 **Фискален съвет
на България**

Изх. № ФС-056-24-8
София, 19.03.2020 г.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх.№	056-24-1
Дата	20 / 03 / 2020 г.

ДО
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО
СЪБРАНИЕ

Относно: Отчет за дейността на Фискалния съвет на България за 2019г.

УВАЖАЕМА Г-ЖО КАРАЯНЧЕВА,

Съгласно чл. 6 от Правилата за организацията и дейността на Фискалния съвет приложено Ви изпращам Отчет за дейността на Фискалния съвет за 2019г.

Приложение: съгласно текста

С УВАЖЕНИЕ,

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

Съдържание

Списък със съкращения.....	4
Въведение.....	6
Дейност на Фискалния съвет.....	7
1. Международно сътрудничество на Фискалния съвет в страната.....	7
2. Международно сътрудничество на Фискалния съвет извън страната.....	11
3. Други участия на Фискалния съвет в страната.....	15
4. Кръгла маса на Фискалния съвет	17
5. Сключени меморандуми.....	18
6. Медийни участия на Фискалния съвет.....	19
7. Заключение	20
Становища на Фискалния съвет.....	21
8. Становище относно Средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г. и пролетна макроикономическа прогноза.....	22
9. Становище относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г.....	51
10. Становище относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 година.....	86
11. Становище относно Проект на Закон за бюджет на НЗОК за 2020г.....	88
12. Становище на ФС относно Проект на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2020 г.	96
13. Становище относно Отчет за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. и Годишен отчет за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг към 31.12.2018 г.	102
14. Становище относно Отчет за изпълнението на бюджета на ДОО за 2018г.....	128

Списък със съкращения

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

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

Въведение

В Годишния отчет за дейността на Фискалния съвет през 2019 г. се съдържа информация за проведените работни срещи с международни организации, участията на институцията в семинари и конференции на национално и европейско ниво, както и за медийните изяви на членовете на Съвета. Те са насочени към изпълнението на чл. 4., ал. 3 от Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, според който основна цел на Фискалния съвет е повишаване на прозрачността и информираността на обществото за фискалното управление на страната. Същевременно такива дейности допринасят за процеса по непрекъснато повишаване на експертизата както на членовете на Съвета, така и на състава от експертни сътрудници.

Към Годишния отчет са приложени всички становища на Фискалния съвет. Бюджетните и прогнозните документи са документи от съществено значение за спазването на числовите фискални правила. Те включват очакванията за развитието на икономиката и бюджетното изпълнение, а също и намеренията на правителството в краткосрочен и средносрочен план. В своите становища по тях Фискалният съвет се стреми да анализира до каква степен те са реалистични и консистентни, като изведе аргументирана оценка и препоръки.

Отчетните документи съдържат информация за реалното бюджетно изпълнение. В становищата си по тях Фискалният съвет разглежда отклоненията между план и отчет, като дава оценка относно спазването на числовите фискални правила. Идентифицират се различни проблеми, на база на които се отправят препоръки към правителството.

Съществено постижение на Фискалния съвет през 2019 г. е и провеждането на международна кръгла маса „Ефективност на публичните разходи“. През годината се разшири и задълбочи обхватът на анализирани параметри в становищата на Фискалния съвет. В резултат се повиши търсенето на експертното мнение на Съвета чрез изяви в медиите и в научни конференции.

Дейност на Фискалния съвет

За периода 01.01.2019 – 31.12.2019 г. в изпълнение на Закон за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, приетите правила за организацията и дейността на Съвета, Програмата за дейността и календарния план за 2019 г., Фискалният съвет изготви годишен отчет, в който се съдържа информация за дейността му.

В съответствие с приетите нормативни актове, през 2019 г. Фискалният съвет прие седем становища по проекти на актове на Министерски съвет.

През 2019 г. Фискалният съвет има шестнадесет 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. 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 пет работни срещи, за които получи положителни отзиви за активно участие и изразени позиции със следните международни институции:

- Световна банка;
- Европейска комисия;
- Международен валутен фонд;
- Организация за икономическо сътрудничество и развитие.

Международно сътрудничество на Фискалния съвет в страната

Годината стартира с посещение на Международния валутен фонд в страната и организиране на работна среща, на която Фискалният съвет бе домакин. Събитието се проведе в контекста на редовната консултативна мисия на МВФ в България. Представители от страна на гостите бяха г-н Джейу Лий, ръководител на мисията, г-н Алехандро Хайденберг, представител на мисията за България и Румъния и г-н Хироки Миямото, икономист в отдел „Фискални

въпроси“ на МВФ. По време на срещата бяха обсъдени резултатите от изпълнението на Бюджет 2018, бюджетните практики и съблюдаването на фискалните правила в страната. Членовете на Фискалния съвет информираха подробно представителите на Международния валутен фонд относно ключови въпроси, отнасящи се до фискалната позиция, публичните инвестиции, капиталовите разходи, политиките на образованието и здравеопазването. Подробно бяха изложени и обяснени основните рискове пред Бюджет 2019 г. и се направиха прогнози за макроикономическото развитие на страната.

През годината се проведе и регулярна среща между Фискалния съвет и представители на Европейската комисия. Целта на срещата беше запознаване на Европейската комисия с основните финансови и икономически параметри за състоянието на страната и прогнозите за нейното развитие. Представители от страна на ЕК бяха г-жа Лемония Пападаку и г-н Иван Лозев. На срещата бяха детайлно дискутирани въпроси относно очакваното изпълнение на бюджета, развитието на макроикономическата среда, подходите за изготвянето на бюджета, индикаторите за ефективност и др. В края на срещата г-жа Лемония Пападаку благодари за изчерпателното представяне на Фискалния съвет и сподели, че срещите ѝ с институцията стават все по-полезни и конструктивни.

Освен с Международния валутен фонд и Европейската Комисия, през 2019 г. Фискалният съвет осъществи и две срещи с Организацията за икономическо сътрудничество и развитие.

Първата среща с ОИСР, на която Фискалният съвет беше домакин, се проведе през пролетта. Представители от страна на ОИСР бяха г-н Жунгмин Парк, старши анализатор по политиките, г-жа Делфин Морети, старши анализатор по политиките, Брайън Фин, старши съветник, Мустафа Аскари, бивш служител на Парламентарната бюджетна комисия в Канада и Аржан Вос, началник на международния отдел в Националната академия по финанси и икономика към Министерство на финансите на Франция. Разискваните теми включваха вижданията на Фискалния съвет относно съблюдаването на фискалната рамка за отговорност, бюджетните практики и оценка състоянието и развитието на Закона за публичните финанси.

Втората среща между Фискалния съвет и представителите на българското бюро на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие се проведе

в рамките на техническата мисия на организацията в страната, с което се постави началото на Икономическия преглед за България. Осъществяването на Икономическия преглед е задължителна стъпка за присъединяването на България към ОИСР. В рамките на прегледа се очертаха макроикономическите предизвикателства, пред които страната ни е изправена и се изследваха връзките между макроикономическите резултати и структурните политики. Мястото на срещата бе Министерство на икономиката. Представители на ОИСР бяха г-н Патрик Ленен, помощник директор в Икономическия отдел, Г-жа Емили Синот, старши икономист към Българското бюро на ОИСР и г-н Микел Хермансен, икономист към българското бюро на ОИСР. Тематичните области на задаваните въпроси бяха две: икономически перспективи и фискална политика. Въпросите от първата тематична област засегнаха актуалните оценки на Фискалния съвет относно краткосрочните макроикономически перспективи на страната, потенциалния БВП, развитието на инвестициите, нарастването на доходите и влиянието на международната среда върху икономиката на страната. По отношение въпросите от областта на фискалната политика, Съветът представи своите прогнози за 2019-2021 г., обсъдени бяха фискалните правила, устойчивостта на дълга, фискалните рискове по отношение на държавните предприятия, пречките, обуславящи ниската събираемост на данъчните постъпления и предизвикателствата, касаещи възвращаемостта на публичните разходи в сферата на здравеопазването, образованието и цялостно в публичния сектор.

