направим самостоятелно изчисление, с което да потвърдим спазването на ограничението за ръста на разходите.**

Обикновено правилото за растеж на разходите се спазва в прогнозни години, но не винаги в отчетни. Това навежда на мисълта, че бюджетната прогноза се подготвя, съобразявайки се с референтния растеж на разходите, но в процеса на изпълнение се допуска увеличение на разходите в по-голяма степен от планираното.

Също така следва да се има предвид, че върху разходното правило много голямо влияние оказва както изгладения размер на капиталовите разходи, така и размера на европейските разходи, покрити с приходи от ЕС, които се изключват при изчислението му. От тази гледна точка качеството на тяхното планиране е от много съществено значение.

Важно условие е и качествено определяне на дискреционните приходни мерки, тъй като по методология на изчисление с техния размер се коригират общите разходи. Точното и коректно изчисление на ефектите от дискреционните мерки може да окаже съществено влияние върху точността на показателя и спазването на правилото.

### 2.3.4. Дългови правила

Фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е постановено в чл. 29 на ЗПФ, съгласно който номиналният размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от brutния вътрешен продукт. Това правило е и едно от основните изисквания на Пакта за стабилност и растеж.

Консолидираният дълг се проследява само за сектор „Държавно управление“, въпреки че в ЗПФ присъстват правила и ограничения и за дълга на социално осигурителните фондове и за общините.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Към настоящия момент не се наблюдава сериозен риск по отношение на нарушение на фискалното правило за дълга на сектора. Делът на консолидирания дълг

в БВП е значително под 60%. Съществено условие за управление на рисковете за фискалната стабилност в дългосрочен план е проследяване на индикаторите за фискална устойчивост, както и следене на динамиката на дълга.

### 2.3.5. Изводи

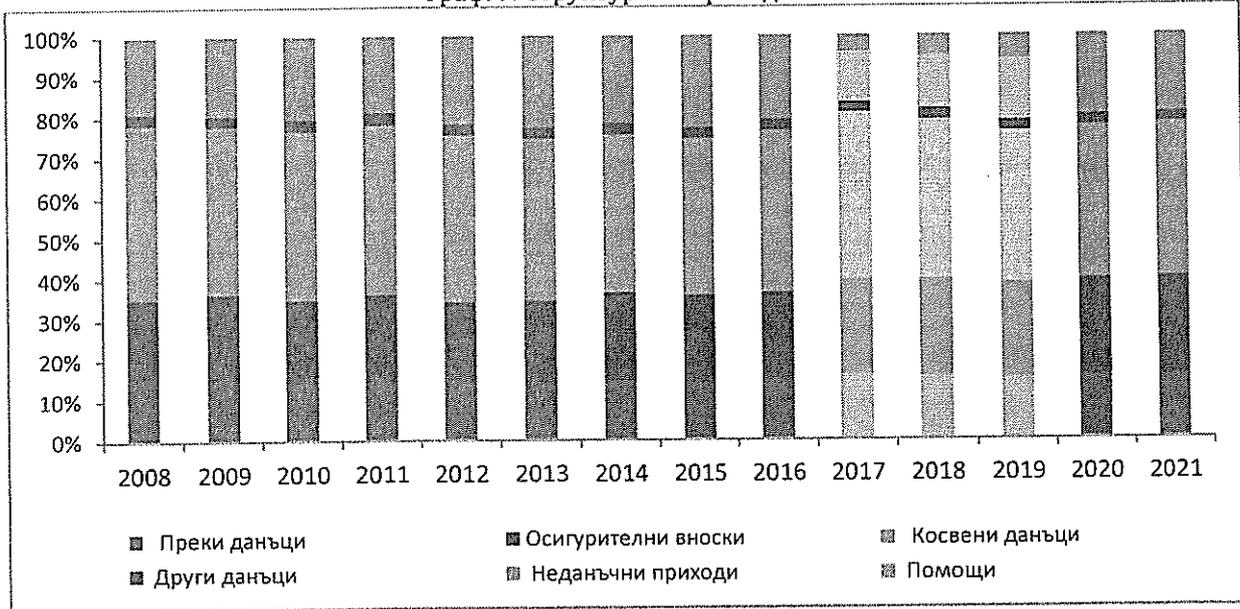
След анализ на спазването на фискалните правила и ограничения се налага извод, че като цяло те се спазват по отношение на бюджетната прогноза за периода 2019–2021 г. Рисковете от неспазване на правилата са малки и прогнозата е подготвена при съобразяване с тях. Съществено внимание следва да се обръща на точното изпълнение на прогнозата, както и на качеството на информацията по отношение на дискреционните приходни мерки.

## 2.4. Анализ на приходните политики

Коректното прогнозиране на данъчните приходи е от критична важност, за да се осигури целта за балансиран бюджет и/или ограничена необходимост от финансиране на дефицита. Прогнозата следва да се базира на възможностите за реално набиране на данъчни приходи през предходната година и да следва макроикономическото развитие на икономическата среда. Целта е да има максимална съпоставимост между изготвената макроикономическа прогноза и прогнозните приходи, като по този начин се дава и количествено измерение на рисковете за изпълнението на приходите през годината.

Данъчната политика на Република България е ориентирана към осигуряване на макроикономическа и бюджетна стабилност в средносрочен и дългосрочен план, както и на необходимия финансов ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството, като е заложена предвидимост с цел да се насърчи инвестиционната активност чрез запазване на ниски данъчни ставки. Заложени са редица административни облекчения, които подобряват бизнес средата.

Граф. 9. Структура на приходите



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Въпреки растежа в номинална стойност, като дял от БВП приходите бележат спад от 37,7% до 35,8% в прогнозирания период. Очакванията за данъчно-осигурителните приходи в периода 2019-2021 г. да поддържат нива от 29,7% до 28,9% от БВП са близки до нормалните стойности за настоящата данъчна система. **Фискалният съвет счита, че заложените приходи за 2019 г. са подценени. Използването на консервативен метод при оценката на приходите има положителен ефект, но отклоненията между проект и отчет в последните години са значими.**

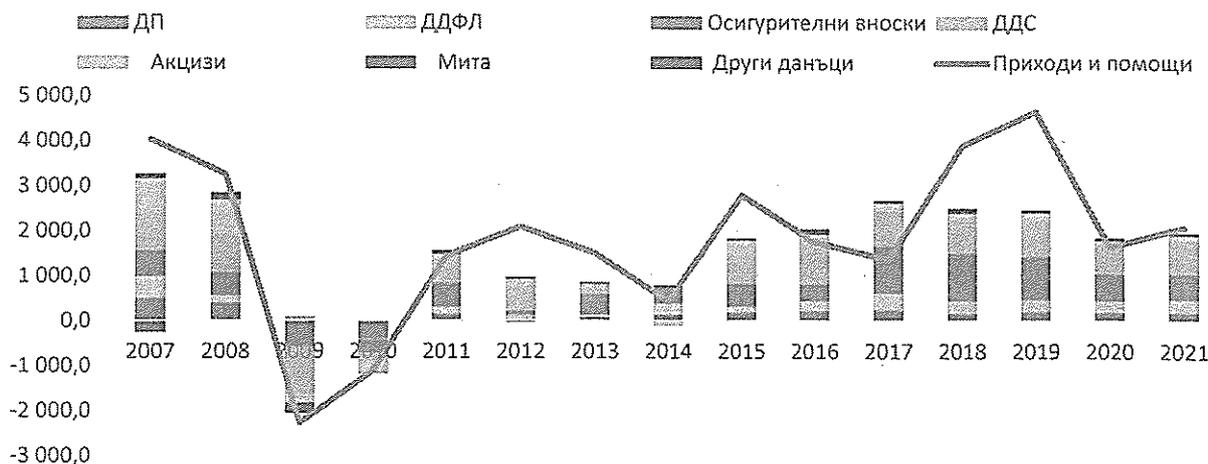
Граф. 10. Данъчно-осигурителни приходи по основни агрегати (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

АСБП предвижда през 2019 г. общо приходите по КФП да достигнат 43,86 млрд. лв., а данъчно-осигурителните приходи 34,55 млрд. лв. Общо приходите и помощите нарастват с 11,9% спрямо 2018 г. а данъчно-осигурителни приходи със 7,7%. Увеличението в неданъчните приходи и помощи е чувствително – над 30%.

Граф. 11. Изменение на приходите по видове данъци, млн. лв.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Граф. 12. Изменение на приходите по видове данъци

Изменение на приходите (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

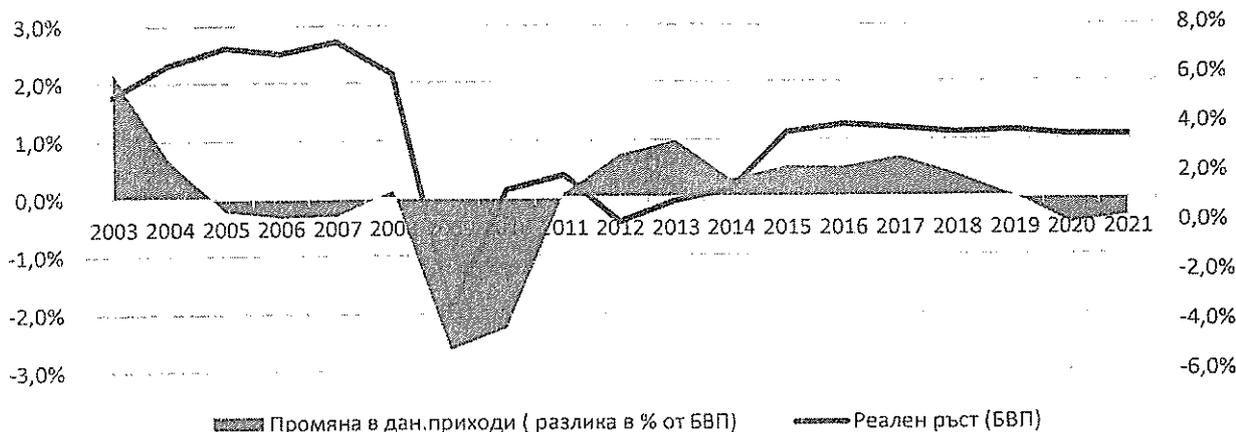
Положителен ефект върху осигурителните приходи се очаква от увеличението на максималния осигурителен доход до 3000 лв. (увеличение на базата с 15,4%), както и увеличението на минималната работна заплата с 50 лв. до 560 лв. (увеличение на базата с 9,8%). Докато първият ефект ще доведе до минимален спад в приходите от ДДФЛ и данъци върху печалбата, то вторият ще има положителен ефект върху приходите от ДДФЛ и по-силно негативен върху приходите от данъци върху печалбата. Положителната оценка от увеличението на минималната работна заплата се оценява на приходи от ДДФЛ в размер на 19,8 млн. лв. По-сериозен принос – 23,1 млн. лв. към

приходите от ДДФЛ има увеличението на учителските заплати. По отношение на осигурителните приходи значителна промяна е увеличаването на минималния осигурителен доход за регистрирани земеделски стопани и тютюнопроизводители от 350 лв. до 560 лв. (т.е. изравняването му с минималната работна заплата).

Прогнозните приходи от ДДС за 2019 г. са в размер на 10 830 млн. лв., като е отчетен положителен ефект от увеличаване на акцизните ставки за нагреваеми тютюневи изделия (общ положителен ефект от 7,7 млн. лв. - 1,3 млн. от ДДС и 6,4 млн. от акцизи). Сериозен проблем в България е остава събираемостта на ДДС, който е основен източник на бюджетни приходи. По последни оценки на ЕК отклоненията в събирането на ДДС (VAT tax gap) в България е 21% за 2015 г. Това означава, че държавата не събира малко над 20% от дължимия ѝ данък върху добавената стойност, като по този показател страната се намира в долната част на класацията на европейските държави (средната стойност за ЕС е 12.8%). Това показва, че има пространство за подобряване на данъчната събираемост.

Нарастването на бюджетните постъпления при запазване на тежестта на данъчното бреме е свързана с мерки за повишаване на събираемостта чрез предотвратяване на възможности за укриване и невнасяне на данъци, ограничаване на данъчни измами и отклонение от данъчното облагане. Предвидена е промяна в ЗКПО в съответствие с Директива 2016/1164 срещу агресивно данъчно планиране, която засяга контролираните чуждестранни дружества. Такава мярка е предприета и с промените в ЗМДТ против злоупотребите с данъчно облекчение за основно жилище. Друга промяна в ЗМДТ е свързана с облагането на МПС до 3,5 тона.

Граф. 13. Изменение в събираемостта на данъците



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Акцентът в данъчната политика е върху ефективността на приходните администрации чрез подобряване на събираемостта и върху намаляване на административната тежест върху бизнеса. Мерките относно намаляването на административната тежест са изчерпателно описани, **но не са аргументирани значими мерки за подобряване на събираемостта**. Възможно е такива мерки да са предвидени в конкретните планове на съответните приходни администрации, но не са подробно разгледани в анализирания документи.

По отношение на неданъчните приходи значителен ефект има внедряването на електронна система за събиране на таксите за ползване на републиканската пътна мрежа на база на изминато разстояние за превозни средства над 3,5 т. За 2019 г. очакваните приходи са 215 млн. лв., а в края на прогнозния период достигат 294 млн. лв. Чувствителен е и ръстът на приходите от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“ в размер на 1 760 млн. лв.

Информацията, достъпна в АСБП, предполага, че правителството продължава да разчита главно на развитието на потреблението като източник на икономически растеж и осигуряване на адекватни приходи за бюджета.

Косвените данъци, свързани с потреблението, обаче се характеризират с висок процент на избягване на данъчното облагане. При сектор Услуги също има негативен ефект от недекларирани доходи, който се отразява както върху приходите от ДДФЛ, така и върху осигурителни вноски. За тези сфери не са посочени законодателни или други мерки със значим ефект върху събираемостта.

Развитието на приходите в АСБП 2019-2021 г. е в съответствие с описаните в прогнозата макроикономически допускания. Фискалният съвет препотвърждава позицията си, че сегашната данъчно-осигурителна система и структура в България отговаря по-най-подходящия начин на целите на икономическия растеж и по-висока заетост.

## 2.5. Анализ на разходните политики

При оценка на разходната част на СБП 2019-2021 г. се изхожда от гледна точка на икономическата структура на разходите, анализ на отклоненията между планирано и

отчетено ниво, оценки за ефективността на разходите във връзка с постигнатите резултати от системите и качество на описанието на политиките.

По отношение макроикономическите параметри на разходната част е налице последователност на следваната политика и вече заявените намерения. Бюджетът преразпределя около 35-36 % от БВП. Спазва се правилото за размер на публичните разходи под 40% от БВП.

Граф. 14. Структура на разходите по икономически елементи (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Планираните разходи по КФП за 2019г. възлизат на 44 456,8 млн. лв., което спрямо очакваното изпълнение на разходите за 2018г. представлява ръст от 5 843,7 млн. лв. или над 15%. За следващите две години също се предвижда увеличаване на разходите, но с по-скромни темпове (съответно с 2% и 5 %). В края на периода разходите ще достигнат 47 582,3 млн. лв.

Въпреки ежегодното увеличаване на разходите, изразени като процент от БВП за периода 2019-2021 г. се очаква намаляване на относителния им дял в БВП от 38,2% до 35,8%. Фискалният съвет оценява положително тенденцията за свиване на дела на държавните разходи съобразно фазата на икономическия цикъл.

Бюджетът има структурен проблем по отношение на разходната част, изразяващ се в това че нивото на текущите разходи е относително постоянно през последните години от 30-31 % от БВП. Изоставането в усвояването на европейските фондове допълнително измества профила на усвояване напред и увеличава финансовата тежест пред бюджета в следващите години. Фискалният съвет счита, че прогнозата за нивото на разходите през следващите години е по-скоро оптимистична и липсва достатъчно системно обяснение за обвързаността на мерките по икономически елементи и стъпките, които следва да бъдат предприети за постигане на фискална консолидация на секторно ниво.

Анализът на отклоненията между планираното и отчетеното изпълнение на СБП потвърждава изводите за традиционно добро управление на бюджета на макро ниво. Като цяло фискалната рамка се придържа към поставените фискални цели. Средният размер на номиналното отклонение за периода 2005-2017 г. е 2.7%, докато средният размер на отклонението, изчислен през дела на разходите към БВП, е значително по висок - 10.6%. Тази разлика е разбираема и е следствие на традиционния подход на номинално таргетиране на бюджетните разходи, а не на реални размери. Средният размер на отклонението на текущите разходи е 1.5%, а на капиталовите разходи е 6.6%. Значителен принос за този по-голям размер на номинално отклонение между план и отчет се дължи на последните 2 години, където през 2016 г. близо 37% по-малко са усвоените средства спрямо предвиденото, а през 2017 г. са усвоени 40% по-малко от планираното. В сегашната бюджетна практика не се гарантира ефективността и качеството на разходите на секторно ниво. Положителен е примерът с проекта между МФ и Световна банка за извършване на преглед на публичните разходи в определени сектори и общини. Насърчаваме извършването на такива прегледи, като се използва опитът на международната финансова институция.

Включването на повече информация при представянето на разходните политики – както с фискални измерители, така и посредством ключови индикатори за измерване на степента на изпълнението им, ще позволи проследяването на постигнатия напредък по провежданите политики и за по-ефективно и ефикасно управление на публичните разходи. Сред заявените приоритети в бюджета за 2019г. са изброени социалната политика, образованието, отбраната и политиката по доходите.

Табл. 4. Изменение на разходите по функции 2018/2019г.

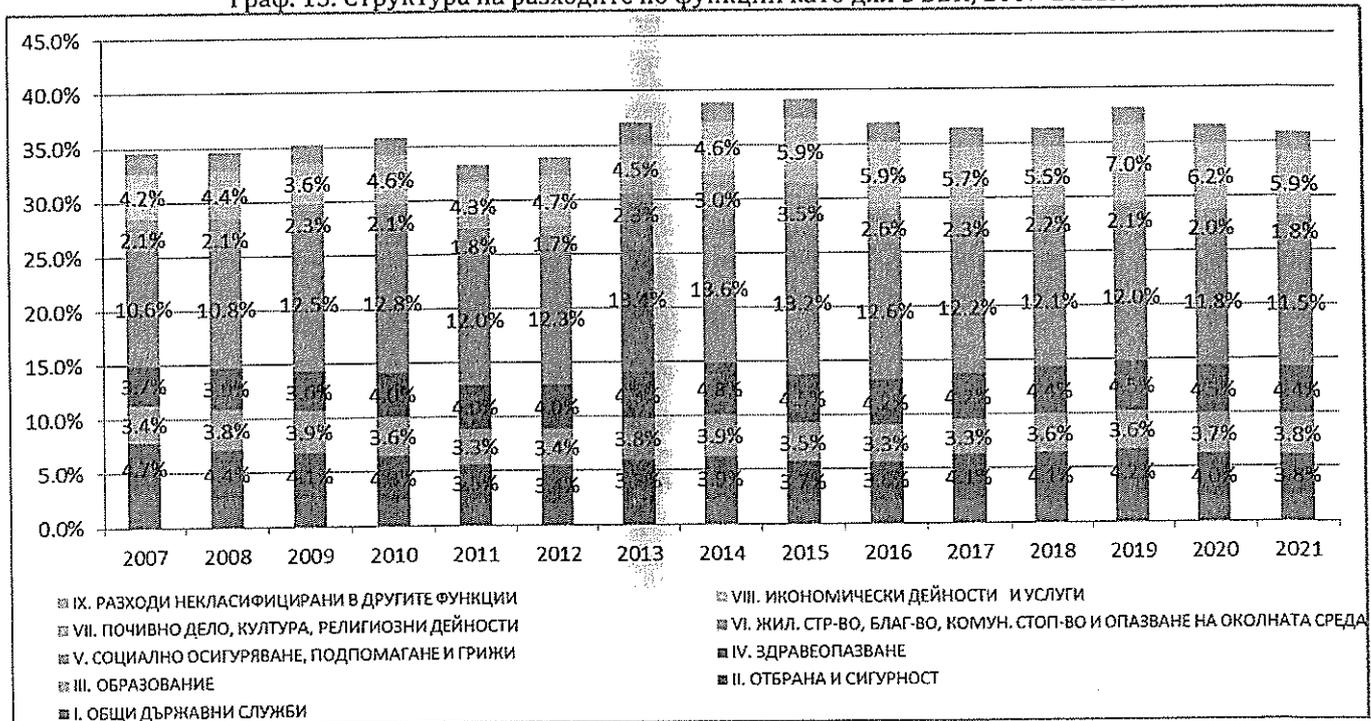
Консолидирана фискална програма	2018*	2019	Изменение	Промяна
<b>Разходи по функции по КФП</b>	<b>39,313.9</b>	<b>44,456.8</b>	<b>5,142.9</b>	<b>13%</b>
I. ОБЩИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖБИ	2,480.3	2,885.4	405.1	16%
II. ОТБРАНА И СИГУРНОСТ	4,436.3	4,914.6	478.3	11%
III. ОБРАЗОВАНИЕ	3,844.5	4,203.4	358.9	9%
IV. ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ	4,711.3	5,257.2	545.9	12%
V. СОЦИАЛНО ОСИГУРЯВАНЕ, ПОДПОМАГАНЕ И ГРИЖИ	13,071.1	13,945.4	874.3	7%
VI. ЖИЛИЩНО СТРОИТЕЛСТВО, БЛАГОУСТРОЙСТВО, КОМУНАЛНО СТОПАНСТВО И ОПАЗВАНЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА	2,337.5	2,441.3	103.8	4%
VII. ПОЧИВНО ДЕЛО, КУЛТУРА, РЕЛИГИОЗНИ ДЕЙНОСТИ	659.7	707.4	47.7	7%
VIII. ИКОНОМИЧЕСКИ ДЕЙНОСТИ И УСЛУГИ	5,916.8	8,150.9	2,234.1	38%
IX. РАЗХОДИ НЕКЛАСИФИЦИРАНИ В ДРУГИТЕ ФУНКЦИИ	1,856.3	1,951.3	95.0	5%

\*Данните за 2018 са съгласно ЗДБРБ 2018

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Горната таблица показва, че най-съществено увеличение през следващата година е предвидено за функция „Икономически дейности и услуги“ (43% от общото увеличение на разходите), но в същото време не е споменато като приоритетно направление. Драматичното увеличение на разходите в тази функция се нуждае от допълнителна мотивировка.