През 2019г. Фискалният съвет осъществи за първи път среща с представители на Международната рейтингова агенция „Мудис“. На срещата присъстваха г-н Оливър Шамла – вицепрезидент и старши анализатор и г-н Стефан Дюк – вицепрезидент и старши служител по кредитните оценки. По време на срещата Фискалният съвет представи своята оценка за състоянието на публичните финанси на страната и бъдещите очаквания за развитието им, основните икономически трендове, прогреса в реализирането на реформите, състоянието на фискалния сектор, развитието на дълга, външната позиция и рисковете във вътрешен и международен план. Предмет на дискусия бяха и основните фактори и критерии за рейтинговите оценки, поставяни от агенцията.

През месец март Фискалният съвет присъства на организираното от Представителството на Европейската комисия в България официално представяне и дискусия по Годишния Доклад за България, който се издава в рамките на Европейския семестър 2019. Докладът бе публикуван предходния месец и покри широк спектър от теми, сред които икономическата ситуация, макроикономическите дисбаланси и рискове, свързани с тях, финансовия сектор, пазара на труда, развитието на социалната сфера и образованието. В доклада, представен обобщено от г-н Бенжамин Анжел, директор на ГД „Икономически и финансови въпроси“, се подчертава, че фискалната ситуация на страната остава стабилна.

Друго международно събитие с участието на представители на Фискалния съвет бе международната конференция на Висшето училище за застраховане и финанси „Кръгова икономика и устойчиви финанси“. Форумът беше открит от зам. мин. – председателя по икономическата и демографската политика г-жа Марияна Николова. Сред лектори бяха доц. д-р Григорий Вазов, член на ФС и ректор на ВУЗФ, Любомир Дацов, член на ФС, Лъчезар Борисов, зам.- министър на икономиката, проф. д-р Паникос Путзиурис, ректор на Университета в Централен Ланкашър, Кипър, проф. д-р Джовани Ладжоя и доц. д-р Теодоро Галучи от Университет „Алдо Моро“ в Бари, Италия, доц. д-р Маню Моравенов, изпълнителен директор на Българска фондова борса, Левон Хамарцупян, председател на УС на Българския форум на бизнес лидерите, проф. д-р Даниела Бобева и проф. д-р Виржиния Желязкова от ВУЗФ и др. Във фокуса на конференцията бе поэтапното преминаване от линеен към кръгов модел на икономиката на България по примера на водещи държави от Европа и света, както и начините за неговото финансиране.

Международно сътрудничество на Фискалния съвет извън страната

Първото през 2020г. международно мероприятие извън страната, в което Фискалният съвет взе участие, бе семинар на високо равнище на тема „Устойчивост на дълга“, организиран от ГД „Икономически и финансови въпроси“ на ЕК. Той се проведе в гр. Брюксел, Белгия, на 24-ти януари и събра високопоставени лектори от Фискалните съвети в ЕС, представители на академичните среди и международни институции като ОИСР, МВФ и ЕЦБ. Първата част на семинара се фокусира върху методологиите за оценяване устойчивостта на дълга. Представен беше Доклад на Европейската комисия за фискалната устойчивост през 2018г., Анализ на Европейската централна банка за устойчивостта на дълга в държавите от еврозоната, Оценка на Международния валутен фонд относно разрастването на дълга в контекста на предизвикателствата и поуките. Във втората част на семинара се дискутираха най-важните промени в политиките, свързани с дълга.

На следващия ден след семинара се проведе Десетата среща на Мрежата на независимите фискални институции в ЕС, отново в гр. Брюксел, Белгия. Фискалният съвет беше представен от проф. д-р Борис Грозданов, Председател на ФС на България и Любомир Дацов, член на Съвета. Първата част от срещата протече под формата на съвместно заседание на Мрежата и заместниците от Икономическия и финансов комитет. Бяха представени актуалните дейности и инициативи на фискалните институции в ЕС с акцент върху публичното въздействие на провежданата от тях комуникационна дейност. Втората част от срещата протече като редовна среща между Фискалните съвети, членуващи в Мрежата, и обхвана изключително многообразие от тематични направления. Председателят на Европейския фискален борд Нилс Тигисен изнесе презентация върху Втория годишен доклад на Европейския фискален борд. Анализатори от ГД „Икономически и финансови въпроси“ на ЕК представиха резултатите от актуализираната през 2018г. управленска фискална база от данни за Фискалните съвети в ЕС. Представители на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и някои от Фискалните съвет в Мрежата изнесоха презентации за проведените външни оценки, свързани с

дейността им. Актуалното състояние и тенденции в развитието на надзора, заложен в Пакта за стабилност и растеж, бе подробно дискутиран в контекста на ревизираните полуеластичности и идентифицирането на възникващи неочаквани ползи. Редовната среща на членовете на Мрежата завърши с представянето на обобщена оценка за дългосрочната устойчивост, очертаваща перспективите пред националните независими фискални институции.

На по-късен етап през годината представител на Фискалния съвет на България взе участие в конференция на Ирландския фискален консултативен съвет, проведена в гр. Дъблин, Ирландия. Темата на конференцията „Посока за развитието на публичните финанси“ отново постави във фокуса на дискусиите дългосрочната устойчивост. Ключовата презентация беше посветена на перспективите за развитието на икономическия растеж в Европа и Ирландия. Във връзка с това бяха представени дългосрочни демографски проекции, предполагащи ниво на несигурност, както и критичен подход при прогнозирането на миграционните процеси. Втората част от конференцията бе посветена на проблемите на здравеопазването и по-специално на връзката между фискалната устойчивост и публичните разходи за здравеопазване. В хода на дискусиите бяха разгледани пенсионните реформи и проблемите при предлагането на труд на застаряващото население. Финалът на конференцията представи дискуссионни алтернативи в търсенето на удачен подход към бъдещия демографски натиск.

През годината Европейският фискален борд организира своя първи семинар на тема „Независимите фискални институции във фискалната рамка на ЕС“, на който беше поканен и присъстваше представител на Фискалния съвет на България. В годините на своето съществуване независимите фискални институции станаха неразделна част от фискалната рамка на Европейския съюз, повишавайки публичния контрол върху бюджетния процес. Първият семинар на Европейския фискален борд имаше за цел да разкрие поуките от натрупания опит на независимите фискални институции и да осъществи обмен на практики за заздравяване ефективността им в дългосрочен план. За тази цел на семинара бе разисквана фискалната дисциплина в развитието ѝ от теоретичната към приложната сфера, както и необходимостта от задълбочаване на координацията и взаимовръзките между независимите фискални институции и фискалната

рамка на Европейски съюз. Специално внимание бе обърнато на въпроса за преодоляването на процикличността в разходното правило на ЕС. Добри практики бяха изведени от функционирането на Шведския фискален съвет и някои елементи от преработената фискална рамка на Испания.

Следващото събитие в международния календар на Фискалния съвет бе срещата на доброволната мрежа на независимите фискални институции в ЕС, проведена на 27-ми юни 2019г. в Мадрид, Испания. Представители на Фискалния съвет на България бяха проф. д-р Борис Грозданов, Председател на ФС на България и Любомир Дацов, член на Съвета. В началото на мероприятияето се обсъдиха възможностите за сътрудничество на Мрежата с Европейския фискален борд. Домакините представиха опита на Независимия орган за фискална отговорност на Испания при провеждането на прегледи на разходите. На срещата представители на Ирландския фискален консултативен съвет презентираха предварителни резултати от съвместната работа с други независими фискални институции по отношение тестване изпълнението на алтернативни методологии за оценка на разликата между реалния и потенциалния БВП в избрани страни. Сред другите застъпени теми се откриха проследяването на взаимодействието между макроикономическите и фискалните проекции, включването на непредвидени събития и въздействието им в цялостната икономическа картина и наличието на комуникационни подходи за преодоляване на проблемите.

Втората годишна среща на Мрежата на независимите фискални институции в ЕС се проведе в гр. Брюксел, Белгия в началото на есента. Представители на Фискалния съвет на България отново бяха проф. д-р Борис Грозданов и Любомир Дацов, член на ФС. Програмата на събитието включваше оценка на Европейския фискален борд върху фискалните правила в Европейския съюз, обсъждане на актуализираните през 2019г. минимални средносрочни цели - аспект от развитието на надзора, заложен в Пакта за стабилност и растеж, както и провеждания мониторинг на разходните правила. В последната част от програмата бе представен Доклад за изпълнението на въведените от ОИСР принципи за независими фискални институции и прочуване относно сътрудничеството между националните независими фискални институции и статистическите институти в съответните страни.

След края на втората годишна среща на Мрежата, в гр. Брюксел, Белгия се поведе семинар на тема „Фискални политики в свят на предизвикателства“, организиран от Международния валутен фонд. Форумът събра водещи учени и висши служители по провеждането на тези политики в ЕС, като по този начин беше осигурена възможност за взаимодействие, коопериране и разпространение на резултатите от извършената работа в тази сфера. Темите и дискусиите, които семинарът предложи касаеха реформите на международните данъчни системи, фискалните разходи за борба с корупцията, ранното идентифициране на фискални кризи и трудностите при оценяването на фискалното пространство в икономическа среда с нарастваща несигурност.

Следващият семинар, на който присъства представител на Фискалния съвет беше под надслов „Фискални мултипликатори и трансферни плащания“. Той се проведе във Виена, Австрия и бе организиран от Австрийския фискален консултативен съвет. Домакините изнесоха презентации, които бяха последвани от широка дискусия по темата за фискалните мултипликатори на Австрия и тяхната унифицирана рамка за структурен рисков анализ. Подобно бяха разгледани и фискалните мултипликатори за новокенсианската малка отворена икономика и различни модели за микросимулация като инструмент за изчисляване на разходите. Участие в програмата на семинара взе и Словашкият съвет за бюджетна отговорност, който представи свой набор от инструменти за осъществяване на микросимулации.

Последното за годината участие на Фискалния съвет извън границите на страната бе в гр. Хага, Нидерландия, където се проведе съвместна конференция на Нидерландското бюро за анализ на икономическите политики и Държавния съвет на Нидерландия, последван от семинар. Темите на мероприятията бяха свързани с извършваната в Нидерландия и в друг държави по света дейност по остойностяване на разходите за избори и коалиционни споразумения, посредством което се насърчава прецизността на ангажиментите, поемани в изборния процес. Представени бяха макроиконометричните модели, с които работи Нидерландското бюро за анализ на икономическите политики, микросимулационен модел за анализ на данъчната реформа в Нидерландия, както и макросимулационния модел за анализ на икономическите политики.

Други участия на Фискалния съвет в страната

Освен събития от международния календар, през 2019г. Фискалният съвет е присъствал и на редица срещи и мероприятия, имащи важна роля на вътрешнодържавно и местно ниво.

В началото на годината Председателят на Фискалния съвет проф. д-р Борис Грозданов присъства на изнесено заседание в гр. Костенец на Комисията по бюджет и финанси в 44-то Народно събрание, която разгледа и прие доклад за резултатите от извършения одит на Годишния отчет на Сметната палата за 2017г., заверен без резерви.

В края на февруари Фискалният съвет взе участие в организираната от ВУЗФ кръгла маса на тема „Нова икономическа криза в България – кога и защо?“. Форумът бе открит от зам. министър-председателя по икономическата и демографската политика на РБ г-жа Мария Николова и зам. министъра на икономиката Лъчезар Борисов, като предложи широка дискусия относно прогнозите за развитието на българската икономика в обозримо бъдеще. Участници бяха водещи икономисти, финансови експерти и анализатори от страната, представители на държавните институции, бизнеса, академичните и научните среди. Сред панелистите в кръглата маса бе Любомир Дацов, член на Фискалния съвет.

Представители на Фискалния съвет присъстваха и на конференция на Съюза на икономистите под надслов „Ролята на държавата в съвременната икономика: предизвикателства и перспективи за България“, проведена през месец май в София. Освен ролята на държавата, във фокуса на мероприятиято бяха дискусиите за необходимостта от нова данъчна реформа и предизвикателствата пред стратегическото планиране.

През месец юни Фискалният съвет проведе своето първо изнесено заседание в гр. Сопот. Посещението отчете съществена промяна във финансовото управление на община Сопот. На срещата се разгледа и обсъди извършената работа в община Сопот и бяха представени методи на средносрочно планиране, като съществен инструмент за управлението на общинските бюджети. Препоръките на Фискалния съвет бяха да се следват

добрите примери, да се работи прецизно и в детайли, като същевременно се следва принципът на пълна прозрачност и информиране на местната общност.

В края на есента Институтът за пазарна икономика (ИПИ) проведе 17-то издание на „Алтернативен бюджет за по-високи доходи – 2020г.“, на което присъстваха всички членове на Фискалния съвет като Любомир Дацов беше и панелист във форума. Предложенията на ИПИ бяха свързани с по-амбициозното планиране на публичните разходи, повишаването на заплатите в публичния сектор, мерки по отношение на фискалната децентрализация и др.

В края на годината представители на Фискалния съвет уважиха с присъствието си Осмия икономически форум „България и светът в развитие: трансформация 2020“, организиран от списание „Мениджър“. Главните теми, които се разгледаха, бяха преминаването към производства с по-висока добавена стойност и с по-малка тежест на разходите за труд, локалните и глобалните икономически бизнес условия в краткосрочен план, управлението на финансовия и човешки капитал в условията на динамичното изменение на цената им.

Последното събитие в страната за 2019г., на което беше поканен Фискалния съвет, бе организираното от Националното сдружение на общините в България обучение на тема „Подготовка на общинските бюджети 2020“ с място на провеждане – гр. Правец. Любомир Дацов, член на Фискалния съвет, изнесе презентация на тема „Оценка на фискалната политика в АСБП за 2020-2022 г. и есенната макроикономическа прогноза за 2020-2022 г.“, която беше високо оценено от участниците в събитието. В последствие изпълнителният директор на НСОРБ г-жа Силвия Георгиева изпрати до Фискалния съвет благодарствено писмо, в което от свое име и от името на Сдружението изказа своите благодарности и адмирации към блестящото представяне на Любомир Дацов във форума.

Кръгла маса на Фискалния съвет

На 25-ти юни 2019 г. в зала „Изток“ на Народното събрание Фискалният съвет за втори път проведе международно събитие по проблеми, свързани с публичните финанси. Първата по рода си международна кръгла маса на тема „Ефективност на публичните разходи“ даде възможност за провеждането на широка дискусия по отношение възможностите за насочване на държавните разходи. Форумът бе открит от председателя на ФС проф. д-р Борис Грозданов, който посочи, че избраната тема е една от най-важните в държавното управление. Председателят подчерта, че по основните критерии, определящи стабилността на публичните финанси България се намира на едно от челните места в Европейския съюз, но в същото време страната губи позиции по отношение на ефективността на разходите в публичния сектор. На кръглата маса слово произнесе зам. министър-председателят по икономическата и демографската политика Марияна Николова, която подчерта важността на взаимовръзката „ефективност – качество“ в публичните услуги и значението на правилното измерване на отчетността и прозрачността в тази област. Още по-решаваща е тяхната роля, когато ресурсите са ограничени, поради което министър Николова очерта основните предизвикателства пред държавата: да определи кои публични услуги да предлага, сред тях кои са с по-висок приоритет и кои могат да бъдат възложени на частния сектор. В тази връзка бе отчетено повишаването на цените на публичните услуги като здравеопазване, образование и транспорт, но също така и все по-увеличаващите се разходи, обусловени от демографските фактори и климатичните промени. Любомир Дацов, член на ФС, припомни, че въпросът за ефективността на бюджетните системи е поставен при първите опити за въвеждане на т.нар. програмно бюджетиране през 2001 г. Като основен настоящ проблем г-н Дацов посочи необходимостта от регламентация на системите за капиталово бюджетиране в Закона за публичните финанси.

В кръглата маса участваха още народни представители, председателят на Сметната палата Цветан Цветков, едни от най-изявените български експерти в сферата на финансите и икономиката, както и гости от Международния валутен фонд и Световната банка.

Основните доклади на кръглата маса бяха групирани в два панела: „Ефикасност и ефективност на публичните разходи“ с модератор Любомир Дацов и „Опитът на България при управлението на ефективността на публичните разходи“ с модератор Григорий Вазов, член на ФС.