Граф. 15. Структура на разходите по функции като дял в БВП, 2007-2021г.

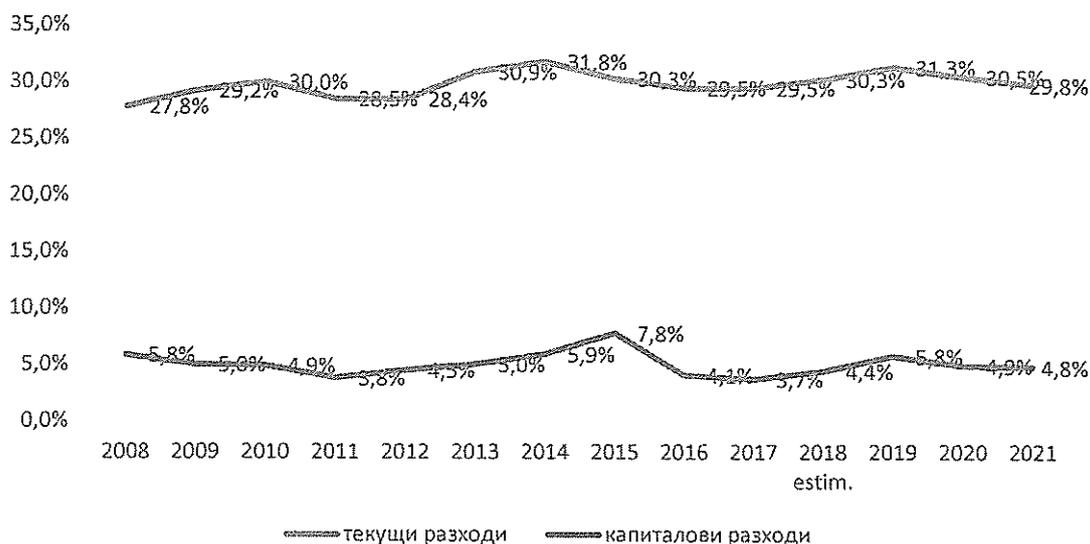


Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

От разходната структура се вижда, че дела на най-голямата функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ в БВП намалява до 11,5% през 2021г. През 2019г. увеличават относителния си дял в БВП разходите за „Икономически дейности и услуги“ (с цели 1,5 пр.п.), за „Общи държавни служби“ (с 0,2 пр.п.), за „Здравеопазване“ (с 0,1 пр.п.) и за „Отбрана и сигурност“ (с 0,1 пр.п.).

Текущите разходи са 6 пъти по-високи от капиталовите разходи и това е един от сериозните проблеми на структурата на разходите. Капиталовите разходи по КФП са в порядъка на 5% от БВП, но за 2019г. се очаква увеличение с 40%. От планираното увеличение на разходите с 5,8 млрд. лв. за капиталови разходи ще бъдат близо 2 млрд. лв. (основно по функция „Икономически дейности и услуги“).

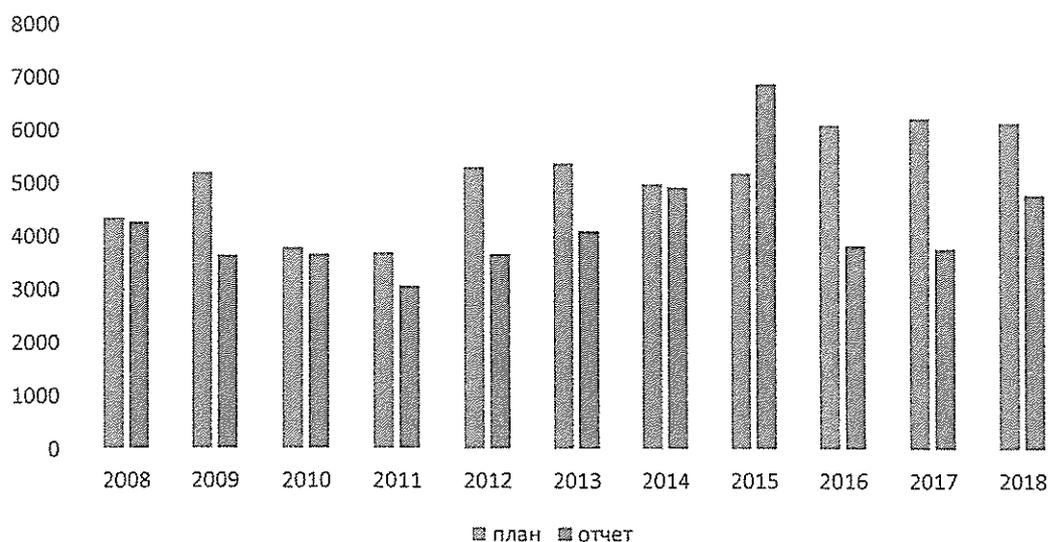
Граф. 16. Динамика на текущите и капиталовите разходи (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Увеличаването на дела на капиталовите разходи в общите разходи е положително явление - от 12,4% през 2018г. до 15,1% през 2019г., но според Фискалния съвет, че в голямата си част това увеличение в рамките на почти 2 млрд. лв. за инвестиции се дължи на отложени инфраструктурни проекти, които трябваше да се реализират през настоящата година. Неизпълнението на капиталовата програма се превръща в тенденция и е основна причина за формирането на излишъците от последните 2-3 години при планирани бюджетни дефицити.

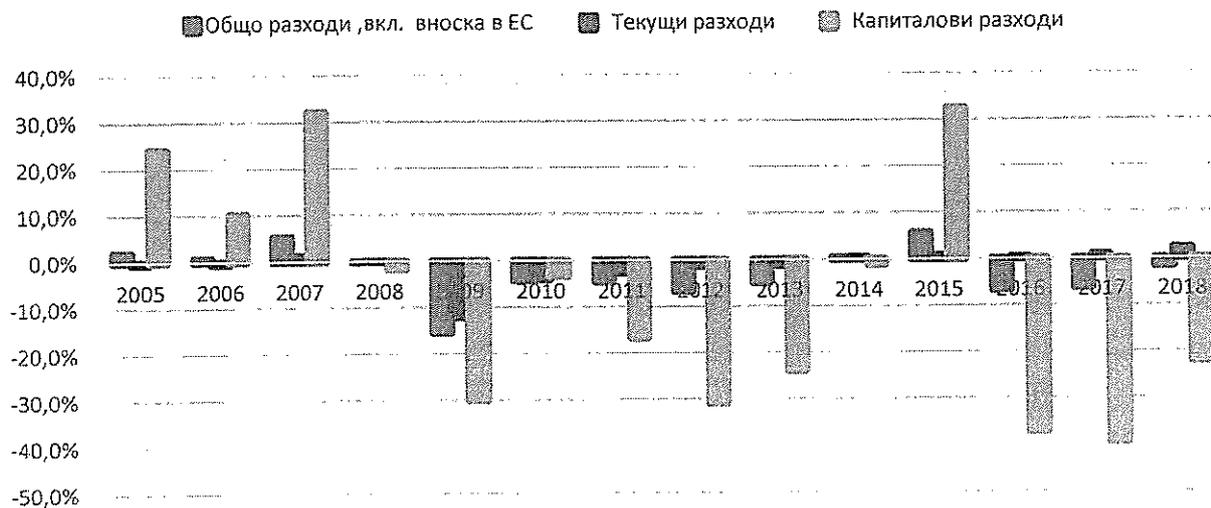
Граф. 17. Капиталови разходи по план и по отчет 2008-2018г., млн. лв.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В последните 10 години има преизпълнение на капиталовите разходи само през 2015г., когато беше последната година за разплащане на средства по оперативните програми от програмния период 2007-2013г. През всички останали години има неизпълнение, но най-значително е през последните 3 години. Според нас планирането на средствата за капиталови разходи се нуждае от прецизиране. Следващата графика показва годишното отклонение при изпълнението на разходите спрямо планираните в процентно отношение.

Граф. 18. Отклонение в изпълнението на разходите 2008-2018г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Бихме искали да изразим подкрепата си за предвиденото увеличаване на размера на пенсиите с 5,7% през 2019г. и 2020г., а през 2021г. – с 4,6%, с оглед необходимостта от мерки в посока на запазване на реалните доходи на пенсионерите в условията на засилващи се инфлационни процеси. Одобряваме и решението за увеличаване на максималния размер на пенсията до 1200 лв.

## 2.6. Дискреционни мерки по приходите и по разходите

Съгласно изискване на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г., член 9 (2) (b) средносрочните бюджетни рамки на държавите-членки следва да включват процедури за установяването на прогнози за всички основни разходни и приходни пера на сектор „Държавно управление“ за съответната бюджетна година и за годините след нея, на базата на непроменени политики, и поради тази причина оценката на дискреционните мерки на правителството е от съществено значение. По този начин се гарантира, че избраният фискален сценарий може да бъде оценен както

по отношение на влиянието на макроикономическите променливи, така и по отношение на дискреционните изменения в политиката на правителството.

При приходите, мерките, планирани на начислена основа, възлизат на 2 499,8 млн. лв. общо за периода 2019-2021 г. Дискреционната мярка с най-голям ефект е въвеждането на ТОЛ такса и електронна винетка с общ ефект от 772,3 млн. лв. за прогнозния период. Още 615 млн. лв. приходи са от Фонд „Сигурност на електроенергийната система“, 413 млн. лв. са допълнителни приходи от ДДФЛ и осигурителни вноски заради промяната на МРЗ, минималните осигурителни прагове и минималния осигурителен доход. Останалите дискреционни мерки при данъците и осигурителните вноски са свързани с увеличаване на заплатите в бюджетната сфера и увеличение на максималния осигурителен доход от 2 600 лв. на 3 000 лв. през 2019 г., с очакван ефект върху приходите от ДДФЛ и осигурителни вноски от 615,8 млн. лв. за прогнозния период. Промените в ЗМДТ във връзка с данъка върху превозните средства ще имат ефект около 20 млн. лв. Други приходи са от избор на осигуряване, увеличението на акциза за нагряваемо тютюнево изделие.

При разходите, дискреционните мерки, планирани на начислена основа, възлизат на 4 801,4 млн. лв. общо за периода 2019-2021 г., като 2 261 млн. лв. са само за 2019г., поради еднократните разходи в размер на 615 млн. лв. за Фонд „Сигурност на електроенергийната система“. Капиталовите разходи са почти 1 млрд. лв. и са за придобиване на бойна техника и самолет. Около 770 млн. лв. са разходите за въвеждане на ТОЛ системата, но абсолютно същите средства са предвидени и като приходни дискреционни мерки, което според нас е грешка или ако не е, се нуждае от по-подробно представяне за какви точно приходи и/или разходи става дума. Останалите разходи са текущи и са свързани с увеличение на разходите за заплати (МРЗ, възнаграждения на държавните служители и заплатите на учителите), някои пенсионни разходи, свързани с промени в параметрите на пенсионната система, социални помощи, както и разходи за осигурителни вноски след увеличението на минималните осигурителни прагове.

## 2.7. Фискална децентрализация

Проектът на Закона за държавния бюджет за 2019г. предлага следните размери на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии, както следва:

- обща субсидия за делегираните от държавата дейности 3 234 390,2 хил. лв.;

- трансфери за местни дейности - в т.ч. обща изравнителна субсидия 294 022,0 хил. лв. и трансфер за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища 38 228,1 хил. лв.;

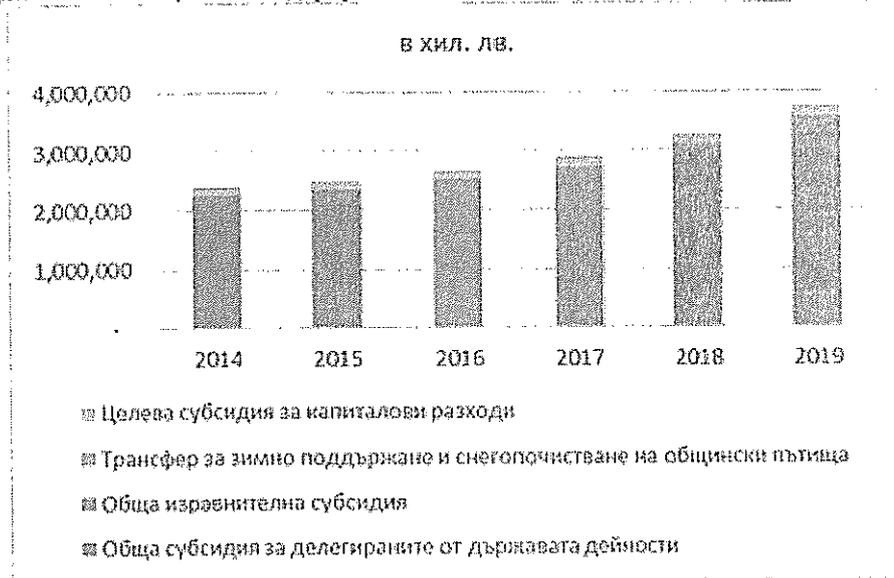
- целева субсидия за капиталови разходи 174 110,2 хил. лв.

През периода 2014-2019г. се отчита плавно увеличение, както в общата сума за субсидиите за общините, така и по отделни елементи. През периода, увеличението на сумата за общински трансфери варира в диапазона 4-15%, като най-съществено увеличение се отчита през последните две години.

Оценката на изпълнението на общинските бюджети в края на всяка бюджетна година обаче, отчита наличието на приходи от извънредни трансфери, които се одобряват и разпределят в хода на съответната година. Така например, преглед на постановленията на Министерския съвет за 2017 г. показва, че 132 общини са получили допълнителни трансфери в размер на 243 млн. лв., при определена в началото на бюджетната година сума от 154 млн. лв.

Поради неясната сума на извънредните капиталови трансфери се създават рискове по отношение на точността и прогнозата на капиталовата програма на общините. Те не могат да бъдат залагани нито в план-бюджета, нито като източници за финансиране в инвестиционната програма на общините.

Граф. 19. Изменение на основните бюджетни отношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на отделни субсидии за периода 2014-2019г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

\*Данните са съгласно Закона за държавния бюджет за съответната година. Не са отчетени допълнително предоставените трансфери в хода на бюджетната година

В ЗДБ за 2019 г. предложената сума за общински трансфери е около 15% по-висока от предложената сума за 2018 г. По отделни видове трансфери, най-съществено увеличение се отчита при общата субсидия за делегирани от държавата дейности – около 16%. Следва да се има предвид, че този трансфер е целеви, а средствата се разходват за финансирането на точно определени разходи. Ръстът при общата изравнителна субсидия е около 4%, а при субсидията за финансиране на капиталови разходи е около 6%.

*Предложения в Механизма за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините*

В проекта на Закона за държавния бюджет се предлагат съществени изменения при Механизма за определяне на основните бюджетни взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии за 2019 г. Най-същественото изменение е в механизма за определяне на достъпа до общата изравнителна субсидия на общините (ОИС).

*Достъп до обща изравнителна субсидия*

Предлага се обща изравнителна субсидия през 2019г. да получават само общини, чийто постоянни данъчни постъпления към 31 декември 2017 г. на един жител са по-ниски от 120% от равнището им за страната на един жител ( $ДПх1 < 1,2 * ДПстр.$ ).

Чрез това предложение 19 общини се лишават от достъпа до общата изравнителна субсидия. Общините са както следва: Банско, Бургас, Несебър, Поморие, Приморско, Созопол, Царево, Аврен, Бяла (Варна), Варна, Девня, Козлодуй, Балчик, Пловдив, Чепеларе, Столична, Елин Пелин, Златица, Гълъбово.

Критерият според който общините се класифицират в групата без достъп до обща изравнителна субсидия е т.н. постоянни данъчни постъпления, които включват приходите от: данък недвижими имоти, данък върху превозните средства, туристически данък, патентен данък и данък върху таксиметровия превоз. Един от най-съществените данъци за общинския бюджет – данък при придобиване на имущество по дарения и възмезден начин, не се включва в методологията за определяне достъпа до общата изравнителна субсидия (през последните 5 години, приходите от данъка достигат до близо 30% от общите данъчни приходи). Независимо, че този тип данък се влияе от икономическите промени и от състоянието на пазара на недвижимите имоти, приходите от него постъпват ежегодно в общинския бюджет. Не са ясни мотивите според които този данък не участва в оценката и в механизма. В същото време,

общините, които развиват местен бизнес и следва да бъдат мотивирани за усилията, които полагат, както за подобряване на събираемостта, така и за създаването на добър бизнес климат са лишени, заради значителните си приходи от данък недвижими имоти, от помощта за осигуряване на минимално равнище на местните услуги в общините. Следва да се има предвид, че в част от общините приходи от данък недвижими имоти идват основно по линия на бизнеса.

Трябва да се вземе под внимание, че освен данъчните приходи, в някои общини се получават значителни приходи от концесии и приходи и доходи от собственост. Това от своя страна води до различно класиране на общините по отношение на тяхната фискална независимост. В хипотеза, че анализът за достъп до обща изравнителна субсидия се направи на база обща сума на собствените приходи (дори при изключени приходи от такса битови отпадъци) ще бъдат налице промени в броя на общините, които ще имат достъп до общата изравнителна субсидия.

При определяне достъпа до ОИС не са взети предвид просрочените задължения на общините и задълженията им по изплащане на дълг. Поради ограничения достъп до ОИС може да се достигне до влошаване на кредитоспособността на общините – при отпускане на дългосрочен дълг, кредиторите са направили прогноза на база достъп до обща изравнителна субсидия. Намалението на общинските приходи, в резултат на липса на приход от ОИС, може да доведе до повишаване на разходите по обслужване на дълга в резултат на повишен риск (отразен в лихвените нива по заемите). Остава отворен и въпросът как ще повлияе изменението на населението в общините в следващите години и до каква устойчивост ще доведе предложената методология.

Допълнителни рискове породени от ограничаването на достъпа до общата изравнителна субсидия са нарушаването на платежния баланс на местните власти и съответно риска от касови разриви и вероятност от рязко увеличаване на общинския дълг за покриване на текущи разходи. Не е изключено и натрупването на просрочени задължения. Както е известно, крайният срок за плащане на най-приходоносните местните данъци е края на месец април. Първата част (50%) от общата сума на общата изравнителна субсидия до момента се изплаща до 20 януари на съответната година, а това предпазва общините от риска „временни касови разриви“. Със средствата от субсидията, местните власти разплащат оперативните разходи, възникващи в първите месеци на годината, когато събираемостта на данъците е все още ниска. Обосновано е, да се запази достъпа до общата изравнителна субсидия поне за първото тримесечие, за да се предпазят местните власти от касови сривове. Доколкото по-големите общини

като Бургас, Варна и Пловдив ще разчитат на преходни остатъци, по-малките общини като Аврен, Поморие, Козлодуй са изправени пред риска от проблеми с платежния баланс.

Предложението за ограничаване на достъпа до общата изравнителна субсидия е в противовес и с разпоредбите на Закона за публичните финанси, според които Размерът на общата изравнителна субсидия не може да бъде по-малък от 10 на сто от отчета на собствените приходи на всички общини по последния годишен отчет за касовото изпълнение на бюджетите им.

Освен всичко изброено до тук, признакът по който е ограничен достъпа до общата изравнителна субсидия изглежда на пръв поглед, по-скоро териториален, отколкото фискален. Основна част от общините с лишен достъп до ОИС са черноморските местни власти.

От теоретична гледна точка, лишаването на общините с най-висока финансова самостоятелност и най-значителни собствени приходи е обосновано. При оценката на финансовата позиция на общините, обаче следва да бъдат взети предвид редица показатели. Настоящото предложение, основаващо се на един показател (неясно определен) не е съобразено с рисковете от временни касови разриви и потенциални проблеми с платежния баланс. Като положително може да се отчете, че промяната ще доведе до ръст на сумата за общата изравнителна субсидия за най-бедните и зависими от централния бюджет общини.

#### *Промени в останалите критерии в механизма за определяне на ОИС*

В предложените критерии за определяне на общата изравнителна субсидия отпада допълнителен компонент ниво на събираемост на постъпленията от данъка върху недвижимите имоти. С това предложение се рискува загуба на мотивация за подобряване на събираемостта на местните данъци. Разширен е обхвата на допълнителните критерии за разпределение на общата изравнителна субсидия като е разширена базата за определяне на разходните потребности и е въведен нов компонент - дял на приходите спрямо общите постъпления.

#### *Промени в механизма за определяне на субсидията за финансиране на капиталови разходи*

При определяне на субсидията за финансиране на капиталови разходи са предложени два нови компонента –

B2 – допълнителен компонент на целевата субсидия за капиталови разходи, който осигурява размера на целевата субсидия за капиталови разходи, определен в ЗДБРБ за 2018 г.

B3 – ресурс за подпомагане на общините от 4-та и 5-та категория за подобряване на състоянието на социалната и техническа инфраструктура на територията на общината. Достъп до тази част на субсидията имат всички общини от 4-та и 5-та категория, съгласно утвърдената от министъра на регионалното развитие и благоустройството със заповед № РД-02-14-2021/2012 г. (обн. ДВ, бр. 66 от 28.08.2012 г., изм. и доп., бр. 73 от 02.09.2014 г., бр. 75 от 27.09.2016 г.) категоризация на общините в Република България, на основание чл. 36, ал. 2 на Закона за административно-териториалното устройство на Република България и във връзка с т. 4 от Решение № 921/2011 г. на Министерския съвет за определяне на критерии и показатели за категоризиране на общините, кметствата, районите и населените места в Република България.

Оценява се положително предложението за разширяване на базата по която се разпределя трансфера за финансиране на капиталови разходи. Въпреки това се констатира липсата на залагане на критерии, които да определят по-конкретно инвестиционните потребности на общините (като например остойността на капиталовите потребности, оценка на база средни нива на БВП, местни приходи на жител, ниво на безработица, инвестиционни възможности), а заложената база за определяне на състоянието на социалната и техническа инфраструктура е неясна.

Като цяло методологията придобива по-тежък и неясен вид, а възможностите за манипулиране се увеличават.

#### Обобщение и препоръки:

1. Като положително се оценява увеличаването на средствата за трансфери за общините и в частност повишаването на средствата за най-малките общини с ограничени приходи. В резултат на това обаче, тези общини стават още по-зависими от централния бюджет и на лице няма повишаване на нивото на фискалната децентрализация.

2. Предложеното ограничение за достъп до общата изравнителна субсидия на 19 общини се основава на критерий, който не е всеобхватен и е неясно определен. В предложението се крият рискове от временни касови разриви и проблеми с платежния

баланс на общините както и риск от намаляване на кредитоспособността и повишаване на рисковия профил на местните власти пред кредитори и инвеститори.

3. От критериите за разпределяне на общата изравнителна субсидия отпада отчитането на събираемостта на постъпленията от данък недвижими имоти. Това от своя страна води до рискове от загуба на мотивация за подобряване на събираемостта.

4. Като положително се отчита разширените критериите за определяне на разходните потребности, и въвеждането на нов компонент – дял на приходите спрямо общите постъпления.

5. Критериите за определяне на трансфера за финансиране на капиталови разходи са разширени, но самата сума не търпи съществено повишение. Въпреки предложените нови критерии, липсват такива които ясно и точно измерват инвестиционните потребности на местните власти.

6. Препоръчва се прецизиране по отношение на сумата на трансфера за капиталови разходи и ограничаване на сумата на извънредните капиталови трансфери в хода на бюджетната година. Целта е по-добро планиране, както на инвестиционната програма, така и на общинския бюджет.

## 2.8. Потенциални рискове пред изпълнението на АСБП 2019-2021

Оценката на фискалните рискове по време на изготвянето на бюджетната прогноза ограничава тяхното негативно въздействие и е част от доброто фискално управление. Потенциалните фискални рискове се изразяват във възможността за отклонение на бюджетните приходни и разходни параметри от прогнозираните в бюджета нива, като това обикновено са обстоятелства, известни към датата на приключване на прогнозите, които могат да имат съществен ефект върху фискалната перспектива, но не са достатъчно определени във времето или не е ясен размерът им, за да се включат в прогнозите.

При оценка на рисковете за прогнозата е препоръчително да се оцени вероятността от възникването на рисковото събитие, както и потенциалното му въздействие. Количествената оценка на рисковете обикновено се изразява като ефект върху бюджетното салдо (най-често дефицит, тъй като обикновено се оценяват отрицателните рискови събития). Също така е важно да се приеме граница за оценка на

рисковите събития, като събития с малка вероятност от възникване и слабо влияние обикновено не се оценяват.

По отношение на фискалните рискове в настоящата прогноза са описани някои възможни рискови събития, но липсва тяхната количествена оценка. Поради това липсва и ясна перспектива какви ще са реакциите в случай на възникване на някое рисково събитие. Като цяло процесът на управление на рисковете не е достатъчно задълбочен и методологически издържан, като се създава впечатление за формално представяне. Според **Фискалният съвет би било добре прогнозата да съдържа оценка на поне 2 групи рискови събития, които при реализиране, биха изложили фискалната прогноза на натиск: макроикономически шокове, по-специално понисък от очаквания растеж на БВП и реализация на непредвидени задължения и ангажименти.** За всяко значително потенциално рисково събитие следва да се оцени вероятния ефект върху бюджетното салдо.

Държавните предприятия от реалния сектор са източник на риск пред бюджетната прогноза дотолкова, доколкото те могат да генерират загуби в случай на финансови затруднения или фалит, които бюджетът да се наложи да поеме. Съответно управлението на тези предприятия следва да се подчинява на строги принципи. Изискванията за ефективност при планирането и изразходването на предоставените субсидии са задължително условия при осигуряване на държавната подкрепа.

Прави впечатление редовното запазване на размера на финансирането за отделните предприятия в годините, а ако има увеличения, те не са мотивирани подробно. От това може да се направи извод, че принципите и методите на изчисляване на държавната финансова подкрепа (субсидиите и капиталовите трансфери) за държавните предприятия не са съвсем прозрачни. Според нас тази подкрепа следва да се основава на методология, базирана на реалната необходимост от финансиране при предоставянето на услуги на намалени цени или при неизгодни бизнес условия, но не и на принципа на покриване на дефицити от дейността им. Държавата не следва да компенсира предприятията за лошо управление.

Препоръчително е да бъде представена и оценка на качеството на предоставяните услуги, както и варианти за алтернативни услуги, където това е възможно. Системно губещите държавни предприятия следва или да се оздравят или да се приватизират. Тяхната подкрепа в условия на постоянни загуби е неприемлива. Важно е да се оценят и анализират предприятията от железопътния сектор като основни получатели на

държавно финансиране, а тези от сектор енергетика – като основни носители за риск пред бюджета.

## Обобщение

- 1) Планирането на дефицит по консолидираната фискална програма за 2019г., структурен дефицит на фона на реализираните излишъци през последните три години и очакваното положително отклонение от потенциалния БВП ще има проциклично въздействие върху икономиката.
- 2) Наблюдават се съществени отклонения между планираните и отчетените показатели по някои бюджетни компоненти основно по линия на подценяване на приходите и надценяване на разходната част. В резултат се генерират непланирани излишъци.
- 3) Дискреционните мерки по приходите са положителни, т.е. по време на икономически растеж се увеличава изземването на приходи допълнително, вместо позицията да бъде неутрална или дори в обратна посока. Бихме се съгласили с такава политика, ако средствата се спестяват като буфер за бъдещата устойчивост на фиска по време на икономически спад. Но, по-голямото увеличаване на дискреционните разходи спрямо дискреционните приходи показва, че политиката не е към натрупване на резерви, а към фискална експанзия, което намалява гъвкавостта на бюджета при евентуални шокове.
- 4) Включването на повече информация при представянето на разходните политики – както с фискални измерители, така и посредством ключови индикатори за измерване на степента на изпълнението им също считаме че ще позволи проследяването на постигнатия напредък по провежданите политики и за по-ефективно и ефикасно управление на публичните разходи.
- 5) Неизпълнението на капиталовите разходи, което се дължи на отлагане на реализацията на инвестиционни проекти, съфинансирани по линия на оперативните програми на ЕС, е показателно за сериозно забавяне при усвояването на средствата от европейските фондове и евентуален риск от загуба на такива средства. С приближаването към края на програмния период 2014-2020г. този въпрос придобива особена актуалност.

## Заклучение

**Фискалният съвет съгласува мотивите и предложенията относно Проекта за Закон за държавния бюджет за 2019 г. и Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза.**

## Становище на ФС относно Проект на Закон за бюджет на НЗОК за 2019 г.

### Въведение

Проектът за закона за бюджета на Националната здравно-осигурителна каса е част от консолидираната фискална програма на Република България, поради което Фискалният съвет следва да дава становище по него. Според Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми, Фискалният съвет на България наблюдава спазването на числовите фискални правила и изготвя мотивирани становища и препоръки по проектите на закони и други стратегически документи, относими към спазването на числовите фискални правила.

### Разходи за здравеопазване

Разходите за функция здравеопазване през 2019г. се увеличават и ще достигнат 4,5% от БВП (4,4% за 2018г.) Динамиката на разходите за здравеопазване през последното десетилетие е показана на долната графика:



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Увеличаването на относителния дял подчертава приоритетността на това направление в публичните разходи. По-високите разходи обаче, не означават непременно по-добро качество на публичните услуги. Достатъчно високият дял от БВП показва, че от гледна точка на финансова обезпеченост, секторът разполага с ресурси, но оптимизацията при разходването им е задължителна за постигане на по-добри резултати.

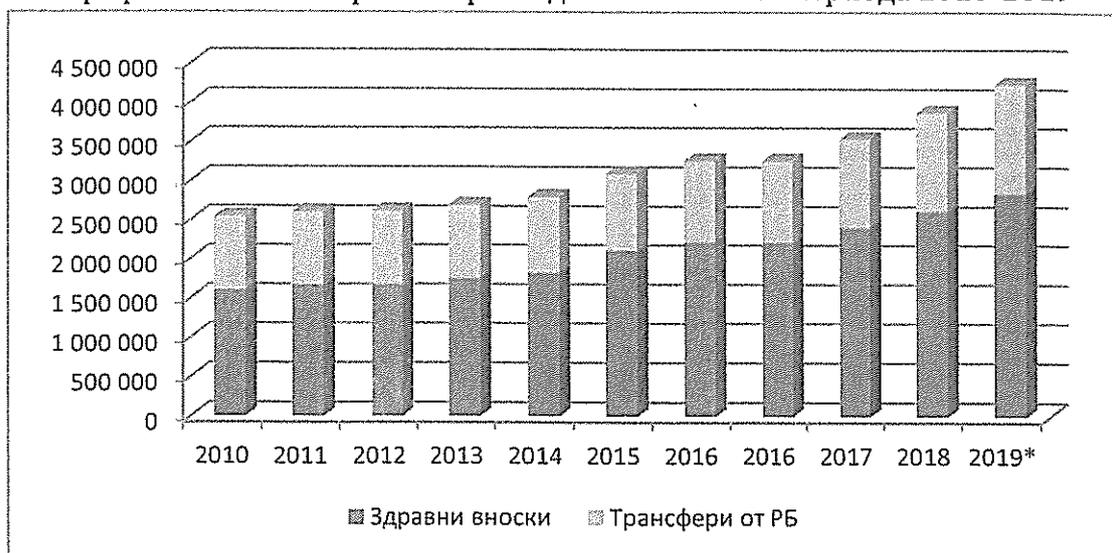
Законът за бюджет на НЗОК за 2019г. не създава условия за реформиране на системата и за подобряване качеството на здравното обслужване на населението. С този бюджет се повтаря ситуацията през 2018 г., а увеличените приходи са разпределени така, че създават условия да се задълбочат деформациите в системата.

Бюджетът на НЗОК за 2019г. за първи път ще надхвърли 4 млрд. лв. Той е планиран с дефицит в размер на 50,4 млн. лв.

## Анализ на приходите

Общият размер на заложените приходи в номинален размер е 4 299 603 хил. лв. Той включва увеличение в размер на 439 625 хил. лв. спрямо Закона за бюджета на НЗОК за 2018 г., което се явява на номинален растеж от 11,4% на годишна база. Наблюдава се трайна тенденция на увеличаване на бюджета на НЗОК за периода 2010-2019 г. (Граф. 2).

Граф. 2 Номинален ръст на разходите на НЗОК за периода 2010-2019



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Основните компоненти на приходите в бюджета на НЗОК са здравноосигурителни вноски и трансфери за здравно осигуряване от централния бюджет. Размерът на приходите от здравни вноски за 2019 г. е 2 842 254,2 хил. лв. и отбелязва увеличение с 285 962,2 хил. лв., което се равнява на 11,2% растеж на годишна база спрямо Закона за бюджета на НЗОК за 2018 г. Трансферите от централния бюджет нарастват със 132 403 хил. лв. до 1 394 589,0 хил. лв. или увеличение от 10,5%.

В предложената структура на приходите за 2019 г. съотношението между приходи от здравни вноски и трансфери се запазва без значителни промени. При сравнение със заложените в Законите за бюджетна на НЗОК параметри за 2018 г. и за 2019 г. се наблюдава положителната тенденция за изпреварващ ръст на приходите от здравноосигурителни вноски спрямо трансферите от централния бюджет. Но през 2018 г. се наблюдава минимално преизпълнение на приходите от здравноосигурителни вноски (2 622,5 млн. лв. спрямо 2 556,3 млн. лв.). Вследствие на това преизпълнение при сравнение на Закона за бюджета на НЗОК за 2019 г. с очакваното изпълнение за 2018 г. се наблюдава противоположна (негативна) тенденция – растежът на приходите от вноски (8,4%) е по-нисък от този на трансферите (10,5%), т.е. дялът на здравните вноски от общите приходи е приблизително 66,1%, а на трансферите – 32,4%. Така се затвърждава тенденцията от 2016 г. (Граф. 3). Общият дял на неданъчните приходи е незначителен, но те бележат номинален ръст от 2 259,8 хил. лв. или 12,9%.

Граф. 3 Изменение в структурата на приходите на НЗОК за периода 2016-2019



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Увеличението на приходите от здравни вноски се дължи в най-голяма степен на увеличението на минималната работна заплата, осигурителните прагове, максималния осигурителен доход и осигурителния доход за земеделските производители. Част от тези мерки обаче имат негативен ефект върху данъчните приходи, тъй като разходите за осигурителни вноски намаляват данъчната основа. Не е реалистично да се очаква значително повишение на събираемостта, тъй като тя се увеличи чувствително в последните години. Липсват предложения за пакет от мерки (законодателни, икономически, социално-психологически, информационни), с които да се промени подходът към лицата, които не се осигуряват здравно. От тази гледна точка може да се счете, че предвиденото увеличение на приходи от вноски е оптимистично.

Сериозен проблем в здравноосигурителната система са заложените диспропорции между вноските, които държавата прави за осигуряването от нея лица, и разходите за тяхното здравно осигуряване. За 2019 г. вноската от държавата за едно лице е приблизително 24 лв. при средна от работодатели и работници – 77,8 лв.

В бюджета на ДОО и МТСП не са предвидени средства за медицинското обслужване лицата, които не правят здравни вноски. Това принуждава лечението на този голям контингент да е за сметка на здравноосигурените лица и води до натрупване на дефицити.

Не е реалистично да се разчита и на допълнителни приходи за сметка на населението, защото разходите за здравеопазване за сметка на лицата се увеличават. По данни на Световната банка 50% от здравните услуги се плащат от пациентите, при средно за ЕС от 18 -20%.

Въпреки обществените дискусии по отношение на промяна на здравноосигурителния модел за 2019 г. такава не е предвидена. Вноската се запазва в размер на 8% при същото разпределение на нейната тежест между осигурител (60%) и осигурен (40%).

## Анализ на разходите

Общо разходи и трансфери - всичко по проекта на бюджет на НЗОК за 2019 г. са в размер на 4 350 003,0 хил. лв., което е увеличение с 490 млн. лв. спрямо ЗБНЗОК за 2018г. (или 13%). Почти половината средства от планираното увеличение ще отидат за лекарствени продукти (45%) – 221,8 млн. лв.

Основната част от разходите (97%) имат текущ характер, което е обичайно.

Увеличението на разходите за персонал е мотивирано с промените на минималната работна заплата и осигурителните прагове.

454 млн. лв. от увеличението е за здравно-осигурителните плащания. Националната здравноосигурителна каса предлага следното разпределение на средствата за здравноосигурителни плащания по бюджета за 2019 година:

1. за медицински дейности, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2019 г. – 2 567 164,4 хил. лв., в т.ч:

- 1.1. първична извънболнична медицинска помощ – 225 000,0 хил. лв.;
- 1.2. специализирана извънболнична медицинска помощ – 250 700,0 хил. лв.;
- 1.3. медико-диагностична дейност – 90 000,0 хил. лв.;
- 1.4. болнична медицинска помощ – 2 001 464,4 хил. лв.