В първия панел Председателят на Сметната палата г-н Цветан Цветков изнесе презентация на тема „С отчетност и прозрачност на публичния сектор към икономически растеж“, Марчин Согала от ГД „Икономическа и финансова политика“ на ЕК изнесе презентация на тема „Преглед на публичните разходи в еврозоната“, а Каролина Рентерия от МВФ изнесе презентация на тема „България: Оценка на управлението на публичните инвестиции“

Във втория панел Десислава Николова, служител в Световната банка, изнесе презентация на тема „Преглед на публичните разходи: Приложение за България“, проф. д-р Румен Брусарски от УНСС изнесе презентация на тема „За по-ефективни и ефикасни инвестиции в публичния сектор“ и Калоян Стайков от Института за пазарна икономика изнесе презентация на тема „Ефикасност и прозрачност на публичните разходи в България“.

Сред гостите на кръглата маса бе и председателят на Фискалния съвет на Република Сръбска проф. д-р Миленко Крайишник. Осъществената на следващия ден работна среща между него и Председателя на ФС проф. д-р Борис Грозданов затвърди съвместните намерения за разширяване на сътрудничеството между двете институции.

Сключени меморандуми

През 2019 г. Фискалният съвет на България сключи Меморандуми за сътрудничество с два български университета – Университета за национално световно стопанство (УНСС) и Висшето училище за застраховане и финанси (ВУЗФ).

Приоритетите в тази насока са следните: повишаване на качеството на фискалните анализи чрез насърчаване на сътрудничество между научната общност на университетите и експертния екип на Фискалния съвет; повишаване на информираността на студентите от УНСС и ВУЗФ за дейността на Фискалния

съвет, в т.ч. анализи, резултати, проекти и др.; стимулиране на образованието и обучението в сферата на публичните финанси, съобразени с потребностите на практиката и утвърдените наднационални фискални правила.

В меморандумите е записано също, че представители на Фискалния съвет ще участват в лекции, дискуссионни форуми, конференции, кръгли маси и др., провеждани от УНСС и ВУЗФ; ще предоставят информация на университетите за годишния календар с научни прояви и семинари, организирани от Фискалния съвет, ще предоставят изследвания и разработки в сферата на публичните финанси, финансовите анализи, становища и др.

Дейностите на УНСС и ВУЗФ, определени в меморандумите, са: споделяне на резултати от научноизследователски проекти и научни анализи, разработвани от екипи на университетите; участие в прояви, организирани от Фискалния съвет; предоставяне на мнения относно проектозаконали в областта на публичните финанси и др.

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 55, в т.ч.:

- в телевизии и радиа – 40 бр.
- в печатни издания – 15 бр.

Заклучение

Фискалният съвет поставя положителна самооценка за развитието си като институция през 2019 г. Съветът спазва принципите и изпълнява целите, поставени в Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, като се стреми към непрекъснато усъвършенстване на своите роля и функции за фискалното управление в България. В резултат партньорството на институцията с международни организации значително се подобрява и се повишава удовлетвореността от съвместната работа.

През 2019 г. Фискалният съвет предприе действия по внедряването на иконометрични модели в своята аналитична дейност с цел да изготвя собствени макроикономически и бюджетни прогнози. В тази връзка Съветът придоби софтуер за иконометрично моделиране, а през 2020 г. се планира специализирано обучение за използването му от екипния състав на институцията.

С оглед подобряване на сътрудничеството с международните организации становищата по стратегически документи, свързани със спазването на числовите фискални правила, през 2019 г. започна практика по публикуване на интернет страницата на Съвета на всички становища на английски език. Тази практика ще се запази и през 2020 г.

Фискалният съвет ще продължи положителната тенденция в своето развитие и през следващите години, като предприеме редица мерки, насочени към постоянно подобряване на своята дейност. Съветът планира да запази добрите практики, като организира ежегодно конференция по фискалните въпроси и продължи с издаването на годишник.

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 2019 г. Фискалният съвет прие седем становища по проекти на актове на Министерски съвет, включително:

1. Становище относно Средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г. и пролетна макроикономическа прогноза
2. Становище относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г.
3. Становище относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г.
4. Становище относно Проект на Закон за бюджет на НЗОК за 2020 г.
5. Становище на ФС относно Проект на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2020 г.
6. Становище относно Отчет за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. и Годишен отчет за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг към 31.12.2018 г.
7. Становище относно Отчет за изпълнението на бюджет на ДОО за 2018 г.

Становище относно Средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г. и пролетна макроикономическа прогноза

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите в чл. 6, т. 3 от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми, който изисква от Фискалният съвет на България да наблюдава спазването на числовите фискални правила и да изготвя мотивирано становище и препоръки относно средносрочната бюджетна прогноза, както и на други стратегически документи на Министерския съвет, относими към спазването на числовите фискални правила.

Проектът на средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. беше публикуван от Министерство на финансите на 02.04.2019 г. В рамките на кратък срок Фискалният съвет изготви своето становище въз основа както на публично достъпни документи от уебсайта на Министерство на финансите, така и на данни, предоставени на 04.04.2019 г. на Съвета във връзка с необходимостта от допълнителна информация за изготвяне на становището по СБП за периода 2020-2022 г.

Дейността по фискално наблюдение предполага анализ и оценка на основни бюджетни документи и прогнози, изготвени 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 базира на принципите на независимост, публичност, обективност и прозрачност.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва анализ и оценка на 1) икономическите перспективи за периода 2020-2022 г., 2) целите и основните параметри на фискалната политика (вкл. спазването на фискалните правила), 3) политиките по приходите и разходите според Средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. и 4) устойчивостта на публичните финанси. За извършването им е използвана информация на МФ, НСИ, БНБ, анализи на международни организации (ЕК, ОИСР, МВФ, СБ), собствени оценки и др.

Освен изпълнение на задълженията в закона, чрез настоящото становище Фискалният съвет има за цел да допринесе за разширяване на обхвата на фискалната информация и бюджетния анализ. Споделянето на информация, анализи и идеи може 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.

Оценка на макроикономическата рамка

Оценката на макроикономическата рамка е задължителен елемент на фискалния мониторинг, осъществяван от Фискалния съвет. Прогнозата за макроикономическото развитие има висока значимост, тъй като е основа за прогнозиране на всички фискални

показатели. 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, Световна банка и др.), като целта е да потърси причина за различията, ако са налични такива. Изследват се и отклоненията спрямо есенната макроикономическа прогноза.

Икономическите перспективи включват данни за международната среда, оценки на БВП и неговите компоненти, пазар на труда и цени, платежен баланс и паричен сектор. Поради различния момент на публикуване на прогнозите обикновено анализиранияте периоди не съвпадат изцяло. 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.

Номиналната стойност на БВП за 2018 г. достига 107 925 млн. лв., което представлява номинално нарастване от 6,8% спрямо 2017 г. или реален растеж от 3,1%. Отчита се значително забавяне от 0,7 п.п. спрямо 3,8% през 2017 г. Реалният растеж отбелязва минимално отклонение в посока намаление и спрямо повечето очаквания на различни институции и организации - например декемврийска прогноза на БНБ и зимната на ЕК (3,2%).

Значително е отклонението от 0,5 п.п. (13,9%) спрямо актуализираната средносрочна бюджетна прогноза на Министерство на финансите от октомври 2018. В номинално изражение това отклонение е минимално спрямо 2018 г. – 107 925 млн. лв. срещу прогноза от 108 141 млн. лв.

Отклонения в очакванията за реалния растеж през целия период 2019-2022 са представени в Табл. 1.

Табл. 1. Предвиждания в АСБП 2019-2021 г. и СБП 2020-2022 г. за реалния растеж на БВП

Година	Реален растеж на БВП		Ревизия	
	АСБП	СБП	Абсолютна стойност (п.п.)	Относителна стойност (%)
2018	3,6%	3,1% (отч. данни)	-0,5	-13,9%
2019	3,7%	3,4%	-0,3	-8,1%
2020	3,5%	3,3%	-0,2	-5,7%
2021	3,5%	3,3%	-0,2	-5,7%
2022	-	3,3%	-	-

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Очакванията за реален растеж през 2019 г. на МФ са за 3,4%, което е с 0,2 п.п. по-ниска от тази на февруарската прогноза на ЕК. Аналогично е отклонението за 2019 г. по отношение на инфлацията. За 2020 г. обаче очакванията на ЕК са значително по-оптимистични – 3,6% растеж спрямо 3,3% на МФ. Чувствителна е разликата и в прогнозата на инфлацията – 1,8% на ЕК спрямо 2,5% на МФ, която се обяснява с различния времеви обхват на използваните данни.

Развитието на растежа на БВП по компоненти е представено в Табл. 2. В по-голямата част от тях се наблюдават съществени ревизии.

Табл. 2. Ревизия в предвижданията в АСБП 2019-2021 г. и СБП 2020-2022 г. за реалния растеж на БВП*

Макроикон. показатели	2018			2019			2020			2021		
	АСБП	СБП	Рев. (п.п.)	АСБП	СБП	Рев. (п.п.)	АСБП	СБП	Рев. (п.п.)	АСБП	СБП	Рев. (п.п.)
Потребление	4,8%	6,0%	1,2	5,4%	4,6%	-0,8	4,2%	4,0%	-0,2	4,1%	3,6%	-0,5
Бруто-обр. на осн. кап.	8,9%	6,5%	-2,4	9,5%	9,9%	0,4	5,1%	5,0%	-0,1	6,7%	6,3%	-0,4
Износ	2,3%	-0,8%	-3,1	2,8%	1,8%	-1,0	2,7%	2,0%	-0,7	2,7%	1,8%	-0,9
Внос	5,3%	3,7%	-1,6	6,7%	5%	-1,7	4,1%	3,3%	-0,8	4,6%	3,2%	-1,4

*Данните за 2018 г. са прогнозни в АСБП 2019-2021 г. и отчетни в СБП 2020-2022 г.

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

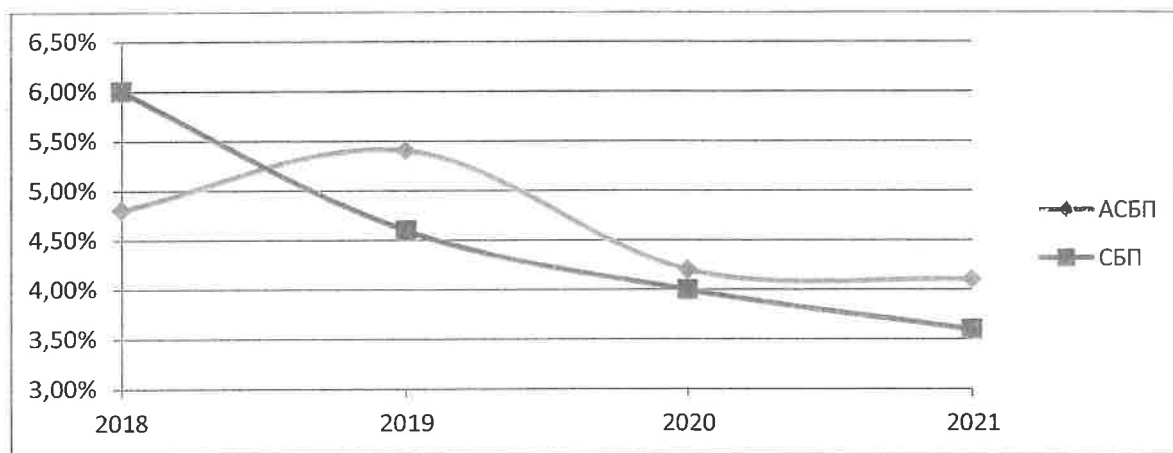
На база на данните, представени в Табл. 2, Фискалният съвет констатира, че се наблюдава очакване за изменение в структурата на растежа. Докато предвижданията за 2018 г. са били растежът да бъде воден от инвестициите в значително по-голяма степен отколкото от потреблението, в действителност стойностите на двата компонента са близки. За 2019 г. обаче в СБП 2020-2022 г. се очаква **значително увеличение при инвестициите и забавяне при потреблението**, докато АСБП 2019-2021 г. предвиждаше близък ръст и при двата компонента. При потреблението ревизията е в посока намаление с 0,8 п.п., а при инвестициите – увеличение с 0,4 п.п. Тези ревизии в значителна степен се дължат и на **променената от 2018 г. база**. За останалата част от прогнозирания период влиянието на инвестициите за растежа нараства.

В СБП 2020-2022 се залага значително увеличение на износа въпреки драстичното му намаляване през 2018 г. Точно при този компонент отклонението между прогнозираните стойности в АСБП 2019-2021 г. и отчетните в СБП 2020-2022 г. е най-високо – -3,1 п.п. Ревизията на износа в посока намаление за остатъка от прогнозирания период е по-ниска от ревизията на вноса, което означава, че очакваният ефект върху нетния износ е по-благоприятен спрямо АСБП 2019-2021 г. Това обстоятелство следва да се аргументира по-подробно, доколкото предстоящия неблагоприятен икономически цикъл и несигурността в

международен мащаб е вероятно да има негативен ефект върху износа. Рисковете, които се пораядат от тези фактори, могат да бъде отнесено и към инвестициите.

В СБП 2020-2022 г. като основен фактор за по-ниския растеж през 2018 г. се разглежда негативната динамика на износа, която се компенсира от значителния ръст в потреблението (6% през 2018 г. спрямо 4,3% за 2017 г). Отклонението спрямо прогнозата (4,8%) е 1,2 п.п., което може да се възприеме като значително, тъй като в относителна стойност се равнява на 25%. Сравнение между очакванията за динамиката на потреблението в АСБП 2019-2021 г. и СБП 2020-2022 г. е представено в Граф. 1

Граф. 1. Ревизия в предвижданията в АСБП 2019-2021 г. и СБП 2020-2022 г. за потреблението



*Данните за 2018 г. са прогнозни в АСБП 2019-2021 г. и отчетни в СБП 2020-2022 г.

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Фискалният съвет счита, че **силно негативно върху реалният растеж през 2018 г. е влиянието и на отрицателното отклонение в прогнозата за инвестициите.** Според Съвета очакванията за техните нива бяха надценени в СБП 2019-2021 г. и АСБП 2019-2021 г., както е представено и в становищата по съответните прогнози. При очаквания от 8,9% в АСБП 2019-2021 г. отчетната стойност е едва 6,5%. Отклонението е 2,4 п.п. или -27%. Въпреки това растежът при инвестициите е чувствителен спрямо предходната година (6,5% за 2018 г. при 3,2% за 2017 г.). Забавянето частично се компенсира от повишените прогнози за 2019 г. (9,9% в СБП спрямо 9,5% в АСБП). **Според Фискалния съвет нивото от 9,9% също е надценено.** В декемврийската прогноза на БНБ например е заложен ръст от 6,9%. За остатъка от прогнозния период ревизиите в очакванията са минимални спрямо АСБП 2019-2021 г.

По-ниският растеж и ревизирането на очакванията в негативна посока за страната са в синхрон с тези за еврозоната. В редица държави включително извън Европа като Италия, Германия, Турция, Китай и др., с които българската икономика е обвързана, се наблюдава чувствително забавяне и признаци за задълбочаване на тази тенденция. Растежът на европейската икономика се забавя значително до 1,9% спрямо 2,4% през 2017 г. Съпоставка с тенденциите в Европа и света е представена в Граф. 2.

Граф. 2. Очакван ръст на икономиките 2019-2022 г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Видно от Граф. 2 очакванията за реален растеж на българската икономика са значително над тези за европейската (ЕС 28). Потвърждават се обаче прогнозите от есента за изоставане спрямо световната. **Въпреки че очакваният растеж допринася за постигането на конвергенция към ЕС, този процес се забавя.**

Средногодишната инфлация за 2018 г. е 2,6%, но достига пикови нива от 3,7% през август. Очакванията са през 2019 г. да спадне под 2%, а в следващите години до края на периода да се повиши, но без да достига нивата от 2018 г. Този показател е от изключителна важност за икономиката на България с оглед спазването на изискването за ценова стабилност като критерий за конвергенция, чието спазване е необходимо условие за присъединяване към еврозоната. Върху инфлацията значително влияние оказват цените на енергийните ресурси. Намалването на нивата ѝ към края на 2018 г. се дължи тъкмо на спада в цената на суровия нефт с 30%.