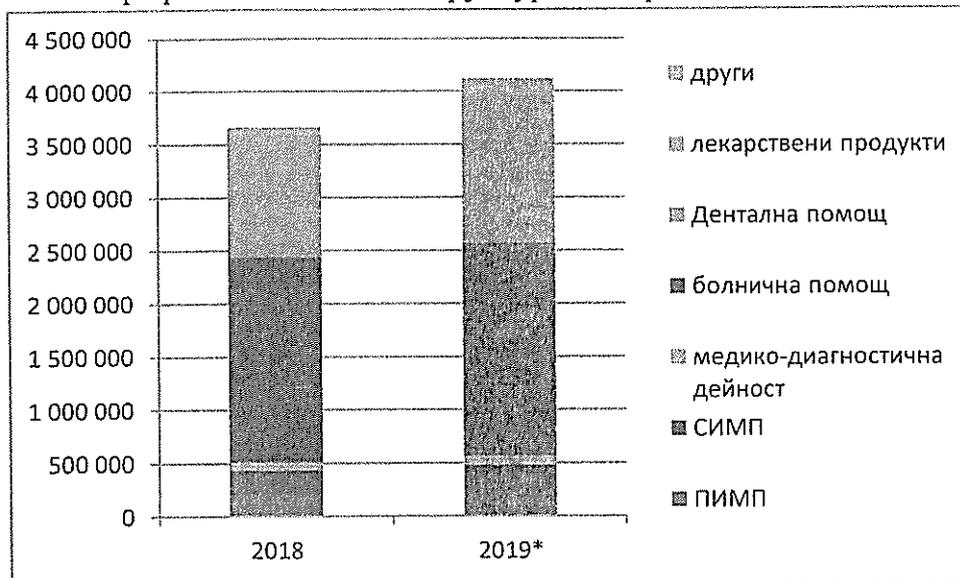
2. за дентални дейности, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2019 г. - 167 000 хил. лв.

3. за лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2019 г. - на обща стойност от 1 221 800,0 хил. лв.

4. За здравноосигурителни плащания за медицинска помощ, оказана в съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност по проекта за 2019 г. са разчетени 160 431,8 хил. лв.

На графиката по-долу е представено изменението в структурата на разходите за здравно-осигурителни плащания:

Граф. 4. Изменение в структурата на разходите на НЗОК



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Увеличението на разходите за лекарствени продукти е най-голямо – с 22%, при общ ръст на разходите 12%.

Не се предвижда значително увеличаване на дела на разходите за извънболнична помощ, за сметка на прехвърляне на дейности от болничната помощ. Запазва се делът на дейностите свързани с профилактика и превенция на населението да е много нисък - около 12%, при средни равнища за ЕС от около 20- 25 %.

Таблица 1.

	Болнична помощ	ИБМП	Лекарства
Белгия	29%	20%	13%
Дания	31%	28%	4%
Чехия	33%	28%	16%
Франция	37%	14%	14%
Естония	34%	25%	16%
България*	50%	13%	28%

Източник: Евростат

Делът на средствата за болнична помощ се запазва около 49,8%, при средни равнища е ЕС от около 30%. Предвидени са мерки за ограничаване на разкриването на нови болници и разширяване на дейността им.

Липсват радикални решения за ограничаване на разходите за лекарства, които достигат до 30% от бюджета, при средно равнище за страните от ЕС 15- 18%. Отново се предвижда ръст на лекарствата за злокачествени заболявания, които достигат до 385 млн. лв., което е около 8 % от бюджета на касата. В бюджета се предвижда поредния ръст на лекарствата от 5%. Разходите за лекарства достигат до 1 117 млн. лв.

Предвидено е да се уредят постепенно плащанията от натрупаните задължения за лечението на осигурените лица в чужбина. Дължат се повече от 260 млн. лв.

Не е изяснен реда и източника за погасяване на задълженията на болниците - около 500 млн. лв., които в голямата си част са от държавни и общински болници. Има реална опасност погасяването на задълженията да е за сметка на предвидените за 2019 г. средства за болнична помощ, което допълнително ще дебалансира бюджета на системата.

Тревожно е състоянието на общинските болници, голямата част от които са пред фалит. Липсват мерки за запазването им като система, която пряко обслужва повече от 2 милиона души, главно хора с ниски доходи и възможности.

## Анализ по преходни и заключителни разпоредби

В мотивите към бюджета на касата са направени предложения за промени в над 20 закона, в т.ч. Закон за здравето, Закон за лечебните заведения, Закон за интеграция на хората с увреждания, Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина и др. Основни изменения засягат законодателството, свързано със здравното осигуряване, с лечебните заведения и медицинските изделия.

Предлага се закриване на „Фонда за лечение на деца“. Предлага се създаването на нов орган - Агенция за медицински контрол към министъра на здравеопазването. В предложенията обаче не се откриват подробни мотиви и обосновка за ефектите, до които ще доведат те. Предложено е изменение в Закона за обществените поръчки, а именно законът да не се прилага при сключването на определен тип договори.

Предложените промени в законодателството са предпоставка за създаването на условия за провеждане на реформа в здравния сектор. Те са направени в преходните и заключителни разпоредби, като не са разгледани индивидуално съобразно тяхното въздействие върху организацията, управлението и финансирането на здравеопазването.

## Заключение

Направеният анализ дава основание на ФС да съгласува проекта на Закон за бюджет на НЗОК за 2019г. и очаква ускоряване на дейността за реформиране на здравния сектор.

**Фискалният съвет съгласува проекта на закон за бюджет на НЗОК 2019 г.**

## Становище на ФС относно Проект на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2019 г.

### Въведение

Проектът на бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО) за 2019г. е разработен в съответствие с пакета от нормативни актове, които определят дейността на Държавното обществено осигуряване през следващата година:

- политиките в системата на осигуряването, които произтичат от промените, извършени в Кодекса за социално осигуряване;
- основни допускания по актуализираната средносрочната бюджетна прогноза за периода 2019-2021 г., с която се фиксират основните параметри на ДОО;
- изпълнение на Решение №51 на Министерски съвет от 2018 г. за бюджетната процедура за 2019 г. и Указания на МФ за подготовката на проектобюджетите на ПРБ за 2019 г.;
- разчетите в проекта на ЗБДОО за 2019 г. са съгласувани с Националната агенция за приходите по отношение задължителните осигурителни вноски;
- проектът на бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО) е обсъден в Надзорния съвет на Националния осигурителен институт;
- Предстои процедурата за обсъждане на проекта в Националния съвет за тристранно сътрудничество.

### Основни параметри

От анализа на основните параметри за разработване на бюджета на ДОО за 2019г. се вижда:

Табл.1 Основни параметри по години

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Среден осигурителен доход	683	722	768	820	893	968
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	420	420	420	460	510	560
Максимален осигурителен доход	2400	2600	2600	2600	2600	3 000
Среден размер на всички пенсии	308	320	331,6	343,9	362,7	386
Минимална работна заплата	340	360	420	460	510	560

Средногодишен брой пенсионери хил. души	2179,9	2178,9	2185,2	2179,9	2170,6	2 154.8
Средногодишен брой осигурени лица хил. души	2735,1	2753,8	2763,3	2767	2768,1	2 792.2

Източник: ФС по данни на НОИ

От таблица 1 е видно, че за разлика от предишните години, са предвидени значително увеличение на основни параметри: средният осигурителен доход с 9,7 на сто; максималният осигурителен доход с 400 лв. (15,4 на сто); минималната работна заплата с 50 лв. (9,1 на сто).

Запазва се тенденцията броят на осигурените лица да не се променя, а средногодишният брой на пенсионерите много малко да намалява в резултат на предвиденото увеличение на възрастта за пенсиониране.

## ОСНОВНИ ПОЛИТИКИ

### Политики по приходите

- Общият размер на приходите от осигурителни вноски и предоставяните трансфери от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система за 2019 г. е в размер на 11 759,7 млн. лв. С тях се осигурява минимално увеличение на приходната част спрямо 2018г. – при очаквано изпълнение от 11 104,6 млн. лв. увеличението е от 5,8 на сто.
- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 7 528,1 млн. лв. Увеличението спрямо очакваното за 2018 г. - 6 796,1 млн.лв., е 732,0 млн. лв. или 10,1 на сто. Увеличението се постига в резултат на предвиденото значително увеличение на средния осигурителен доход / 9,6 на сто/, при запазен брой на осигурените лица. Освен това се предвиждат допълнителни приходи от увеличение на заплатите в бюджетния сектор, нарастване на минималната работна заплата и максималния осигурителен доход.
- Разчетен е трансфер от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система в размер на 4 231,7 млн. лв.

Динамиката на общият размер на приходите от осигурителни вноски и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2014 – 2019 г. е следната:

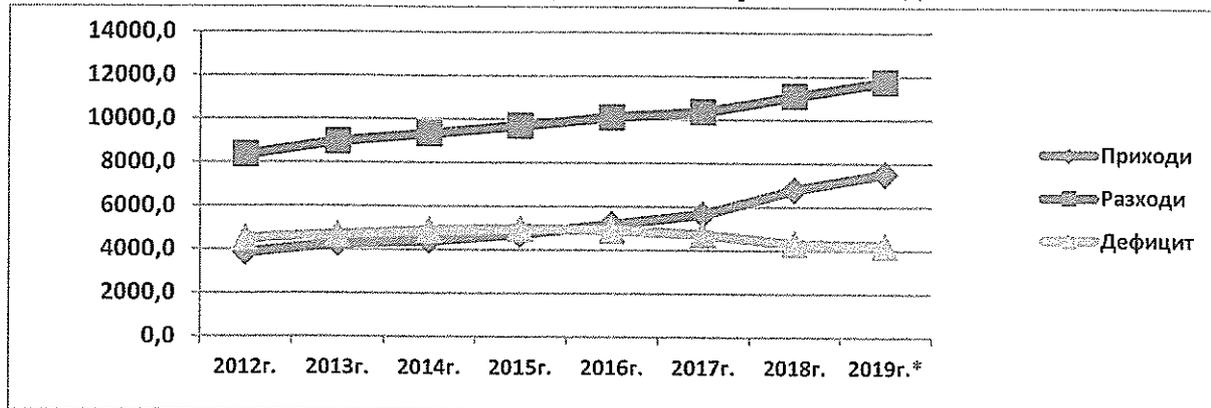
Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по години

	2014г.	2015г.	2016г.	2017г.	2018г.	2019г.*
--	--------	--------	--------	--------	--------	---------

Приходи	4 427,30	4 715,50	5 185,50	5 652,00	6 796,10	7 528,10
Разходи	9 332,30	9 694,20	10 103,20	10 368,20	11 104,60	<b>11 752,30</b>
Дефицит	4 905,00	4 978,70	4 917,70	4 716,20	4 308,50	4 224,20

Източник: ФС по данни на НОИ

Диаграма 1 Приходи, разходи и дефицит по години



Източник: ФС по данни на НОИ

Данните в таблица 2 и диаграма 1 показват, че продължава установената 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. В проектобюджета дефицитът на системата намалява до 35,94 на сто, при размер на дефицита от 37,8 на сто за 2018 г.

#### Политика на разходите

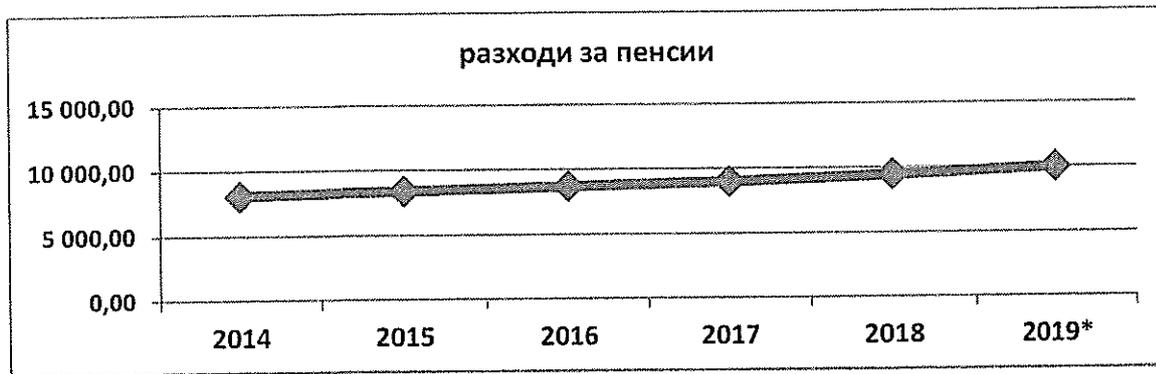
Очакваните разходи общо за пенсии за 2019 г. са 9 988,2 млн. лв. Предвидените средства за пенсии са с 5,6 на сто повече в сравнение с очакваното изпълнение на разходите за пенсии за 2018 г. Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в таблица 3 и на диаграма 2.

Табл. 3 Разходи за пенсии по години

	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2019/2014
разходи за пенсии	8 084,10	8 381,20	8 680,00	8 975,8	9 454,40	9 988	23,6%

Източник: ФС по данни на НОИ

Диаграма 2 Разходи за пенсии по години



Източник: ФС по данни на НОИ

**Политиките по разходите включват следните промени:**

- Средният размер на пенсията на един пенсионер през 2019 г. се предвижда да достигне 386,3 лв. лв. при очакван среден размер за 2018 г. – 363,8 лв. лв. т.е. нарастване с 6,2 на сто. Увеличението на средния размер е в резултат на политиката за индексирание на пенсиите в размер ма 5,7 на сто;
- Въпреки тези положителни тенденции, сериозни промени настъпват в структурата на получаваните пенсии по техния размер;
- Брутният коефициент на заместване на дохода за 2019 г. се очаква да бъде 39,9 на сто, а нетният коефициент да бъде 51,4 на сто;
- Положителна е предприетата мярка за увеличение на тавана за получаваните пенсии от 1200 лв., за сметка на получените средства в ДОО от промяната на максималния размер на осигурителния доход.

През последните години се запазва тенденцията на намаляване на дела на общите разходи за пенсии спрямо БВП. Разходът за пенсии през 2019 г. се очаква да бъде около 8,6 на сто от БВП при 9,2 за 2015г.

Продължава негативната тенденция за увеличаване средствата, които се изплащат за обезщетение. Предвижда се те да достигнат 570,7 млн.лв. за сметка на ДОО за 2019г., като се увеличат спрямо предната година с 5,9 на сто (табл. 4). В тези средства не се включват средствата, които изплащат работодателите за първите 3 дни, които за 2019г. се очаква да са над 200 млн. лв.

Табл. 4 Изплатени суми от НОИ

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2014

изплатени суми, лв.	351 591 196	390 822 122	445 920 019	486 175 066	536 840 000	570 500 000	62,3%
---------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------

Източник: ФС по данни на НОИ

По наше мнение тези средства за сметка на работодателите и на ДОО през 2019г. ще достигнат над 700 млн. лв.

За 2019 г. се предвиждат обезщетения за 14 549,6 хиляди дни. Ако прибавим очакваните 6 500 хиляди дни обезщетения за сметка на работодателите, техният брой ще достигне 21 000 хиляди дни, което представлява средно по 7,7 дни за всяко осигурено лице.

Нерешените все още проблеми, свързани с отпускането на инвалидните пенсии за общо заболяване и с експертизата на работоспособността запазват тенденциите за висок дял на разходите за тях от фонд "Пенсии". Те заемат около 38 на сто от отпускнатите пенсии.

Във връзка с направените досега препоръки в становища на ФС за повишаване ефективността на средствата от фондовете на ДОО чрез разрешаване проблемите, свързани с отпускането на инвалидни пенсии за общо заболяване, експертизата на работоспособността и ограничаване злоупотребите с болничните листове, Националният осигурителен институт ни информира, че направените препоръки са дали повод за провеждане на поредица от срещи на експертно и ръководно равнище, като онези препоръки, по които е постигнат консенсус, са намерили отражение в проекта на Закона за бюджета на ДОО за 2019г. Създадени са работни групи, които продължават да работят по реформирането на системата.

## Заключение

**Фискалният съвет изразява своето положително становище относно Проекта на Консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване и одобрява предложените мерки и политики.**

**Предложеният проект е реалистичен и покрива всички критерии за стабилност в общественото осигуряване за 2019 г.**

## Становище на Фискалния съвет относно Стратегията за управление на държавния дълг за периода 2019-2021 г.

### Анализ на Стратегията за управление на държавния дълг

Стратегията за управление на държавния дълг е разработена на база на Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2018 г., актуализираната средносрочна бюджетна прогноза (АСБП) за периода 2029-2021 г. и проекта на Закон за държавния бюджет на република България за 2019 г.

Високият резерв през 2018 г. и целите за поддържане на балансирано салдо минимизират ликвидните рискове позволяват обслужване на дълга до края на 2018 г. без да се налага емитиране на нови емисии на държавни ценни книжа (ДЦК) и като цяло намаляват необходимостта от дългово финансиране като се повишава устойчивостта. Целите на рефинансирането на държавния дълг са свързани с намаляване на риска и изглаждане на матуритетната структура.

Предстоящият падеж през 2022 г. на 7-годишна емисия еврооблигации пласирана като част от първата трансакция под основаната GMTN програма през март 2015 г. има влияние върху рисковете от рефинансиране, пазарния риск и ликвидния риск, но те се запазват в приемливи нива.

Към края на 2018 г. се очаква спад в номинално изражение на дълга до 22,2 млрд. лв., което е под прага от 23,5 млрд. лв., предвидено в ЗДБРБ 2018 г., т.е. реалното ниво представлява 94,5% от регламентираното (при 98,3% за 2017 г.). През 2018 г. се наблюдава тенденция за увеличение на дела на външния държавен дълг (от 71,5% през 2017 г. до 75,4%) за сметка на вътрешния (от 28,5% през 2017 г. до 24,6%). **За прогнознния период се очаква стабилност по отношение на динамиката между външния и вътрешния дълг.**

Размерът на планираното дългово финансиране се базира върху падежиращия дълг в обращение, като нетното дългово финансиране в номинален размер е отрицателно, което води до намаление на в съотношението на държавния дълг и

брутния вътрешен продукт от 23,3% за отчетната 2017 г. до 20,5% за текущата 2018 г. и 16,5% в края на прогнозирания период през 2021 г.

В номиналното изражение размерът на дълга за периода 2019-2021 г. бележи минимално изменение в посока намаление. Не е предвидено наличните ресурси от реализирания излишък и съответното високо ниво на фискален резерв (10,9 млрд. лв.) да бъдат насочени към намаляване на номиналния размер на дълга. Спадът в отношението на дълга към БВП не се дължи на номиналното намаление на дълга, а на очаквания растеж на БВП. Това означава, че ако очакванията за ръст на БВП са завишени, то такива са и прогнозите за спад на съотношението на дълга към БВП. Предвид очакванията в международен план за предстоящия скоро неблагоприятен икономически цикъл и благоприятните условия в текущия момент, управлението на дълга може да се насочи към намаляването на номиналния му размер.

Валутната и лихвената структура на държавния дълг не предполагат валутен или лихвен риск. Лихвените разходи за целия период се задържат на нива под 1% от БВП. Консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ също бележи спад за прогнозния период, като стига ниво от 17,7% през 2021 г. И към момента дългът на сектор „Държавно управление“ е далеч под нивото от Маастрихтския критерий за конвергенция от 60%.

Матуритетната структура се запазва, като се наблюдава увеличение на сегмента от 1 до 5 г. от около 1/4 през 2017 г. до над 1/3 през 2018 г. В най-голяма степен това е за сметка на дълга с матуритет над 10 г., който спада от нива от 24,2% през 2017 г. до 16,8% през 2018 г. Като резултат се наблюдава намаление в средния остатъчен срок на държавния дълг от 7 г. и 8 м. през 2017 г. до 7 г. и 4 м. през 2018 г. Към края на периода се очаква средният период до матуритета да спадне до 5,3 г., като делът на дълга до 1 г. да се покачи до 12,6%. Повишава се и ликвидният риск, тъй като съотношението между дълга до 1 г. и данъчно-осигурителните приходи бележки рязко повишение от 2,2% през 2020 г. до 7,2% през 2021 г. Такава матуритетна структура в края на периода увеличава риска от необходимост за рефинансиране при неблагоприятни условия е негативен икономически цикъл.

През 2018 г. няма издадени нови държавни гаранции и се наблюдава положителна тенденция за намаление на държавногарантирания дълг спрямо БВП от 2% през 2017 г. до 1,8% през 2018 г. или 4,4% спад в номинален размер. До края на периода се очаква размерът на държавногарантирания дълг да спадне до 1,2% от БВП.

## Дългови правила

Основна задача на Фискалния съвет на България е оценката на фискалните правила. 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. Намаляването на дълга на сектор „Държавно управление“ е важен фактор при планирането на финансовите параметри на бюджетната рамка и КФП.

Фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е постановено в чл. 29 на Закона за публичните финанси, съгласно който номиналният размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от brutния вътрешен продукт. Това правило е и едно от основните изисквания на Пакта за стабилност и растеж. Консолидираният дълг се проследява само за сектор „Държавно управление“, въпреки че в Закона за публичните финанси присъстват правила и ограничения и за дълга на социално осигурителните фондове и за общините.

Не се наблюдава риск по отношение на нарушение на фискалното правило за дълга на сектора. Делът на консолидирания дълг е значително под 60% от БВП – горният праг на Маастрихтския критерий за конвергенция. Съществено условие за управляване на рисковете за фискалната стабилност в дългосрочен план е проследяване на индикаторите за фискална устойчивост, както и следене на динамиката на дълга, но рисковете за периода до 2021 г. остават ниски. Република България продължава да поддържа водеща позиция сред държавите-членки на ЕС по отношение на ниска дългова тежест.

## ИЗВОДИ

- Значителна част от предвижданията в Стратегията за управление на държавния дълг за периода 2019-2021 г. се основават на минимални изменения в номинален размер и се базират върху очаквания за ръста на БВП.

• Отчита се минимално завишаване на рисковете от рефинансиране, пазарния риск и ликвидния риск вследствие на предстоящия падеж през 2022 г. на 7-годишна емисия еврооблигации пласирана като част от първата трансакция под основаната GMTN програма през март 2015 г. Макар че не се предвижда използването на този инструмент през периода 2019-2021 г., той осигурява гъвкавост при избора на структура по отношение на пазари, матуритети и валути.

• Високото ниво на фискалния резерв през (10,9 млрд. лв.) 2018 г. и поддържането на близко до балансираното салдо намалява необходимостта от дългово финансиране.

• Наблюдава се положителна трайна тенденция за намаляване на държавния дълг спрямо БВП, но номиналната се запазва без значителни отклонения.

• По отношение на дълговото правило България продължава да осъществява трайна политика при управлението на дълга за поддържане на нива значително под горната граница, установена чрез Маастрихтския критерий за държавна задлъжнялост.

• След трайната тенденция за нарастване на държавногарантирания дълг през последните години, той бележи значителен спад спрямо БВП за прогнозния период.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Фискалният съвет счита, че управлението на държавния дълг, заложено в стратегията за периода 2019-2021 г. е в синхрон с осигуряване на финансова стабилност и гарантиране на фискалния резерв. Фискалният съвет потвърждава покриването на всички критерии и спазването на всички изисквания по Закона за държавния бюджет на РБ за 2018 г., Закона за публичните финанси и Закона за държавния дълг.

Тенденцията към редуциране на дълга създава допълнителен потенциал за реализиране на реформи и повишаване качеството на публичните финанси.

На база гореизложеното ФС на България съгласува предложената стратегия за управление на държавния дълг за периода 2019-2021 г.

## Становище относно Отчет за изпълнението на държавния бюджет на РБ за 2017г.

### Изменение на показателите в Консолидираната фискална програма по години за периода 2012-2017 г.

Изменението на приходите, разходите и дефицита в КФП по години за периода от 2012 г. до 2017 г., в абсолютна стойност и като процент от БВП, може да бъде проследено в табл. 1 и табл. 2.

**Табл. 1 Приходи, разходи и дефицит по КФП (в млн. лв.) за периода 2012-2017 г.**

Приходи и разходи по КФП (млн. лв.)	2012г.	2013г.	2014г.	2015г.	2016г.	2017г.
Приходи и помощи	27 469.4	28 977.3	29 409.1	32 199.5	33 959.4	35 316.6
Данъчни приходи	21 529.0	22 370.3	23 027.8	24 855.6	26 902.7	29 581.3
Неданъчни приходи и помощи	5 940.5	6 607.0	6 381.3	7 343.9	7 056.7	5 735.1
Общо разходи	27 828.3	30 418.2	32 482.0	34 684.8	32 494.3	34 740.9
Лихвени разходи	572.7	688.8	579.9	698.3	734.3	792.4
Нелихвени разходи	27 255.6	29 729.4	31 902.2	33 986.5	31 760.0	33 678.5
Първично салдо	213.8	- 752.1	-2 493.1	-1 786.9	2 199.4	1 638.0
Касов дефицит(-)/излишък(+)	- 358.8	-1 440.8	-3 072.9	-2 485.2	1 465.1	845.6
Държавен и държавногарантиран дълг	14 681.2	14 889.0	22 756.3	23 300.4	27 424.3	25 530.8

Източник ФС, по данни на БНБ

**Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по КФП (в % от БВП) за периода 2012-2017 г.**

Приходи и разходи по КФП (% от БВП)	2012г.	2013г.	2014г.	2015г.	2016г.	2017г.
Приходи и помощи	33.5	35.3	35.2	36.4	36.1	35.8
Данъчни приходи	26.2	27.2	27.5	28.1	28.6	30.0
Неданъчни приходи и помощи	7.2	8.0	7.6	8.3	7.5	5.8
Общо разходи	33.9	37.0	38.8	39.2	34.5	34.9
Лихвени разходи	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8
Нелихвени разходи	33.2	36.2	38.1	38.4	33.7	34.1
Първично салдо	0.3	- 0.9	- 3.0	- 2.0	2.3	1.7

Касов дефицит(-)/излишък(+)	- 0.4	- 1.8	- 3.7	- 2.8	1.6	0.9
-----------------------------	-------	-------	-------	-------	-----	-----

Източник ФС, по данни на БНБ

**СФС-1** На базата на представените данни в табл. 1 може да се направи извода, че тенденцията в приходите от 2012 г. насам е тяхното непрекъснато нарастване в абсолютна стойност. Най-голям ръст приходите бележат през 2015 г. – 2 790,4 млн.лв. (9,4% спрямо предходната година), когато са акумулирани 32 199,5 млн.лв. спрямо 29 409,1 млн.лв. през 2014 г. (табл. 1)

За 2017 г. приходите и помощите са нараснали на 35 316,6 млн.лв. в сравнение с 2016 г., когато те са били 33 959,4 млн.лв. (табл. 1), което прави ръст от 3,9%.

При разходите тенденцията на нарастване се запазва до 2015 г. включително, след което през 2016 г. поради непрецизното планиране на капиталовите разходи, се наблюдава рязък спад в разходната част – общите разходи спадат от 34 684,8 млн. лв. на 32 494,3 млн.лв. т.е. с 2 190,5 млн.лв. (6,3% спрямо 2015 г.). През 2017 г. се възобновява нарастването на разходите, които в абсолютна стойност достигат 34 470,9 млн.лв., отбелязвайки ръст от 6,08% спрямо предходната година.

От 2012 г. до 2015 г. се наблюдава касов дефицит с пикови стойности през 2014 г. - 3 072,9 млн.лв. (табл. 1), след което за пръв път през 2016 г. тази тенденция се обръща и годината приключва с касов излишък от 1 465,1 млн.лв. Макар и с по-нисък темп на нарастване касов излишък се регистрира и през 2017г. в размер на 845,6 млн.лв.

Държавният и държавногарантирания дълг отбелязва нарастване във всяка от годините до 2016 г., когато стойността му достига 27 424,3 млн.лв. (табл. 1) т.е. ръст от 17,6% спрямо предходната година. През 2017 г. за пръв път тази тенденция е прекъсната с понижаването на държавния и държавногарантирания дълг на 25 530,8 млн.лв. Регистрираният спад е в рамките на 6,9%.

Като процент от БВП приходите отбелязват най-голям дял през 2015 г. – 36,4% (табл. 2), след което постепенно намаляват с еднакви темпове от 0,3 % от БВП спрямо всяка предходна година – 36,1 % от БВП за 2016 г. и 35,8% за 2017 г. Причината за тази тенденция не е в събираемостта на данъчните приходи, която показва нарастване спрямо БВП с всяка изминала година, а в тенденцията за спад на неданъчните приходи и помощи, наблюдавана от 2016 г. насам. По този начин приходите и помощите за 2017 г. съставляват 35,8 % от БВП, от които 30,0% от БВП са данъчни приходи, а 5,8 % - неданъчни. Спрямо предходната година данъчните приходи като процент от БВП нарастват с 1,4% от БВП, докато неданъчните приходи бележат спад от 1,7%.

Общите разходи като процент от БВП отбелязват най-ниска стойност от 2012 г. насам през 2016 г. – 34,5 % (табл. 2). В структурата им, лихвените разходи запазват приблизително еднакви стойности през годините, но при нелихвените разходи спадът като процент от БВП е осезаем – от 38,4% през 2015 г. до 34,3 през 2016 г. След пика в нарастването на общите разходи през 2015 г. и последвалия рязък спад през 2016 г., през изминалата година те отново показват леко увеличение спрямо БВП, достигайки 34,9% от него. В структурата им лихвените разходи запазват еднакви стойности от 0,8% от БВП за последните години, докато нелихвените разходи нарастват до 34,1% за 2017 г.

Касовият излишък, който за разглеждания период за пръв път се наблюдава през 2016 г., съставлява 1,6% от БВП. Значително по-малък излишък се регистрира през 2017 г. в размер на 0,9% от БВП.

## Държавен бюджет

### Приходи

Разчетите към ЗДБРБ за 2017 г. предвиждат **приходите** по държавния бюджет да са в размер на 21 932,0 млн. лв., като отчетените касови постъпления за 2017 г. са 22 232,3 млн. лв. или изпълнението на приходната част на държавния бюджет е 101,4 % спрямо разчета.

Постъпленията от **данъци** по държавния бюджет за 2017 г. са в размер на 20 291,2 млн. лв., което представлява изпълнение от 105,6 % на планираните нива за 2017 г. и увеличение от 8,5 % или 1 581,8 млн. лв. спрямо 2016 г. Постъпленията от **косвени данъци** за 2017 г. възлизат на 14 532,5 млн. лв. или 103,7 % спрямо предвидените в ЗДБРБ за 2017 г. Приходите от **преки данъци** за 2017 г. са в размер на 5 622,4 млн. лв. или 110,8 % спрямо разчета за годината. Спрямо 2016 г. се отчита увеличение на приходите от преки данъци с 12,0 % или 601,8 млн. лева. Постъпленията от **други данъци** са в размер на 136,3 млн. лв. или 104,5 % от разчета за годината, като най-голям дял от 48,2% заемат постъпленията от окончателен данък върху налози за хазартни игри и хазартни съоръжения.

**Неданъчните приходи** по държавния бюджет за 2017 г. са в размер на 1 932,5 млн. лв. Постъпленията представляват 71,3 % 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 – 1 143,2 млн. лв., следвани от приходите и доходи от собственост – 465,3 млн.лв., 177,9 млн. лв. постъпления от глоби, санкции и наказателни лихви, и 103,1 млн. лв. приходи от концесии.

Постъпилите **помощи и дарения** по държавния бюджет през 2017 г. са в размер на 8,6 млн. лв. и са по бюджетите на министерствата и ведомствата.

### Разходи

**Разходите** по държавния бюджет (вкл. трансферите за др. бюджети и вноската в бюджета на ЕС) за 2017 г. са в размер на 22 235,9 млн. лв., което представлява 97,5 % изпълнение на разчетите в ЗДБРБ за 2017 г. При съпоставяне на разходите по държавния бюджет през 2017 г. с предходната година се наблюдава ръст на разходите през 2017 г. с 2,1 % или 447,8 млн. лева.

**Нелихвените разходи** по държавния бюджет (без трансферите за др. бюджети и вноската в ЕС), извършени през 2017 г., са в размер 9 541,0 млн. лв., което представлява 92,6 % от предвидените в ЗДБРБ за 2017 г. средства. Съпоставено с данните за 2016 г. нелихвените разходи нарастват със 1,4 % (127,6 млн. лв.). Текущите нелихвени разходи представляват 95,9 % от планираните с разчета за годината и са в размер на 7 809,1 млн. лева. Капиталовите разходи и нетният прираст на държавния резерв са в размер на 1 712,1 млн. лв. или 80,1 % от разчета за годината.

**Лихвените плащания** по държавния бюджет за 2017 г. са в общ размер на 754,9 млн. лв. или 95,2 % от предвидените за годината. По-голямата част от тези разходи са лихви по външни заеми, които за отчетния период са в размер на 527,1 млн. лв., в т.ч. 487,4 млн. лв. по централния бюджет. Разходите за лихви по ДИЗ, управлявани от министерства и ведомства, са в размер на 39,7 млн. лева. От тях 34,4 млн. лв. са лихвите по заемите, управлявани от министерства и ведомства и 5,3 млн. лв. по заемите с краен бенефициент-търговско дружество. Лихвите по вътрешни заеми по държавния бюджет за 2017 г. са в размер на 227,8 млн. лв. (90,9 % от годишния разчет) и представляват основно лихви по емисии на ДЦК на вътрешния пазар.

Вноската на България в общия бюджет на ЕС, изплатена за 2017 г. от централния бюджет, възлиза на 888,2 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 11 051,7 млн. лв. или 103,2 % спрямо планираните в ЗДБРБ за 2017 г.

- **Нетните трансфери/субсидии и временни безлихвени заеми, предоставени на общините**, са в размер на 3 561,9 млн. лв., в т.ч. бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет за 2017 г. възлизат на 3 449,3 млн. лв., в т.ч. обща субсидия за делегирани от държавата дейности 2 609,7 млн. лв., общо трансфери за местни дейности 304,2 млн. лв., целеви субсидии за капиталови разходи в размер на 269,0 млн. лв., получени от общини други целеви трансфери от ЦБ – 271,3 млн. лв. и възстановени трансфери (субсидии) за ЦБ в размер на 5,0 млн. лева.

- **На здравните и социалноосигурителните фондове** – 5 621,9 млн. лв., което представлява 95,8 % от годишния разчет;

- **На други автономни бюджети** – 694,5 млн. лева;

- **На сметките за средства от ЕС** – 1 099,7 млн. лв., в т.ч. общият размер на трансферите от ЦБ е 949,4 млн. лв. - за Национален фонд са предоставени 824,4 млн. лв. и за Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция – 125,0 млн. лева.

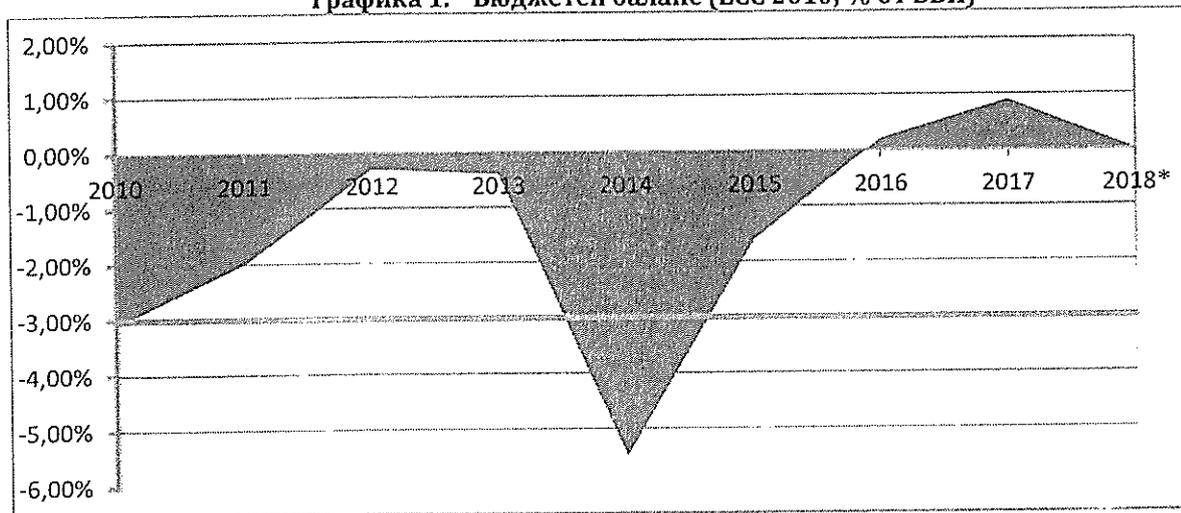
## Бюджетно салдо по държавния бюджет

На база на данните от годишните отчети за касово изпълнение на бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет, салдото по държавния бюджет за 2017 г. е отрицателно в размер на 3,6 млн. лв. (1,2 % от БВП), което съпоставено със заложения размер за дефицита по държавния бюджет със ЗДБРБ за 2017 г. (864,2 млн. лв.) представлява подобрене с 860,6 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 2017 г. е положително в размер на 0,9% от БВП, а прогнозата по програмата за 2018 г. е бюджетната позиция да остане близка до балансирана, което се илюстрира в графика 1:

Графика 1. Бюджетен баланс (ЕСС 2010, % от БВП)



\* Прогноза

Източник: Евростат

На база на публикуваните в края на април данни на Евростат за дефицита и дълга на държавите-членки през 2017 г. се отчита подобрене и на двата показателя средно за ЕС.

Осреднената стойност на дефицита за държавите-членки на ЕС за 2017 г. се равнява на 1,0 % от БВП (подобрене от дефицит в размер на 1,6 % от БВП за 2016 г.), а за страните от еврозоната – 0,9 % от БВП (подобрене от 1,5 % от БВП за 2016 г.).

Дванадесет държави-членки отчитат излишък за 2017 г., докато други тринадесет отчитат дефицит в рамките на 3% от БВП (референтната стойност на Пакта за стабилност и растеж). Словения отчита балансирано бюджетно салдо за сектор

„Държавно управление“, а Испания и Португалия отчитат дефицит по-висок или равен на референтния.

## Държавен дълг

По отношение на държавния дълг предвидените законови ограничители са спазени, като размерът на държавния дълг към 31.12.2016 г. е 23,5 млрд. лв., което представлява 98,3 % от заложения лимит за максималния размер на държавния дълг към края на годината в ЗДБРБ за 2017 г. в размер на 23,9 млрд. лева. В номинално изражение спрямо предходната година се отчита намаление с близо 2,3 млрд. лв. т.е. с 9% (от 25,8 на 23,5 млрд. лева), а като съотношение към brutния вътрешен продукт с 3,5 процентни пункта съответно от 27,4 % на 23,9 %.

СФС-2 Фискалният съвет отчита, че управлението на държавния дълг през 2017 г. е в синхрон с осигуряване на финансова стабилност и гарантиране на фискалния резерв.

Постигнатото положително бюджетно салдо за 2016 г. намалява необходимостта от финансиране чрез дълг, като през 2017 г. дългови източници се използват единствено за рефинансиране на падежиращия вътрешен дълг. Намалението на дълга се дължи на извършените регулярни погашения по дълга в обръщение (1 842,8 млн. лв. по ДЦК, емитирани на МКП; 785,1 млн. лв. по вътрешни ДЦК и 452,9 млн. лв. по държавни заеми).

Установява се трайна тенденция на спад на вътрешния дълг като процент от БВП, но делът му спрямо външния в структурата на общия държавен дълг се увеличава, тъй като номиналният му размер остава постоянен. Външният дълг чувствително намалява, което води и до намалението на общия държавен дълг.

Средният лихвен процент по вътрешния държавен дълг през 2017 г. значително спада, благоприятствайки намалението на разходите за обслужване на дълга.

Не се наблюдават валутни рискове, свързани с обслужването на дълга. Тенденцията е към намаляване на лихвения риск вследствие политиката, насочена към поемане на дълг при фиксирани лихви.

През 2017 г. се наблюдава изменение в матуриретната структура на дълга спрямо 2016 г. като делът на дълга с матурирет от 1 до 5 години надвишава дела на дълга с матурирет над 10 години. Чувствителното намаление в дълга с матурирет до 1 година има позитивен ефект върху ликвидния риск. Увеличението на дела на дълга с матурирет от 1 до 5 години обаче изисква допълнително внимание, тъй като е възможно на последващ етап да доведе до повишаването на този риск.