Предвид волатилността на пазарите на валута и суровини, сравнението между прогнозните стойности в АСБП 2019-2021 г. и отчетните в СБП 2020-2022 г. за 2018 г., потвърждава **високата точност на прогнозата**. За оставащите години до края на разглеждания период, цената на петрол тип „Брент“ е ревизирана в посока намаление. Това обстоятелство има **негативно отражение върху приходите от акцизи и ДДС**. Противоположна е тенденцията при неенергийните суровини, при които е заложен по-висок ръст. Ефектът от очаквания спад в цената на петрола в известна степен се смекчава поради прогнозите за поскъпване на щатския долар. Курсът щ.д./евро е ревизиран в посока намаление от 1,16 в АСБП 2019-2021 г. до 1,13 в СБП 2020-2022 г. за целия разглеждан период.

При пазара на труда се наблюдава продължаваща тенденция за спад на безработицата, като тя достига нива от 5,2% през 2018 г. – под очакванията в АСБП 2019-2021 г. Съответно са ревизирани всяка от прогнозите за 2019 г. и 2020 г. в посока намаление с 2 п.п., а стойността от 4% за 2021 г. се очаква да се запази без промяна през 2022 г. Към 2018 г. заетостта и икономическата активност на трудоспособното население достигат исторически най-високите си нива. Компенсацията на един нает през 2018 г. обаче отчита спад спрямо 2017 г. с 4,9 п.п. – от 10,5% до 5,6%. Отчетната стойност е по-ниска от прогнозната (6,6%) в АСБП 2019-2021 Г. с 1 п.п. **Въпреки това ръстът при доходите е по-висок от този в производителността на труда**, която достига 3,2%. Очакванията са компенсацията да се увеличи до 7,8% през 2019 г., но това ниво е по-ниско с 0,6 п.п. спрямо заложеното в АСБП 2019-2021 г. Остатъкът от периода също се характеризира с минимално намаление спрямо есенната прогноза. **В условията на негативни демографски тенденции и изоставащ темп на производителността на труда спрямо доходите се повишава риска от „прегряване“ на пазара на труда.**

През 2018 г. салдото по текущата сметка е положително – 4,6% от БВП, и надвишава прогнозната стойност от 2,9% в АСБП 2019-2021 Г., но излишъкът се свива спрямо 6,5% през 2017 г. Ревизирани са и прогнозите през целия разглеждан период, като отрицателно салдо по текущата сметка се очаква не през 2021 г., а през 2022 г. Износът към ЕС нараства през 2018 г., но не достатъчно, за да компенсира значителното намаление в износ към Турция – с 12,9% и в търговията с Руската федерация. При преките чуждестранни инвестиции не се наблюдават съществени отклонения нито между отчетни и прогнозни данни, нито по отношения на ревизии в очакванията за разглеждания период. Те поддържат стабилно ниво от 3,5% за всяка от годините.

Пазарната стойност на брутните международни валутни резерви отбелязва ръст от 6% през 2018 г. спрямо предходната година. Банковата система остава стабилна. Делът на необслужваните кредити намалява, **но все още е значително над средните нива в ЕС**, което предизвика критика и от страна на ЕК. Вземанията от фирми през 2018 г. нарастват с 1,4 п.п. спрямо прогнозната стойност в АСБП 2019-2021 г. В посока увеличение са ревизирани и останалите години от разглеждания период. Очакваните стойности в СБП 2020-2022 г. са осезаемо по-високи от тези в по-консервативната в това отношение декемврийска прогноза на БНБ.

Значителен ръст се наблюдава и при кредитите на домакинствата – 5,1 п.п. спрямо 2017 г. (от 6,1% през 2017 г. до 11,2% през 2018 г.) и спрямо прогнозата в АСБП 2019-2021 г. (9,6%) – 1,6 п.п. Осезаемо ревизирани в посока увеличение са и останалите години от разглеждания период. Неколкократните предупреждения на БНБ към банките потвърждават вероятността от **нарастване на риска в сектора.**

Оценката на макроикономическите рискове в СБП 2020-2022 г. се характеризира най-вече с **увеличаване на несигурността, свързана с нестабилната вътрешна среда.** Значителна част от факторите, повлияли икономиката през втората половина на 2018 г. и началото на 2019 г. продължават да оказват своя ефект и в момента. Очаква се **износът към Турция да остане негативно повлиян** от забавянето на турската икономика. Условията на продължаваща **неяснота относно Брекзит** и рисковете от политическа криза във Великобритания се отразяват негативно върху развитието на

ЕС. Очакванията за приближаване на настъпване на **неблагоприятния икономически цикъл имат дестимулиращ ефект върху частните инвестиции.**

Според Фискалния съвет прогнозата следва да акцентира в по-значителна степен върху **рисковете, свързани с външната среда.** Не се наблюдават особено съществени ревизии на есенната прогноза предвид приближаването на **неблагоприятния икономически цикъл**, който е в основата на анализите на международните организации. Затова Съветът счита, че е следва да се прогнозира по-задълбочено ефекта от него. Според Фискалния съвет е необходима и по-задълбочена **аргументация относно очакванията за растежа.** Трудно може да се направи сравнение с прогнозите на други институции поради липса на такива със същия времеви обхват или съдържание. За периода 2020 – 2022 г. повечето показатели се променят в синхрон. 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.

Макроикономическата прогноза за периода 2020-2022 г. е в съответствие с актуалните очаквания за развитие на икономическата среда в международен план. Прогнозата за основните макроикономически показатели е реалистична.

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.

I. Оценка на фискалната рамка

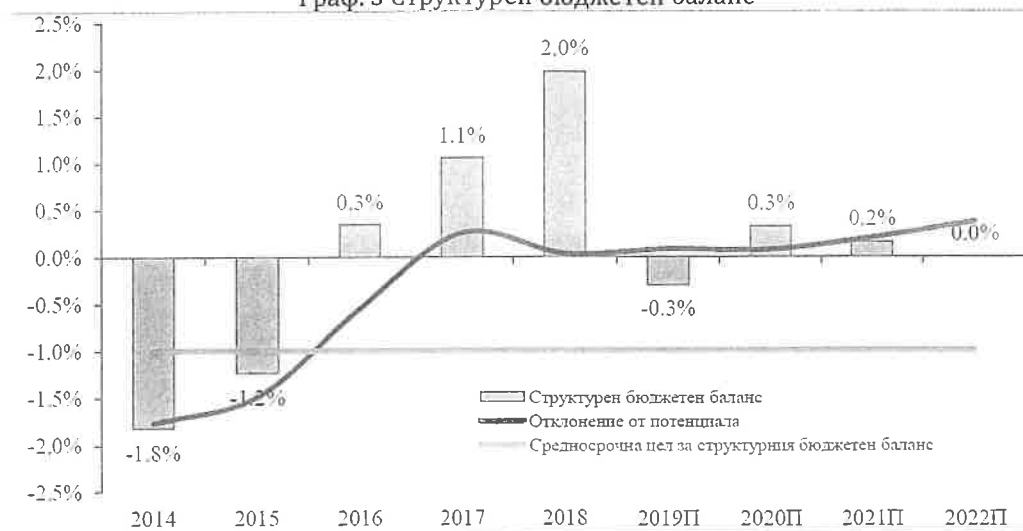
Оценка на фискалната позиция за периода 2019-2021г.

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. Стабилизиращата фискална политика предполага съобразяване с фазата на икономическия цикъл и предприемане на мерки, насочени към изглаждане на флукуациите в икономическото развитие (антициклична фискална политика).

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. 3 Структурен бюджетен баланс



Източник: МФ

В тази част се извършва 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 февруари 2019 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. **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 – здравеопазване, 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 2018 г. реалният икономически ръст е 3,1%. Забавянето на икономическия растеж е повод и за по-скромни очаквания за бъдещето икономическо развитие (около 3,3%).