През 2017 г. се наблюдава значително изменение в лихвената структура на държавногарантирания дълг. Динамиката на нарастване на външния държавногарантиран дълг може да се счете за рискова (в сравнение с динамиката на вътрешния държавногарантиран дълг и на общия държавен дълг).

Фискалният съвет потвърждава покриването на всички критерии по Закона за държавния бюджет на РБ за 2017 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.

## Съответствие на фискалните параметри по КФП за 2017 г. с фискалните правила в Закона за публични финанси

Представените по-долу фискални правила са отнесени към съответните изисквания, регламентирани в Закона за публичните финанси.

<p>I. Фискално правило по отношение на структурния дефицит на с-р „Държавно управление“</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изискванията на чл. 23, ал. 2 от ЗПФ <i>Средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на годишна основа може да надхвърля 0, 5 на сто, но не повече от 1 на сто от brutния вътрешен продукт, при условие че размерът на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" е под 40 на сто от brutния вътрешен продукт и рисковете от гледна точка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси са ниски, са изпълнени.</i></li> </ul>
<p>II. Фискално правило по отношение на дефицита на с-р „Държавно управление“</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изискванията на чл. 25, ал.2 от ЗПФ <i>Дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността, не може да надвишава 3 на сто от brutния вътрешен продукт, са изпълнени.</i></li> </ul>
<p>III. Фискално правило по отношение на ръста на бюджетните разходи</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изискванията на чл. 26 от ЗПФ <i>Годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, са изпълнени.</i></li> </ul>
<p>IV. Фискално правило по отношение на салдото по КФП</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изискванията на чл. 27, ал. 4 от ЗПФ <i>Годишният бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, не може да надвишава 2 на сто от brutния вътрешен продукт, са изпълнени.</i></li> </ul>
<p>V. Фискално правило по отношение на максималния размер на разходите по КФП</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изискванията на чл. 28 от ЗПФ <i>Максималният размер на разходите по консолидираната фискална програма не може да надвишава 40 на сто от brutния вътрешен продукт, са изпълнени.</i></li> </ul>
<p>VI. Фискално правило по отношение на консолидирания дълг на с-р „Държавно управление“</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Изискванията на чл.29 от ЗПФ <i>Номиналният размер на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от brutния вътрешен продукт, са изпълнени.</i></li> </ul>

Източник: ФС, по данни на ЕК, Евростат и МФ

Едно от основните задължение на Фискалния съвет на България съгласно ЗФСАКМ е оценка на съответствието на фискалната рамка с фискалните правила, дефинирани в ЗПФ (чл. 6, ал. 1 от ЗФСАКМ). Следва да се има предвид, че България е задължена да спазва изискванията на Превантивната част на Пакта за стабилност и растеж, която включва дефиниране и постигане на средносрочна бюджетна цел,

спазване на ограничение за растеж на разходите и подготовка на програми за конвергенция за страните извън еврозоната.

## Фискални правила по отношение на структурния дефицит на сектор „Държавно управление“

Средносрочната бюджетна цел на България е дефинирана в структурни термини за сектор „Държавно управление“ в чл. 23 на ЗПФ. Тя не следва да надвишава 0,5 на сто от brutния вътрешен продукт. Средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на годишна основа може да надхвърля 0,5 на сто от БВП, но не повече от 1 на сто, при условие че размерът на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е под 40 на сто от brutния вътрешен продукт и рисковете от гледна точка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси са ниски. Поради ниския размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (под 40% от БВП) се приема, че СБЦ на България е -1% от БВП.

За да се установи дали СБЦ е постигната, се използва индикаторът за структурен баланс. Той е изчислен съгласно Общата методология на ЕС (Commonly agreed methodology) за циклично приспособения бюджетен баланс. При изчисляването на структурния баланс бюджетният баланс се изчиства от цикличното влияние на икономическата активност и от ефекта на еднократните мерки на правителството. В следствие на това структурният баланс отразява правителствената политика и е точен показател за ефекта на действията на правителството върху икономиката.



Бележка: Текущата средносрочна бюджетна цел за България е -1% от БВП

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 2017 г. на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, както и ниските рискове пред дългосрочната устойчивост на публичните финанси към настоящия момент.

Както през 2016 г., така и през 2017 г., България преизпълнява средносрочната бюджетна цел на страната за структурен баланс от -1% от БВП. Структурният баланс се подобрява значително достигайки 1,1% от БВП в края на 2017 г. на този етап не е необходима корекция в структурното салдо. Правителството чрез своите дискреционни мерки е водило неутрална политика, като е иззело чрез данъци и други бюджетни приходи съвсем малко повече от икономиката, отколкото е добавило чрез своите разходи.

## Фискално правило по отношение на дефицита на сектор „Държавно управление“

Съгласно чл. 25, ал. 2 на ЗПФ дефицитът на сектор „Държавно управление“ на годишна основа, изчислен въз основа на методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на Общността, не може да надвишава 3 на сто от БВП. Съгласно чл. 27, ал. 4 от ЗПФ годишният бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, не може да надвишава 2 на сто от brutния вътрешен продукт. Това фискално правило е национално и неговото спазване е в резултат на специфично национално законодателство без аналог в европейските документи. Разпоредбите на чл. 25, ал. 2 на Закона за публичните финанси по отношение на салдото на сектор „Държавно управление“ за 2017 г. са изпълнени, като съгласно данните в априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление“ бюджетното салдо за 2017 г. е положително в размер на 0,9 % от БВП. За 2017 г. бюджетният баланс на касова основа и балансът на сектор „Държавно управление“ са значително над тавана за дефицита и на двете фискални правила. Това е позитивен знак за фискалната политика, въпреки че за оценка на фискалната политика общото салдо по-рядко се използва.

Оценката по програмата за 2018 г. е бюджетната позиция да остане близка до балансирана. В Конвергентната програма на Република България за периода 2018-2021 г. е предвидено поддържане на близко до балансирано салдо през целия хоризонт на прогнозата и постигане на минимален излишък през 2021 г.

## Фискално правило по отношение на ръста на бюджетните разходи

Ограничението за ръст на разходите е дефинирано като фискално правило в ЗПФ, чл. 26, съгласно който годишният ръст на разходите не следва да надхвърля референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт, като обхватът на разходите и методологията за изчисляване на референтния растеж на потенциалния брутен вътрешен продукт се определят съгласно изискванията на ЕК. Дефинирани са и определени изключения, които допускат по-висок растеж на разходите спрямо референтния.

Графика 3. Нетен номинален растеж на разходите



Бележка: Разходното правило се спазва, когато коригираните разходи растат с по-малко от определен референтен растеж. Разходите са коригирани съгласно изискванията на Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018.

Според изчисленията на ЕК, представени в Ръководството<sup>23</sup> към Пакта за стабилност и растеж, референтният растеж на потенциалния БВП за 2017 г. възлиза на 1,7 %. България продължава да преизпълнява заложената средносрочна бюджетна цел и през 2017 г., следователно изменението на разходите, изчислено по общата методология за т. нар. бенчмарк на разходите няма водеща роля. Според Ръководството: „Страните, които са надхвърлили средносрочната бюджетна цел, не трябва да бъдат оценявани за спазване на референтния критерий за разходите, стига средносрочната цел да бъде запазена“. Освен това: „При оценка на спазването на изискванията и в съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета отклонението от референтния

<sup>23</sup> Vademecum on the Stability and Growth Pact, Edition 2017, European Commission

показател за разходите като цяло се изключва, ако държавата членка е превишила средносрочната бюджетна цел, основаваща се на структурния баланс“.

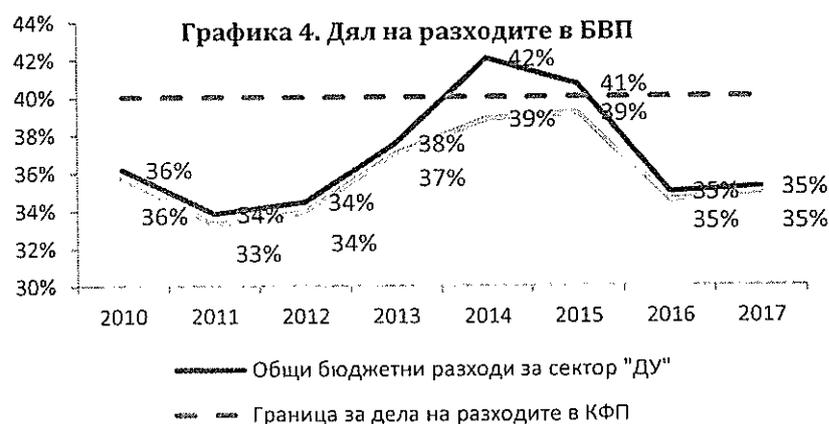
## Фискално правило по отношение на салдото по консолидираната фискална програма

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 2017 г. е положително (излишък) в размер на 0,9 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.

## Фискално правило по отношение на максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма

Това правило ограничава т. нар. „размер на държавата“ или размера на публичния сектор. Според икономическата теория по-големият размер на държавата намалява потенциала за икономически растеж и ограничава икономическата активност. Поради това прекалено големият размер не е желателен. Ограничението за размер на държавата е наложено единствено за общите разходи по КФП (чл. 28 от ЗПФ), но не и за сектор „Държавно управление“, но независимо от това Фискалният съвет счита, че този индикатор е добре да се следи и в двата обхвата.

Съгласно разпоредбите на чл. 28 от Закона за публичните финанси разходите по консолидираната фискална програма не могат да надвишават референтната стойност от 40 на сто от БВП. На база на обобщените годишни отчети за касовото изпълнение на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет общите разходи (вкл. вноската на Република България в общия бюджет на ЕС) по КФП за 2017 г. представляват 35,1 на сто от БВП, което съответства на посочената разпоредба.



Фискалния съвет, счита че доколкото е налична адекватна информация за точното изчисляване на фискалните правила, предвидени по закон, те изпълнени и спазени при изпълнението на Консолидираната фискална програма (КФП) за 2017 г. От съществено значение е наличието на детайлизирана и специализирана информация, която да позволява проследяването на правилата, като тази информация често не е налична в основните бюджетни документи.

Размерът на фискалният резерв към 31.12.2017 г. е 10,3 млрд.лв., което надхвърля определения по чл. 65 на ЗДБРБ за 2017 г. минимален размер от 4,5 млрд.лв.

## Заключение

Макроикономическата рамка вкл. фискалната рамка за 2017 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 предложения от МС Отчет за изпълнението на държавния бюджет за 2017 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 2017 г.

От друга страна ФС е на мнение, че:

- Както в приходната, така и в разходната част на Консолидираната фискална програма за 2017 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.

## Становище по Годишния отчет за изпълнението на бюджета на НЗОК за 2017 г.

Становището на Фискалния съвет е изградено на база извършен анализ на предложения Годишен отчет за изпълнението на бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2017 г.

### I. Основни параметри по приходната част на Годишния отчет на НЗОК

Показателите, отразяващи приходната част на отчета са представени в табл. 1

Табл.1 Основни показатели за приходите и трансферите на НЗОК (в хил.лв.)

ПОКАЗАТЕЛИ	ЗБНЗОК 2017 г.	Отчет 2017 г.	% на изпълнение спрямо ЗБНЗОК 2017 г.
<b>I. ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>3 452 816,0</b>	<b>3 581 495,3</b>	<b>103,7</b>
<b>1. Здравноосигурителни приходи</b>	<b>3 413 816,0</b>	<b>3 538 237,1</b>	<b>103,6</b>
1.1 Здравноосигурителни вноски	2 279 730,0	2 404 151,1	105,5
1.2 Трансфер за здравно осигуряване	1 134 086,0	1 134 086,0	100,0
<b>2. Неданъчни приходи</b>	<b>15 000,0</b>	<b>19 194,1</b>	<b>128,0</b>
<b>3. Получени трансфери от МЗ</b>	<b>24 000,0</b>	<b>24 064,1</b>	<b>100,3</b>

Източник: ФС по данни на НЗОК

**Въз основа на гореизложеното Фискалният съвет прави следните констатации:**

1. Общият размер на получените в НЗОК приходи и трансфери към 31.12.2017 г. възлиза на 3 581 495,3 хил.лв., което представлява изпълнение от 103,7% спрямо заложените по ЗБНЗОК за 2017 г. - 3 452 816,0 хил.лв.
2. Здравноосигурителните приходи към 31.12.2017г. са в размер на 3 538 237,1 хил.лв., което представлява изпълнение от 103,6% спрямо заложените по ЗБНЗОК за 2017 г. - 3 413 816,0 хил.лв.
3. Приходите от здравноосигурителни вноски към 31.12.2017 г. са в размер на 2 404 151,1 хил.лв., което представлява изпълнение от 105,5% спрямо заложените по ЗБНЗОК за 2017 г. - 2 279 730 хил.лв. Приходите от здравноосигурителни вноски съставляват 67,9 % от здравноосигурителните приходи на НЗОК.
4. Трансферите за здравно осигуряване към 31.12.2017 г. са в размер на 1 134 086 хил.лв. - 100% от заложените средства по ЗБНЗОК за 2017 г. Те съставляват 32,1 % от здравноосигурителните приходи на НЗОК.

5. Неданъчните приходи към 31.12.2017 г. са в размер на 19 194,1 хил.лв., което представлява изпълнение от 128% спрямо заложените по ЗБНЗОК за 2017 г. 15 000 хил.лв.
6. Получените трансфери от МЗ за в общ размер на 24 064, 1 хил.лв. – 100,3% изпълнение спрямо заложеното по ЗБНЗОК за 2017 г.

## II. Основни параметри по разходната част на Годишния отчет на НЗОК

Показателите, отразяващи разходната част са представени в табл. 2

Табл.2 Основни показатели за разходите и трансферите на НЗОК (в хил.лв.)

ПОКАЗАТЕЛИ	ЗБНЗОК 2017 г.	Отчет 2017 г.	% на изпълнение спрямо ЗБНЗОК 2017 г.
<b>I. РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО</b>	<b>3 452 816,0</b>	<b>3 571 333,3</b>	<b>103,4</b>
<b>1. РАЗХОДИ</b>	<b>3 448 762,0</b>	<b>3 484 894,8</b>	<b>101,0</b>
<b>1.1 Текущи разходи</b>	<b>3 101 380,4</b>	<b>3 482 374,7</b>	<b>112,3</b>
1.1.1 Разходи за персонал	34 239,9	33 962,0	99,2
1.1.2 Разходи за административни дейности	11 140,0	9 763,3	87,6
1.1.3 Здравноосигурителни плащания	3 032 000,5	3 415 094,8	112,6
1.1.3.1 Първична извънболнична мед. помощ	200 000,0	198 851,2	99,4
1.1.3.2 Специализирана извънболнична мед. помощ	211 400,0	218 035,0	103,1
1.1.3.3 Дентална помощ	147 000,0	159 857,8	108,7
1.1.3.4 Медико-диагностична д-ст	77 500,0	78 850,2	101,7
1.1.3.5 Лекарствени продукти, мед. изделия и диетични храни за специални мед. цели	798 571,6	979 194,3	122,6
1.1.3.6 Мед. изделия, прилагани в болничната мед. помощ	80 000,0	94 670,6	118,3
1.1.3.7 Болнична мед. помощ	1 457 528,9	1 624 733,6	111,5
1.1.3.8 Други здравноосигурителни плащания	60 000,0	60 902,1	101,5
1.1.4 Плащания от трансфери от МЗ	24 000,0	23 554,7	98,1
<b>1.2 Придобиване на нефинансови активи</b>	<b>6 000,0</b>	<b>2 520,1</b>	<b>42,0</b>
<b>1.3 Резерв, вкл. за непредвидими и неотложни разходи</b>	<b>341 381,6</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>2. Предоставени трансфери на НАП и към бюджетни организации с договори за извършване на мед. услуги с НЗОК</b>	<b>4 054,0</b>	<b>86 438,5</b>	<b>2 132,2</b>

II. Бюджетно салдо	-	-	10 162,1
--------------------	---	---	----------

Източник: ФС по данни на НЗОК

Въз основа на гореизложеното Фискалният съвет прави следните констатации:

1. Общият размер на разходите в т.ч. трансфери на НЗОК за отчетната 2017 г. възлиза на 3 571 333,3 хил. лв., което представлява изпълнение от 103,4% спрямо предвидените по ЗБНЗОК за 2017 г. - 3 452 816 хил.лв.
2. Здравноосигурителните плащания, като част от текущите разходи - заемат най-голям дял - 97,9% от извършените разходи и трансфери. Общият им размер за 2017 г. възлиза 3 497 381,6 хил.лв., вкл. 82 286,8 хил.лв.предоставени трансфери. Като чиста сума здравноосигурителните плащания за 2017 г. са в размер на 3 415 094,8 хил.лв., което представлява изпълнение от 112,6% спрямо заложеното по ЗБНЗОК за 2017 г.
3. Разходите за първична извънболнична медицинска помощ за 2017 г. са в размер на 198 851,2 хил.лв., което представлява изпълнение от 99,4% спрямо предвидените 200 000,0 хил.лв. по ЗБНЗОК за 2017 г.
4. Разходите за специализирана извънболнична медицинска помощ за 2017 г. са в размер на 218 035,0 хил.лв., което представлява изпълнение от 103,1% спрямо предвидените 211 400,0 хил.лв. по ЗБНЗОК за 2017 г.
5. Разходите за дентална помощ за 2017 г. са в размер на 159 857,8 хил. лв., което представлява изпълнение от 108,7% спрямо заложените 147 000,0 хил.лв. по ЗБНЗОК за 2017 г.
6. Разходите за медико-диагностична дейност за 2017 г. са в размер на 78 850,2 хил.лв., което представлява изпълнение от 101,7% спрямо предвидените 77 500 хил.лв. по ЗБНЗОК за 2017 г.
7. Разходите за болнична медицинска помощ за 2017 г. са в размер на 1 624 733,6 хил.лв., което представлява изпълнение от 111,5 % спрямо предвидените 1 457 528,9 хил.лв.
8. Значително увеличение се наблюдава на разходите за лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели за домашно лечение на територията на страната и за лекарствени продукти за лечение на злокачествени заболявания в условията на болнична медицинска помощ, които НЗОК заплаща извън стойността на оказаните медицински услуги. При предвидени 798 571,6 хил. лв. по ЗБНЗОК 2017 г., изпълнението по отчет е 979 194,3 хил.лв. или 122,6%.
9. Плащанията от трансфери от Министерство на здравеопазването са в размер на 23 554,7 хил.лв., което представлява изпълнение от 98,1% спрямо предвидените 24 000,0 хил.лв.
10. Резервът по бюджета на НЗОК е планиран и изразходван законосъобразно. Неговият размер в приетия ЗБНЗОК за 2017 г. е бил 341 381,6 хил.лв. Средствата са освободени и разпределени за здравноосигурителни плащания.
11. Със Закона за бюджета на НЗОК за 2017 г. се приема бюджет с балансирано бюджетно салдо. Отчетените към 31.12.2017 г. разходи и трансфери в

размер на 3 571 333,3 хил.лв., спрямо отчетените приходи и трансфери, формират положително бюджетно салдо в размер на 10 162, 1 хил.лв. Излишъкът се формира основно благодарение на по-високите приходи от здравни вноски и отстъпките за лекарства от фармацевтични компании, които са в размер на 171 273 хил.лв.

### III. Основни изводи и препоръки на ФС по Годишния отчет на НЗОК за 2017 г.

- Изпълнението на бюджета на НЗОК е в съответствие със ЗБНЗОК за 2017 г. Всички видове плащания са осъществявани посредством законосъобразно прилагане на нормативните актове и решения на НЗОК;
- Фискалният съвет счита, че планирането на разходите на НЗОК следва да се подобри, като се увеличи точността на планирането, особено по отношение на разходите за болнична помощ и за лекарства. Параметрите на политиката в областта на разходите за болнична помощ зависят най-вече от болничната инфраструктура и очаквания обем клинични пътеки за съответната година, което поставя под въпрос сериозните отклонения от планирания и реализиран обем от дейности за 2017 г., за които НЗОК е заплатила. Необходим е допълнителен анализ за причините за тези отклонения и тяхното коригиране;
- Здравноосигурителните плащания на НЗОК в почти всички направления продължават да нарастват, което се дължи на много фактори, сред които продължаващата тенденция за застаряване на здравноосигурените лица и свързаната с това по-голяма нужда от медицинска помощ. Също така въвеждането на високоспециализирани и високотехнологични терапии, които са предпочитани поради по-високата си ефективност, неминуемо води до бързото разрастване на отчитаните обеми от средства. Само по себе си нарастването на разходите за здравноосигурителни плащания не би било проблем, ако е придружено с адекватно нарастване на приходите от здравноосигурителни вноски. При наличие на отклонения често държавата в лицето на държавния бюджет понася основната тежест от по-високия ръст на здравните плащания, като покрива реализираните дефицити в системата. Такъв тип управление на финансовите потоци в здравната система страда от ниска ефективност и непрозрачност. Следва да се обмисли и анализира доколко моделът на държавно финансиране на здравните разходи не измества на практика осигурителния модел, избран в страната;
- Ограничеността на бюджетните средства на НЗОК предполага необходимост при ясно гарантиране на правата на здравноосигурените лица, да се ограничат изпълнителите на болнична помощ, предлагащи неефективни услуги и постигане баланс при разпределението на публичните ресурси. Мрежата на лечебните заведения непрестанно се разраства, като възможностите на НЗОК да контролира качеството на предоставяните услуги от всички доставчици остават слаби. Здравната система не е подкрепена в достатъчна степен от възможностите на фондовете за допълнително здравно осигуряване, най-вече поради широкия обхват на

пакета за здравни услуги, покриван от НЗОК. Системата все още страда от наличие на нерегламентирани плащания, които ограничават възможностите ѝ за капитализиране;

- Изпълнителите на болнична медицинска помощ получават заплащане за извършена дейност, което не е обвързано с определени качествени критерии, т.е. не се базира на конкретни резултати от лечението. В съответствие с принципа за финансиране по клинични пътеки, болниците са стимулирани да приемат възможно по-голям брой пациенти, тъй като от това зависят приходите им. Това води до широка гама от злоупотреби като кодиране на диагнози, отчитащи по-скъпи клинични пътеки, многократно прехвърляне на пациенти между различни отделения с цел регистриране на нови клинични пътеки и т.н. Необходимо е извършването на по-задълбочени проверки и нови подходи и методи за предотвратяването източването на средства. Фискалният съвет счита, че моделът на финансиране на болничната помощ посредством клинични пътеки е неефективен и следва да се коригира. Множество анализи показват, че клиничните пътеки като инструмент за осигуряване на оптимално качество на услугата, всъщност не са подходящ метод за финансиране на здравните разходи в болничната помощ. Според ФС следва да се подбере по-подходящ модел, който да осигурява контрол върху ръста на разходите и адекватно разпределение на финансовия ресурс между доставчиците на здравните услуги;
- Понастоящем Фискалният съвет констатира липса на система за оценка степента на състоянието при хоспитализация и изписване на пациентите. Възможностите за оценка на своевременността, ефективността, адекватността и качеството на предоставяната медицинска помощ при сегашните условия са силно ограничени. Необходимо е полагане на целенасочени действия с цел създаване и въвеждане на критерии за оценка на гореизложените показатели.

## Становище относно Отчет за изпълнението на бюджета на ДОО за 2017г.

### Въведение

Законът за бюджета на Държавното обществено осигуряване е основният финансов документ на социалноосигурителната система, с който се изпълнява определената за годината държавна осигурителна политика.

Той съдържа консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване и бюджетите на отделните социални фондове, съобразно спецификата на осигурителните рискове, съвкупността на осигурените лица и изискванията на единната бюджетна класификация.

Съгласно чл. 6, ал.1, т. 4 от Закона за Фискалния съвет и автоматичните корективни механизми (ЗФСАКМ), Фискалният съвет изготвя мотивирано становище по отчета за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване, в рамките на процедурата по съгласуване на проекти и актове за разглеждане на заседание на Министерски съвет.

### I. ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ

Отчетът за изпълнението на бюджета на държавното обществено осигуряване (ЗБДОО) за 2017 г., е разработен в съответствие изискванията на нормативните документи, които регламентират дейността на Държавното обществено осигуряване през отчетната година.

Основните параметри, които следват от изпълнението на бюджета на ДОО за 2017г. са показани в табл. 1

**Табл. 1 Основни параметри на ДОО по години**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016
Среден осигурителен доход	618	638	683	722	768	821	6,9%
Мин. Од самоосигуряващи се лица	420	420	420	420	420	460	9,5%
Максимален осигурителен доход	2000	2200	2400	2600	2600	2600	0,0%
Среден размер на всички пенсии	271	294	308	320	331,6	345,5	4,2%
Минимална работна заплата	290	310	340	360	420	460	9,5%
Средногодишен брой пенсионери хил. души	2217,6	2195,9	2179,9	2178,9	2185,2	2169,2	-0,7%

Средногодишен брой осигурени лица хил. души	2770	2729,8	2735,1	2753,8	2763,3	2779,8	0,6%
---	------	--------	--------	--------	--------	--------	------

*Източник: Фискален съвет по данни на НОИ*

Както се вижда от таблица 1, налице е запазване нивото на максималния осигурителен доход, докато средния осигурителен доход и минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица през 2017 г. нараства съответно с 6,9% и 9,5% в сравнение с предишната година.

Минималната работна заплата отбелязва ръст от 9,5% за 2017 г. в сравнение с 2016 г.

Средногодишният брой осигурени лица през 2017 г. е с 0,6% повече от 2016 г., докато средногодишният брой на пенсионерите в страната през 2017 г. намалява с 0,7%.

## II. ОБЩО ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРИХОДИТЕ И РАЗХОДИТЕ В КОНСОЛИДИРАНИЯ БЮДЖЕТ НА ДОО

Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по бюджета на ДОО за 2015 г.- 2017 г. (в хил.лв.)

Показатели (хил.лв.)	2015г.	2016 г.	2017г.	Изменение през 2017 г. спрямо 2016 г.	Изменение през 2017 г. спрямо 2016 г. (%)
<b>ПРИХОДИ</b>	4 850 025,00	5 238 070,7	6 023 047,0	784 976,3	14,9%
<b>РАЗХОДИ</b>	9 761 899,00	10 188 000,8	10 558 597,9	370 597,1	3,6%
<b>ДЕФИЦИТ</b>	4 911 874,00	4 949 930,1	4 535 550,9	-	-

*Източник: Фискален съвет по данни на НОИ*

От таблица 2 се вижда, че през последните три години се наблюдава тенденция за нарастване както на приходите, така и на разходите. Дефицитът по бюджета на ДОО за 2017 г. достига най-ниска стойност за последните три години - 4 535 550,9 хил. лв.

В Доклада за изпълнението на бюджета на ДОО през 2017 г. е констатирано преизпълнение по отношение на общите приходи в размер на 371 059,0 хил.лв., което представлява 6,6 % над заложеното по план.

В структурата на приходите основна роля за преизпълнението изиграват постъпилите приходи от осигурителни вноски, чийто общ размер е 5 914 007,3 хил.лв. Тяхното преизпълнение за 2017 г. е в размер на 299 269,3 хил.лв. т.е. 5,3%.

Като основни причини за това преизпълнение се посочва нарастването в броя на осигурените лица за 2017 г. с 12,5 хил.(0,5%) над плана, нарастването на отчетения

осигурителен доход с 58,27 лв.(7,6%) и преизпълнението с 56 496,8 хил.лв. (35,4%) по отношение планираните приходи от осигурителни вноски за трудова злополука и професионална болест.

По отношение неданъчните приходи, също се отчита стабилно нарастване от 71 772,2 хил.лв. над планираното по бюджет, което е в размер на 38 315,0 хил.лв. Разпределението им е както следва: 6 294,6 хил.лв. приходи и доходи от собственост (незпълнение с 8,0%), глоби, санкции и наказателни лихви – 26 822,2 хил.лв. (преизпълнение с 21 622,2 хил.лв.) и други приходи – 76 970,4 хил.лв. (преизпълнение с 50 695,4 хил.лв.).

В структурата на разходите за 2017 г. най-голям дял заемат разходите за пенсии – 9 007 188,3 хил.лв., които нарастват с 3,4% в сравнение с предходната година.

### III. ОТЧЕТ НА ПРИХОДИТЕ В КОНСОЛИДИРАНИЯ БЮДЖЕТ НА ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ

Таблица 3 Сравнение на приходите по КБДОО по години

ПОКАЗАТЕЛИ	2015г.	2016г.	2017г.	Изменение 2017/2016г.
Постъпили приходи - общо (хил.лв)	4 850 025,00	5 238 070,70	6 023 047,00	14,99%
Приходи от осигурителни вноски (хил.лв.)	4 798 107,40	5 064 900,70	5 914 007,30	16,76%
Отчетен среден осигурителен доход (лв.)	704,44	747,72	824,36	10,25%
Неданъчни приходи (хил.лв) в т.ч.	52 872,40	174 227,00	110 087,20	-36,81%
- Приходи и доходи от собственост	5 976,30	6 296,10	6 294,60	-0,02%
- Глоби, санкции, наказателни лихви	18 055,50	22 801,70	26 822,20	17,63%
- Други приходи	28 840,60	145 129,20	76 970,40	-46,96%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Увеличението в постъпилите приходи за 2017 г. е 14,99% или 346 834,10 хил.лв. в сравнение с предходната година.

Приходите от осигурителни вноски за 2017 г. бележат ръст от 16,76% в сравнение с предходната година.

Средният осигурителен доход е нараснал със 76,64 лв. (10,25%) до 824,36 лв.

Неданъчните приходи, макар и надхвърлящи с над 50% заложеното в бюджета на ДОО за 2017г. г., бележат спад от 36,81% в сравнение с предходната година.

#### IV. ОТЧЕТ НА РАЗХОДИТЕ В КОНСОЛИДИРАНИЯ БЮДЖЕТ НА ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ

Таблица 4 Отчет на разходите в Консолидирания бюджет на ДОО

ПОКАЗАТЕЛИ	2015г.	2016г.	2017г.	Изменение 2017/2016 г.
Разходи за пенсии (хил.лв.)	8 445 512,1	8 736 973,4	9 008 228,1	3,1%
Разходи за социални помощи и обезщетения (хил.лв.)	1 250 125,2	1 381 315,0	1 473 903,3	6,7%
Разходи за програми, дейности и служби по социално осигуряване, подпомагане и заетост (хил.лв.)	66 241,0	69 702,0	76 459,4	9,69%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Разходите в Отчета на ДОО регистрират нарастване по всички направления. Като относителен дял най-висок ръст в сравнение с предходната година отбелязват разходите за програми, дейности и служби по социално осигуряване, подпомагане и заетост – 9,69%, следвани от разходите за социални помощи и обезщетения – 6,7% и разходите за пенсии – 3,1%.

В абсолютно изражение най-голямо увеличение през 2017 г. в сравнение с предходната година бележат разходите за пенсии – 271 254,7 хил.лв., следвани от разходите за социални помощи и обезщетения – 92 588,3 хил.лв. и разходите за програми, дейности и служби по социално осигуряване, подпомагане и заетост – 6 757,4 хил.лв.

## V. ОТЧЕТ НА ТРАНСФЕРА ОТ ЦЕНТРАЛНИЯ/ДЪРЖАВНИЯ БЮДЖЕТ В БЮДЖЕТА НА ДОО

За отчетната 2017 г. бюджетът на ДОО е получил трансфер от държавния бюджет в размер на 4 557 449,3 хил.лв. при първоначално планиран размер от 4 723 575,8 хил.лв.

Разликата се дължи на:

- Допълнителен трансфер от 243,7 хил.лв. по чл. 16 от Закона за военноинвалидите и военнопострадалите и чл. 4 т.3 от Закона за ветераните от войните;
- Намаление с 313 877,7 хил.лв. на трансфера за покриване на недостига от средства, поради постъпване на допълнителни приходи от осигурителни вноски.
- Допълнителен трансфер от централния бюджет в размер на 3 809,5 хил.лв. за поети данъци върху доходите на физическите лица, съгласно чл. 161 от ЗПФ;
- Допълнителен трансфер от централния бюджет в размер на 51 500,0 хил.лв. за изплащане на еднократна допълнителна сума към пенсиите за м. април 2017 г. по ПМС 47/08.03.2017 г.
- Допълнителен трансфер от централния бюджет в размер на 49 300,0 хил.лв. за изплащане на еднократна допълнителна сума към пенсиите за м. декември 2017 г. по ПМС 253/16.11.2017 г.
- Получен трансфер в размер 10 390,3 хил.лв. от Сребърния фонд за фонд „Пенсии“.
- Получен трансфер в размер 32 507,7 хил.лв. от Сребърния фонд за фонд „Пенсии за лица по чл. 69“

## VI. ИЗВОДИ ПО ОТЧЕТА ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА БЮДЖЕТА НА ДЪРЖАВНОТО ОБЩЕСТВЕНО ОСИГУРЯВАНЕ ЗА 2017 Г.

1. Приходите от осигурителни вноски – 5 691 млн. лв., са увеличени спрямо очакваното за 2017 г. с 5,3%. Увеличението се постига главно за сметка на увеличението на средния осигурителен доход (7,3%) и минималното увеличение на броя на осигурените лица (0,5%).
2. Изпълнен е разчетеният трансфер от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система в размер на 4 185,6 млн. лв.
3. 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.

4. Продължава приетата политика за увеличаване на общия размер на средствата, които се отпускат за пенсии. Отчетените разходи общо за пенсии за 2017 г. са 9007,1 млн. лв. Предвидените средства за пенсии са с 3,1 % повече в сравнение с изпълнението на разходите за пенсии за 2016 г. Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в табл.5

Табл. 5 Разходи за пенсии по години (в хил.лв.)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2017	2017/ 2017*
Разходи за пенсии	7 255,10	7 784,50	8 084,10	8 381,20	8 680,00	8 975,8	9007,1	0,3%

\*По ЗБДОО

Източник Фискален съвет по данни на НОИ

- ✓ Запазва се тенденцията разходите за пенсии да надхвърлят 9,0 на сто от БВП, като за 2017г. се отчита - 9,1% ( за 2014 - 9,7%, 2015 - 9,5%, а за 2016 - 9,2%).
  - ✓ В структурата на разходите на ДОО разходите за пенсии са 85,3%, като разходите за обезщетения и помощи достигат до 14%.
5. Броят на пенсионерите е намалял незначително спрямо 2016г. - с 0,6% и достига до 2 169 237.
- ✓ Общият брой на пенсионираните се лица през годината е 97 637, или с около 10% по-малко от 2016г.
  - ✓ Броят на получилите пенсия за инвалидност поради общо заболяване през 2017г. е 25 628, което е 33,1% от пенсионираните се през годината.
  - ✓ С около 72,2% е намалял броят на пенсионираните се по чл.69 ( МВР и МО) в сравнение с 2016г.
  - ✓ Пенсионерите по чл.69 ( МВР и МО), които са прехвърлили средствата си от УПФ и получават пълен размер на пенсиите си, са 30 219.
6. Трайна е положителната тенденция на увеличаване на средния размер на пенсиите.
- ✓ Средният размер на пенсията през 2017 г. достигна до 345, 6 лв., при среден размер за 2016 г. - 331,6 лв. т.е. нарастване с 3,8 на сто.

Табл. 6 Среден размер на пенсиите по години (в лв.)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2017	2017/2016
Среден размер на всички пенсии	271	294	308	320	331,6	343,9	345,6	3,8%

\*По ЗБДОО

*Източник Фискален съвет по данни на НОИ*

- ✓ Максимален размер на пенсията получават 54 421 пенсионери (2,5% от общия брой). Разликата до определения им размер на пенсията е 11,7 млн. лв. месечно.

7. Брутният и нетният коефициент на заместване на дохода за 2017 г. запазва своето равнище - съответно от 42,1%, и 53,9%.

8. Средният осигурителен доход продължава да расте. За 2017г. достигна 821 лв. , или ръст от 6,7 %. Увеличението е за сметка на административно въздействие: нарастване на минималната работна заплата - с 9,7%, установяване по-високи осигурителни прагове - с 2,6% и увеличение на учителските заплати с 15%.

9. Продължава негативната тенденция за увеличаване на броя на дните, ползвани за временна неработоспособност поради общо заболяване и средствата, които се изплащат за обезщетение. За 2017г. дните, за които се изплащат обезщетения достигат до 20 175 хиляди дни. Отчетът показва отново ръст спрямо заплануваните в ЗБДОО с 18,7%, и общ ръст спрямо отчета за 2016г. - 21,3%.

Табл. 7 Временна неработоспособност „Общо заболяване“

	2014	2015	2016	2017*	2017	2017/ 2017*	2017/ 2016
изплатени работни дни хил. дни	14 469	15 344	16 602	17 000	20 145	18,5%	21,3%
изплатени средства хил. лв.	351 591	390 822	445 920	459 308	508 820	10,8%	14,1%

*Източник: ФС, по данни на НОИ*

Сериозно растат и средствата, които се отделят за изплащане на обезщетения - достигат до 508,8 млн. лв. и се увеличават спрямо предната година - с 14,1 % . В тези суми не се включват средствата, които изплащат работодателите за първите 3 дни, които за 2016г. са около 144 млн. лв.

Мнението на ФС е, че тези средства за сметка на работодателите и на ДОО ще достигнат не по-малко от 700 млн. лв. през 2018г., а дните, за които се изплащат обезщетения - до 25 - 27 000 хиляди дни.

## VII. ПРЕПОРЪКИ

1. Фискалният съвет счита, че в отчета липсват предложения за повишаване ефективността на средствата, с които разполагат фондовете на ДОО;
2. Продължава да се забавя решаването на проблемите, свързани с отпускането на инвалидните пенсии за общо заболяване и с експертизата на работоспособността. Продължава негативната тенденция около 33 на сто от отпусканите пенсии за сметка на ДОО да са инвалидни пенсии за общо заболяване;
3. Фискалният съвет счита, че е необходим 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.

## Становище относно Годишен отчет за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг към 31.12.2017г.

### Анализ на отчетните данни

#### 1. Отчетни данни за размер и структура на държавния и държавногарантирания дълг

През 2017 г. се наблюдава **намаление в общия размер на държавния дълг**. То се дължи основно на извършеното погашение през 2017 г. по петгодишните еврооблигации на Република България в размер на 950,0 млн. евро.

Динамиката на размера на държавния дълг към края на 2017 г. се обуславя от:

- емисии на ДЦК на вътрешния пазар в рамките единствено на погашенията на ДЦК в обращение през годината (0,8 млрд.лв.);
- погашения по външния държавен дълг (2,2 млрд.лв.) от набрани средства през предходната бюджетна година или покрити от наличности във фискалния резерв;
- поет нов вътрешен държавен дълг в лева при фиксиран лихвен процент;
- погасен външен държавен дълг в евро.

#### 1.1. Изпълнение на дълговите ограничения, заложи в ЗДБРБ за 2017 г.

Управлението на държавния дълг следва да се осъществява в съответствие с предвидените дългови ограничения в Закона за държавния бюджет на Република България за 2017 г. (ЗДБРБ) за максимален размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет през годината (до 1,2 млрд.лв.), максимален размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат поети през годината (до 0,9 млрд.лв.) и максимален размер на държавния дълг към края на годината (до 23,9 млрд.лв.).

Държавният дълг е под прага на предвиденото в ЗДБРБ за 2017 г. дългово ограничение от 23,9 млрд.лв. и представлява 98,3% от ограничението. През 2016 г. нивото му е 96,8% от лимита, т.е. наблюдава се 1,6% увеличение на годишна база. Към края на 2017 г. номиналният размер на държавния дълг намалява до 23,5 млрд. лв. в сравнение с нивото от 25,7 млрд. лв., отчетено към края на 2016 г. Абсолютната стойност на номиналното намаление спрямо 2016 г. се равнява на 2,2 млрд. лв., а относителната – на 9%.