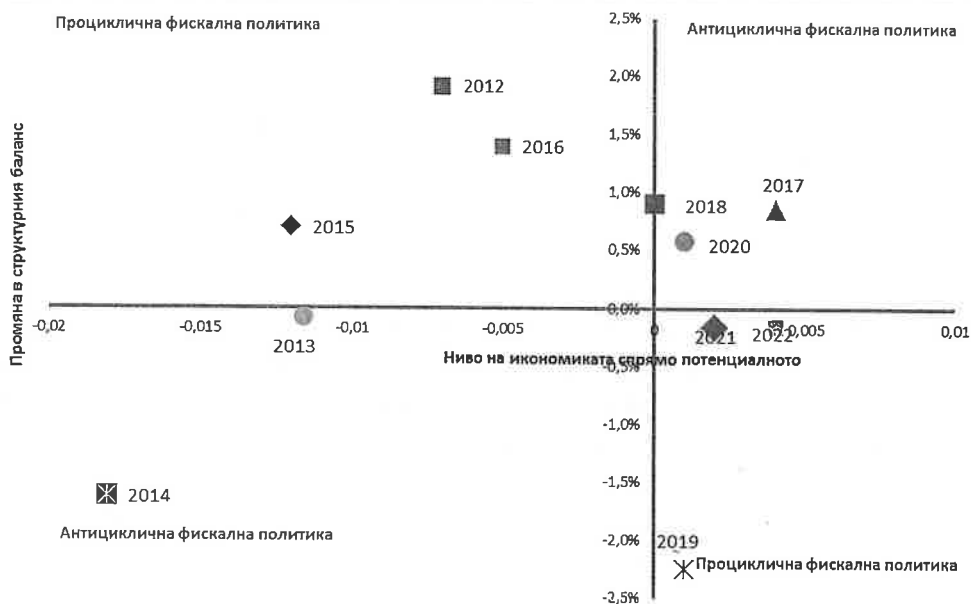
Потенциалният БВП също се очаква да расте с около 3,3% годишно и очакванията са леко занижени спрямо очакванията в есенната средносрочна бюджетна прогноза. Ръстът е ограничен от по-скромното нарастване на капитала и труда. За сметка на това расте значението на общата факторна производителност като фактор 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. На фона на реализирани излишъци за три поредни години и очакване за възходящо развитие на икономиката, надвишаващо потенциала е планирания дефицит за 2019 г. по КФП в размер на 0,5% от БВП изглежда нелогично.

Прогнозира се достигане на нулево салдо по КФП през периода 2020-2022 г. 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 СБП 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 2013-2022 г.



Източник: ФС по данни на МФ

В АСБП за 2019-2021г. очакванията бяха, че още през 2018г. ще има положително отклонение от потенциалното производство, а структурният баланс ще възлезе на 0,4% от БВП с фискална експанзия от 0,7 пр.п. В СБП 2020-2022г. се вижда, че за 2018г. не се е реализирало положително отклонение от потенциала, но остават очакванията че в следващите години ще има такова, макар и вече в по-ниски стойности - в рамките на 0,1 до 0,4% през 2022г. Структурният баланс за 2018г. надхвърли очакванията и възлезе на 2% от БВП (при 1,1% от БВП за 2017г.), при което вместо очакваната фискална експанзия от 0,7 пр.п. се реализира фискална рестрикция в размер на 0,9 п. п.

През 2019 г. се очаква положителното отклонение от потенциала да достигне 0,1%, но бюджетното салдо е отрицателно (-0,2%), а структурния 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 през 2019 г. се води **изявена проциклична политика** (структурният баланс се влошава с 2,3 пр.п. при очаквано положително отклонение от потенциала), през 2020 г. е антициклична и през 2021 и 2022г. отново става леко проциклична. Опасенията са, че през текущата година действията на фискалните власти може да окажат **процикличен натиск** върху икономиката и да се генерира допълнителна **инфлация**. Препоръчително е правителството да упражнява по-сериозна рестрикция чрез своите дискреционни мерки, за да избегне процикличност. **Фискалният съвет препоръчва да се следи внимателно изменението в отклонението от потенциалния БВП и фискалната позиция да бъде антициклична или в най-лошия случай неутрална.**

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.

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:

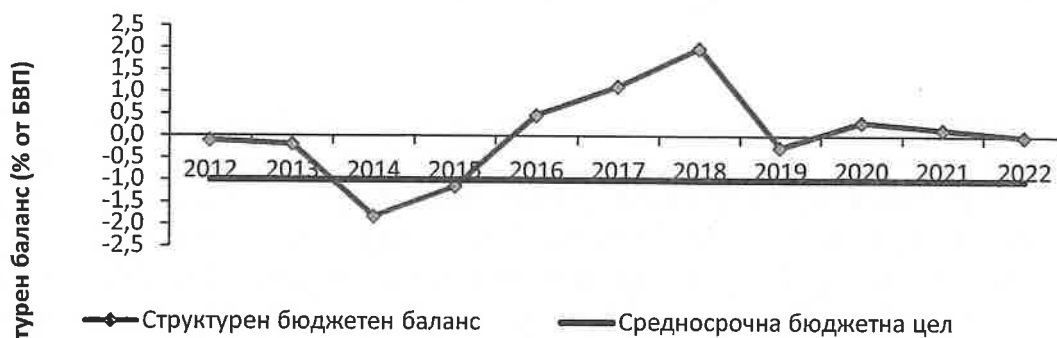
- Средносрочната бюджетна прогноза 2020-2022 и Конвергентната програма на България, включващи информация за сектор „Държавно управление“ и КФП на касова основа и пролетната макроикономическа рамка;
- Отчетни данни на НСИ за приходите и разходите на сектор „Държавно управление“ за 2017 г.

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 баланс¹. При изчисляването на структурния баланс бюджетният баланс е изчистен 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



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

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

¹ За повече информация:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp478_en.pdf

Както е видно на Граф. 5 България е изпълнила своята средносрочна бюджетна цел още през 2016 г. За последната отчетна 2018г. година структурният баланс е 2% от БВП, което е значително над средносрочната бюджетна цел от -1% от БВП. Правителството чрез своите дискреционни мерки е водило рестриктивна фискална политика, като е иззело чрез данъци и други бюджетни приходи повече от икономиката, отколкото е добавило чрез своите разходи.

За прогнозния период се очаква СБЦ да бъде изпълнена, като структурният баланс се очаква да се движи между -0,3% и 0,3% 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 брутния 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

След 2015г. и бюджетният баланс на касова основа и балансът на сектор „Държавно управление“ са в положителната зона, с изключение на настоящата година, за която е планиран малък дефицит, но все пак далеч от тавана на ограниченията и на двете фискални правила. Това е позитивен знак за фискалната политика, въпреки че за оценка на фискалната политика общото салдо рядко се използва.

След 2019г. балансът на сектор „Държавно управление“ за прогнозния период 2020-2022г. се планира с малки излишъци – от 0,4% от БВП през 2020г. до 0,1% през

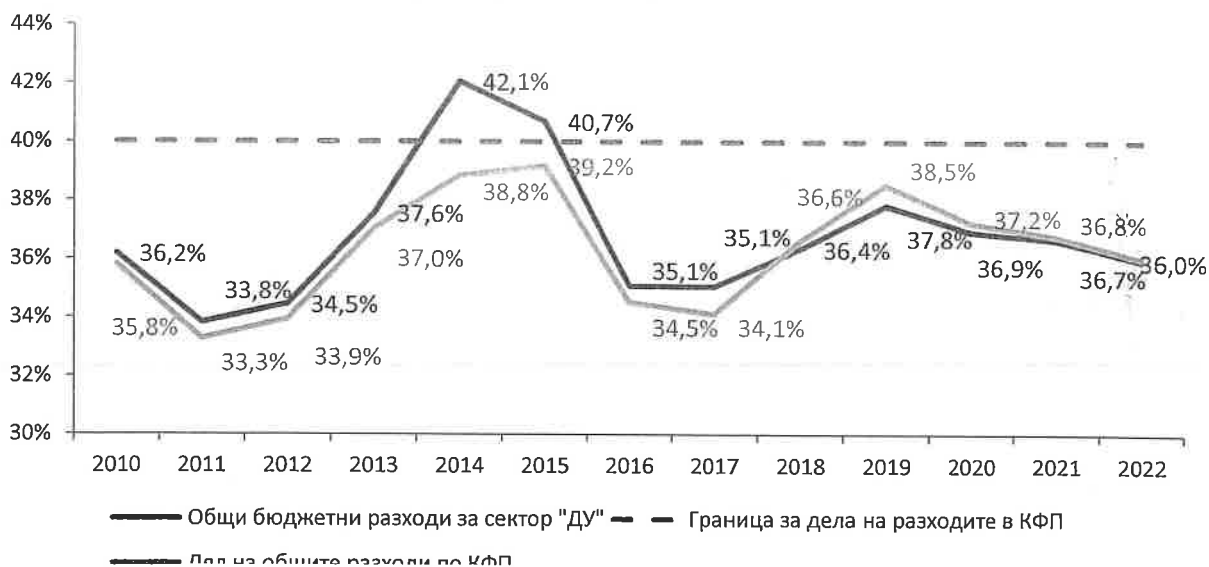
2022г. Балансът по КФП за трите прогнозни години е с нулево салдо и също е далеч от границата от 2% дефицит. Прави впечатление, че често **общият бюджетен баланс се планира по-консервативно, отколкото се реализира при изпълнението на бюджета**. Следва да се отбележи, че големи бюджетни излишъци не винаги са знак за ефективна фискална политика, особено ако не са съобразени с икономическия цикъл.

Разходни правила

Правило за дял на разходите в БВП

Това правило ограничава т.нар. „размер на държавата“ или размера на публичния сектор. Прекомерната държавна намеса в икономиката 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 сектор „Държавно управление“. За 2018 г. общите бюджетни разходи по КФП са на равнище около 36,6%. Само за 2019г. е планирано увеличение до 38,5% и след това отново тенденцията е за намаляване до 36% в края на прогнозния период. Може да се направи извод, че **държавата не оказва голям натиск върху икономиката и частния сектор**.

Прогнозата за разходите на сектор „Държавно управление“ и по КФП е под ограничението от 40% от БВП за целия разглеждан период. За прогнозния период той се увеличава до 38% от БВП през 2019г. и след това отново намалява до 36%. 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 на ръста 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.

Описание на методологическите особености при изчисляване на разходното правило:

- За изчисляването на разходното правило се използва информация от СБП 2020-2022 г. на касова основа и за сектор „Държавно управление“;
- Данни от пролетната макроикономическа прогноза на МФ за 2019-2022 г.;
- За изчисляване на разходното правило сме използвали данни за дискреционните мерки от СБП 2020-2022 г., както и данни за Конвергентната програма;
- 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 2019 г. ЕК определя реален референтен растеж на разходите за България в размер на 2.7% от БВП, като това ниво е прието и за прогнозния период.
- За изчисляване са използвани насоките на ЕК за изчисляване на разходното правило във *Vade mecum on the Stability and growth pact, April 2019*.

На графиката е представена информация за спазването на разходното правило за периода 2012-2022 г. Правилото е илюстрирано чрез номиналните показатели, а в СБП 2020-2022г. са посочените показатели в реално изражение, но това не променя общите заключения.

Граф. 8. Спазване на правилото за годишен ръст на разходите



Бележка: Разходното правило се спазва, когато номиналният растеж на разходите е по-малък от съответния референтен растеж. Разходите са коригирани съгласно изискванията на Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2019.

За 2012 и 2013 г. липсва точна информация за размера на приходните дискреционни мерки. Не е правена допълнителна оценка, свързана с еднократните мерки.

За разглеждания период можем да отбележим, че ръстът на разходите за някои отделни години надвишава референтния растеж на потенциалния БВП. По-значимо е отклонението през 2014 г., но оценката изисква допълнителен анализ на еднократните разходи, свързани с намесата на държавата във връзка с КТБ. **Правилото е нарушено и през 2017г., и през 2019г.** В прогнозните години 2020-2022г. е предвидено разходното правило да се спазва. 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.**

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.

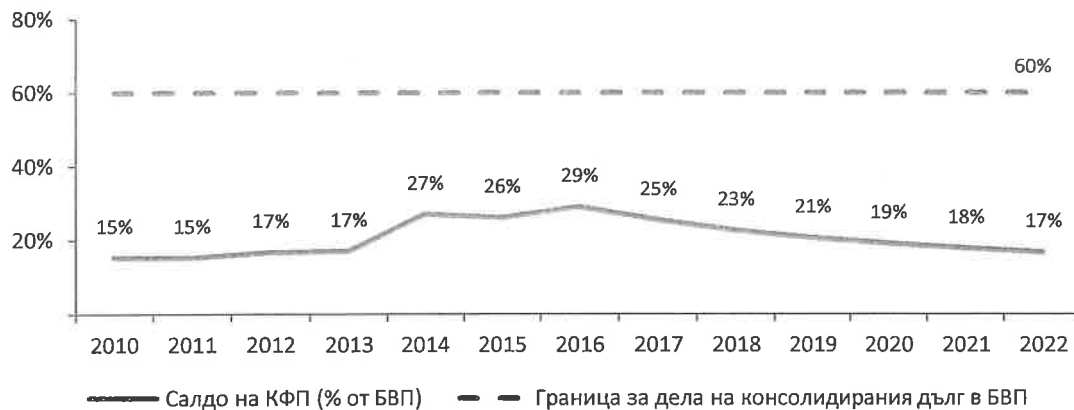
Дългово правило и политика по дълга

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 БВП. 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.

След 2016г. делът на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ постепенно намалява и през 2018г. е достигнал 23% от БВП. Прогнозите са тази тенденция да продължи и в края на периода (2022г.) да се постигне стойност от 17% от БВП, каквато беше през 2012г. преди драстичното увеличение на дълга.

Граф. 9. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В края на 2018г. консолидираният дълг намалява, спрямо предходната година и достига до 24.4 млрд. лв.. Очакванията са за погасяване на падежиращите задължения без поемане на нов дълг. През текущата година се очаква размерът на дълга да намалее до 23 898 млн. лв., а до 2022г. трябва да достигне 23 113 млн. лв. Както се вижда в абсолютна сума намалението не е съществено, но поради ръста на БВП в относително изражение спадът е по-осезаем.

През 2020-2021г. изтича крайният срок на погасяване на шест емисии от държавни ценни книжа, а според допусканията на МФ се прогнозира номиналната стойност консолидираният дълг да се свие до 23.1 млрд. лв. или около 17% от БВП. Средният матуритет на дълга за периода варира между 5.7 г. до 7.1 г., най-съществен дял заемат задълженията с матуритет от 5 до 10г. (45%).

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

дълг в БВП е значително под 60%. България се определя като държава с нисък риск по отношение на средносрочните рискове за фискална стабилност, свързани с държавния дълг. 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.

Валутната и лихвената структура на държавния дълг не предполагат валутен или лихвен риск. Запазва се превес на задълженията с фиксиран лихвен процент. Лихвените разходи за целия период се задържат на нива под 1% от БВП. В структурно отношение, дългът на подсектор Централно управление заема 97% и има най-съществено влияние върху динамиката на дълга. Основен дял от дълга на ЦУ заемат облигациите, емитирани на МКП – 58.8%.

Настоящите условията на дълговия пазар, в т.ч. високата ликвидност и ниските лихвени проценти, предполагат благоприятна среда за рефинансиране на дългови задължения, при необходимост.

За поддържане на фискална стабилност е от значение и наблюдението върху условните задължения с потенциално въздействие върху сектор Държавно управление (ДУ). В условните задължения се включват: задълженията, произтичащи от дейността на публичните дружества, гарантиран дълг на сектор ДУ, необслужвани кредити и задължения, свързани с ПЧП. Най-високо е нивото на условни задължения на държавно контролираните предприятия, класифицирани извън сектор ДУ (общ размер 10.4% или 10.5 млрд. лв.). В процентно отношение, в края на 2018г., условните задължения съставляват 21.6% от БВП. **В сравнение със средното ниво на задлъжнялост за ЕС – 39.12%, показателят, отчетен в България се определя като нискорисков.** Въпреки това, непрекъснатият мониторинг на държавните предприятия, допринася за управление и контрол на бъдещи фискални рискове.

Гарантираният дълг на сектор ДУ в края на 2018г. е 178,1 млн. лв. или 0.2% от БВП. Според прогнозните данни, дългът ще се увеличи и ще достигне до 340 млн. лв., но ще се запази около