Новият държавен дълг, поет през 2017 г., е финансиран чрез:

- емисии на ДЦК на вътрешния пазар в общ размер на 0,8 млрд. лв. за рефинансиране на падежиращият през годината вътрешен дълг;
- заем от Банката за развитие на Съвета на Европа в размер на 0,4 млрд. лв., предназначен за целево съфинансиране на проекти през програмния период 2014-2020 г., изпълнявани със средства от ЕС.

## 1.2. Постъпления и плащания при обслужването на дълга и финансиране на бюджета

За 2017 г. постъпленията от емисии на ДЦК на вътрешния пазар и усвояванията по държавни инвестиционни заеми (ДИЗ) са в размер на 806,3 млн.лв. Плащанията по държавния дълг за 2017 г. са в размер на 3 706,8 млн.лв. – увеличение от 1 606,0 млн.лв. в сравнение с плащанията през 2016 г. Плащанията по вътрешния дълг се равняват на 1 012,6 млн.лв (27,32% от общите плащания), а на външния дълг – 2 694,2 млн.лв. (72,68% от общите плащания).

През 2017 г. са проведени 11 аукциона за пласмент на ДЦК на вътрешния пазар на обща стойност от 789,5 млн.лв.:

- 339,5 млн.лв., облигации с матуритет десет години и 6 месеца;
- 250 млн.лв. с матуритет седем години и 6 месеца;
- 200 млн.лв. четиригодишни ДЦК.

Извършените погашения по ДЦК възлизат на 785,1 млн.лв. (750,7 млн.лв. емитирани за финансиране на дефицита и 34,4 млн.лв. емитирани за структурната реформа), т.е. реализирано е положително нетно вътрешно финансиране в размер на 4,4 млн.лв.

Среднопретеглената доходност на аукционите за лихвоносни ДЦК през 2017 г. намалява значително спрямо 2016 г., като достига ниво от 0,92% спрямо 1,66% през 2016 г. Доходността по лихвоносни ДЦК на вътрешния пазар спада, като средният лихвен процент по дълга запазва тенденцията си към намаление, увеличавайки своя темп, достигайки ниво от 3,27% (при 3,62% за 2016 г., 3,65% за 2015 г.)

Извършените погашения по външния дълг са в размер на 2 167,1 млн.лв. – 88,7% спрямо годишния разчет за 2017 г., като е реализирано отрицателно външно финансиране в размер на (- 2 150,2) млн.лв.

### 1.3. Външен и вътрешен дълг в структурата на общия държавен дълг

От общият номинален размер на държавния дълг (23,5 млрд.лв.) външният дълг се равнява 16,8 млрд.лв., а вътрешният – на 6,7 млрд.лв. Спадът във външния дълг, който се наблюдава спрямо 2016 г. е от 19,0 млрд.лв. до 16,8 млрд. лв. или 2,2 млрд. лв. в абсолютна стойност и 11,6% - в относителна. Вътрешният дълг се запазва на ниво от 6,7 млрд. лв., т.е. намалението в общия държавен дълг се дължи на спада във външния дълг. Затова се наблюдава увеличение на дела на вътрешния спрямо външния дълг в общия държавен дълг.

Структура	31.12.2015 г.		31.12.2016 г.		31.12.2017 г.	
	млн.лв.	% от ДД*	млн.лв.	% от ДД*	млн.лв.	% от ДД*
<b>Вътрешен дълг</b>	<b>7 283,3</b>	<b>32,1</b>	<b>6 724,6</b>	<b>26,1</b>	<b>6 711,6</b>	<b>28,5</b>
I. ДЦК	7 283,3	32,1	6 724,6	26,1	6 711,6	28,5
II. Заеми	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Външен дълг</b>	<b>15 430,8</b>	<b>67,9</b>	<b>19 026,5</b>	<b>73,9</b>	<b>16 822,5</b>	<b>71,5</b>
I. Облигации	10 939,0	48,1	14 838,9	57,6	12 980,8	55,2
II. Заеми	4 491,9	19,8	4 187,7	16,3	3 841,7	16,3
<b>Общо държавен дълг</b>	<b>22 714,1</b>	<b>100,0</b>	<b>25 751,1</b>	<b>100,0</b>	<b>23 534,1</b>	<b>100,0</b>
Вътрешен държавен дълг/БВП	8,2%		7,2%		6,8%	
Външен държавен дълг/БВП	17,4%		20,2%		17,1%	
<b>Държавен дълг/БВП</b>	<b>25,6%</b>		<b>27,4%</b>		<b>23,9%</b>	
<b>БВП** (млн.лв.)</b>	<b>88 571</b>		<b>94 130</b>		<b>98 631</b>	

\* ДД - държавен дълг

\*\* Данните за БВП са съгласно предварителни данни на НСИ от 07.03.2018 г.

Източник: МФ

При тези нива външният дълг се равнява на 71,5% от държавния дълг, а вътрешният – на 28,5%. През 2016 г. нивата им са съответно 73,9% и 26,1%, т.е.

налице е леко изменение в структурата на общия дълг в посока увеличаване на дела на вътрешния дълг (по отношение на структурата тенденцията е противоположна на наблюдаваната през 2016 г.). Това явление се дължи основно на падежа през юли 2017 г. на петгодишните еврооблигации.

Вътрешният държавен дълг се равнява на 6,8% от БВП, като се забелязва трайна тенденция на намаление в последните 3 години. Спрямо 2016 г. се наблюдава намаление от 0,4 п.п. Външният държавен дълг се равнява на 17,1% от БВП, като се приближава до нивото от 2015 г. Спрямо 2016 г. се наблюдава намаление с 3,1 п.п.

Съотношението на общия държавен дълг към БВП е 23,9% при 27,3% за 2016 г., което се равнява на намаление от 3,4 п.п.

#### 1.4. Лихвени разходи по държавния дълг

Лихвените плащания по държавния дълг през 2017 г. са в общ размер на 755,6 млн.лв. – 95,3% от заложените в ЗДБРБ. Общият размер на платените лихви по вътрешния дълг през 2017 г. по емитирани ДЦК е в размер на 227,5 млн.лв. – 90,7% от годишния разчет. От тях 714,9 млн.лв. са изплатените лихви от централния бюджет, като:

- 427,4 млн.лв. са изплатени по облигации емитирани на МКП;
- 34,4 млн.лв. са изплатени по държавни инвестиционни заеми, управлявани от министерства и ведомства;
- 5,3 млн.лв. са изплатени по държавни инвестиционни заеми с краен бенефициент търговско дружество.

Отчетени са икономии при разходите за лихви от 4,7 п.п. спрямо годишния разчет. Съотношението „лихвени разходи/БВП“ за 2017 г. възлиза на 0,8% и остава под 1.0%.

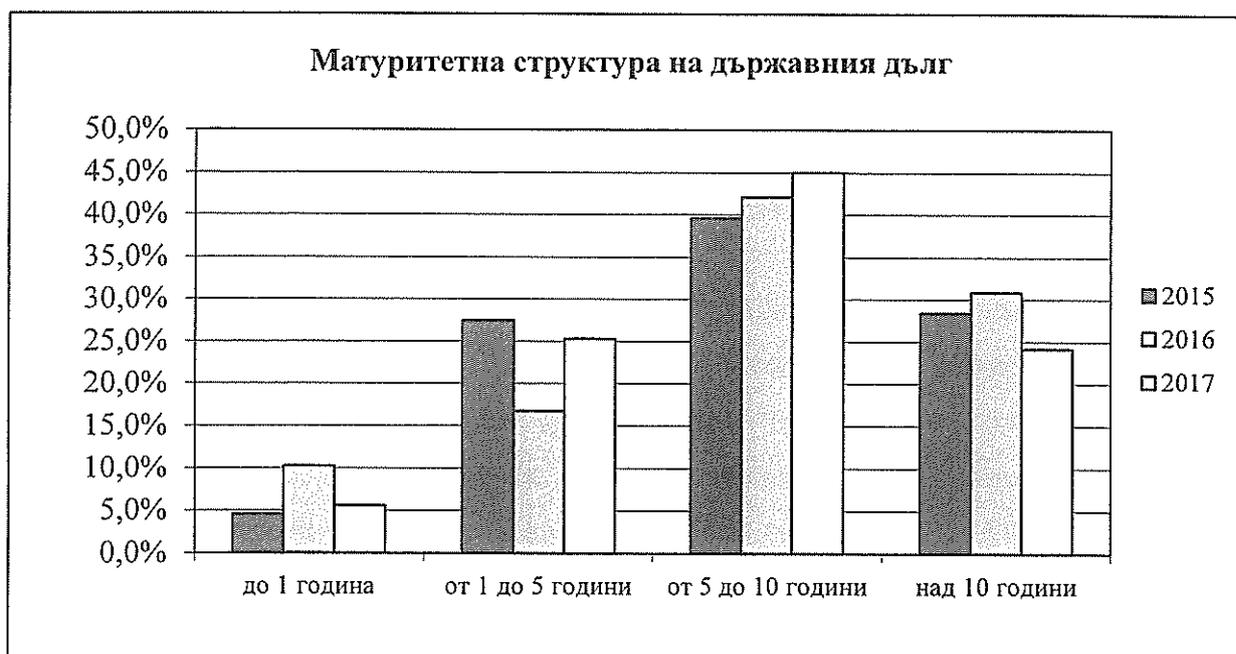
#### 1.5. Структура на държавния дълг по валута, лихва, матуритет и финансови инструменти

Държавния дълг, деноминиран в евро, отчита незначително намаление от 1,8 п.п. спрямо 2016 г. – от 79,3% до 77,5% или 2,3%, вследствие на падежиране на емитираната външна облигация на международни капиталови пазари (МКП)

през 2012 г. Дългът, денонимиран в щатски долари също бележи спад от 0,3% през 2016 г. до 0,2% към 2017 г., а дългът в други валути запазва нивото си от 0,5%. Дългът в лева се увеличава от 19,9% до 21,9% - 2 п.п. (10% растеж в увеличението на дела).

**Запазва тенденцията за увеличаване на дела на дълга с фиксирани лихвени проценти.** Той бележи ръст от 95.0% в края 2016 г. до 95.5% за 2017 г. Съответно размерът на дълга с плаващи лихви бележи спад от 5.0% през 2016 г. до 4.5% през 2017 г., т.е. промяната в лихвената структура на дълга се изразява в 0,5 п.п. Тя се дължи на политиката на приоритетно емитиране на дълг с фиксирани лихвени проценти и погасяване на този с плаващи.

Влияние върху матуритетната структура оказват два фактора – емисионната политика на вътрешния пазар на ДЦК през 2017 г. и погасяването на еврооблигацията на МКП, емитирана през 2012 г. Като резултат от тези фактори се наблюдава **изменение в матуритетната структура.**



Източник: МФ

Дългът с остатъчен матуритет от 5 до 10 години бележи увеличение в своя дял спрямо 2016 г. с 2,9 п.п. до 45,0%. На второ място с дял от 25,3% (увеличение с 8,5 п.п. спрямо 2016 г.) е дългът с остатъчен матуритет от 1 до 5 години. Дългът с матуритет над 10 години бележи спад от 30,9% през 2016 г. до 24,2% за 2017 г. (изменение от 6,7 п.п.). Намаление се установява и при дълга до 1 година – от 10,3% през 2016 г. до 5,5% за 2017 г., доближавайки се до нивата от 2015 г.

Докато през 2016 г. делът на дълга с матуритет над 10 години надвишава този с матуритет от 1 до 5 години, то през 2017 се наблюдава противоположно състояние на матуритетната структура.

В структурата на държавните заеми по видове инструменти 83,7% принадлежат на ДЦК, а 16,3% на държавни заеми. 55,2% от тези 83,7% са облигации, емитирани на МКП (дял от 65,9% от всички ДЦК), а 28,5% са облигации, емитирани на вътрешния пазар (дял от 34,1% от всички ДЦК). При държавните заеми се наблюдава изменение в посока увеличение при дълга към Европейката инвестиционна банка с 3,6 п.п. до 64,2% (или 5,9%). На второ място е дългът към Международна банка за възстановяване и развитие с 30,6%. Държавните заеми формират 16,3% от финансовите инструменти, като заемат трето място в структурата по видове инструменти.

#### 1.6. Държавногарантиран дълг

През последните три години се наблюдава **трайна тенденция за нарастване на държавногарантирания дълг**, както в номинален размер, така и като процент от БВП. Общият държавногарантиран дълг приближава нива от 2 млрд. лв. или 2,0% от БВП. Увеличението се дължи на финансирането на Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради и на Проекта за укрепване гарантирането на влоговете в банките.

В структурата на държавногарантирания дълг преобладаващ дял имат външните държавни гаранции като общото изменение се дължи главно на тяхното увеличение. В номинална стойност те нарастват от 528,4 млн. лв. през 2015 г. до 1607,8 млн. лв. през 2016 г. и 1928,2 млн. лв. през 2017 г. Като процент от БВП изменението е от 0,6% през 2015 г. до 1,7% през 2016 г. и 1,9% през 2017 г.

Изменението във вътрешните държавни гаранции също е в посока увеличение в номинална стойност, но поддържа стабилно ниво от 0,1% от БВП за периода 2015-2018 г. (за разлика от външните гаранции).

Измененията във валутната структура и структурата на държавногарантирания дълг по видове кредитори не са значителни. Наблюдава се обаче съществено изменение в лихвената структура – дългът с фиксирани

лихви нараства от 29,3% през 2016 г. до 86,0% през 2017 г., докато дългът с плаващи лихви намалява от 70,7% в края на 2016 г. до 14,0% за 2017 г. Това явление е следствие на извършени плащания и усвоявания през отчетната година по държавногарантирани заеми. Тенденцията е аналогична на политиката спрямо лихвената структура на общия държавен дълг.

В рамките на ограничението за максимален размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат поети през 2017 г., не са сключени външни гаранционни споразумения.

## 2. Дългови правила

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

В обхвата на Отчета за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг попадат всички финансови задължения, поети от името и за сметка на държавата, представляващи задължение на държавата въз основа на поет дълг чрез емисии на държавни ценни книжа и договори за държавни заеми, тяхното обслужване, както и изпълнението на заложените в Закона за държавния бюджет на Република България за 2017 г. дългови ограничения за максимален размер съгласно чл. 37 от Закона за публичните финанси.

Фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е постановено в чл. 29 на Закона за публичните

финанси, съгласно който номиналният размер на консолидирания дълг на сектор "Държавно управление" към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от brutния вътрешен продукт. Това правило е и едно от основните изисквания на Пакта за стабилност и растеж. Консолидираният дълг се проследява само за сектор „Държавно управление“, въпреки че в Закона за публичните финанси присъстват правила и ограничения и за дълга на социално осигурителните фондове и за общините.

Не се наблюдава риск по отношение на нарушение на фискалното правило за дълга на сектора. Делът на консолидирания дълг е значително под 60% от БВП – горният праг на Маастрихтския критерий за конвергенция. Съществено условие за управляване на рисковете за фискалната стабилност в дългосрочен план е проследяване на индикаторите за фискална устойчивост, както и следене на динамиката на дълга, но рисковете към 2017 г. остават ниски. Република България продължава да поддържа водеща позиция сред държавите-членки на ЕС по отношение на ниска дългова тежест.

### 3. Изводи

**1.1.** Постигнатото положително бюджетно салдо за 2016 г. намалява необходимостта от финансиране чрез дълг, като през 2017 г. дългови източници се използват единствено за рефинансиране на падежиращия вътрешен дълг.

**1.2.** Общият размер на държавния дълг към 31.12.2017 г. е 23,53 млрд.лв. Наблюдава се **положителна тенденция** за неговото намаляване както в номинална стойност – от 25,75 млрд. лв. през 2016 г. до 23,53 млрд. лв. за 2017 г. (9%), така и като процент от БВП – от 27,4% от БВП през 2016 г. до 23,9% от БВП за 2017 г. (3,4 п.п.). При равни други условия такива обстоятелства биха повишили доверието на чуждестранните инвеститори, което ще спомогне за повишаване на преките чуждестранни инвестиции.

**1.3.** Намалението на дълга се дължи на извършените регулярни погашения по дълга в обращение (1 842,8 млн. лв. по ДЦК, емитирани на МКП; 785,1 млн. лв. по вътрешни ДЦК и 452,9 млн. лв. по държавни заеми).

**1.4.** Установява се трайна тенденция на спад на вътрешния дълг като процент от БВП, но делът му спрямо външния в структурата на общия държавен дълг се

увеличава, тъй като номиналният му размер остава постоянен. Външният дълг чувствително намалява, което води и до намалението на общия държавен дълг.

**1.5. Средният лихвен процент по вътрешния държавен дълг бележи значителен спад през 2017 г. до ниво от 3.27% (при 3.62% за 2016 г. и 3.65% за 2015 г.), благоприятствайки намалението на разходите за обслужване на дълга.**

**1.6. Не се наблюдават валутни рискове, свързани с обслужването на дълга.** Тенденцията е към намаляване на лихвения риск вследствие политиката, насочена към поемане на дълг при фиксирани лихви. През 2017 г. се наблюдава **изменение в матуритетната структура** на дълга спрямо 2016 г. като делът на дълга с матуритет от 1 до 5 години надвишава дела на дълга с матуритет над 10 години. Чувствителното намаление в дълга с матуритет до 1 година има позитивен ефект върху ликвидния риск. Увеличението на дела на дълга с матуритет от 1 до 5 години обаче изисква допълнително внимание, тъй като е възможно на последващ етап да доведе до повишаването на този риск.

**1.7. През 2017 г. се наблюдава значително изменение в лихвената структура на държавногарантирания дълг. Динамиката на нарастване на външния държавногарантиран дълг може да се счете за рискова (в сравнение с динамиката на вътрешния държавногарантиран дълг и на общия държавен дълг).**

**1.8. Запазва се тенденцията основен дял и компонент с най-съществено влияние върху дълга на сектора да се заема от подсектор „Централно управление“ – 98,0%. Подсектори „Местно управление“ и „Социално-осигурителни фондове“ имат почти неутрално въздействие върху общия размер на дълга.**

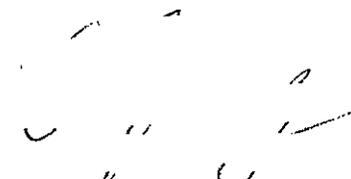
## Заклучение

Фискалният съвет счита, че управлението на държавния дълг през 2017 г. е в синхрон с осигуряване на финансова стабилност и гарантиране на фискалния резерв. Фискалният съвет потвърждава покриването на всички критерии и спазването на всички изисквания по Закона за държавния бюджет на РБ за 2017 г., Закона за публичните финанси, Закона за държавния дълг и Стратегията за управление на държавния дълг.

Фискалният съвет констатира, че поетапно се върви към постигане на целта общия държавен дълг да достигне нива под 20% от БВП, съответно дългосрочната устойчивост на бюджета и фискалната рамка не са застрашени. Тенденцията към редуциране на дълга създава допълнителен потенциал за реализиране на реформи и повишаване качеството на публичните финанси.

На база гореизложеното ФС на България съгласува предложения от МС Годишен отчет за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг за 2017 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:**

  
/ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ/

Изх. № ФС-956-24-9  
София, 13.03.2019 г.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. №	956-24-1
Дата	13 / 03 / 2019 г.

15

ДО  
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО  
СЪБРАНИЕ

**Относно:** Отчет за дейността на Фискалния съвет на България за 2018 г.

**УВАЖАЕМА Г-ЖО КАРАЯНЧЕВА,**

Съгласно чл. 10, т. 6 от Закона за Фискалния съвет и автоматичните корективни механизми, приложено Ви изпращам Отчет за дейността на Фискалния съвет на България за 2018 г.

*Приложение: хартиено копие и копие на диск.*

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ**  
**/ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ/**

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

---

**РАЗПОРЕЖДАНЕ**

**НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ**

№ 950-01-56 / 14, 03, 2019 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 на България за 2018 г., № 956-24-1, внесен от Председателя на Фискалния съвет на 13.03.2019 г., на следните постоянни комисии:

- Комисия по бюджет и финанси

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА**  
**НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:**



**ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА**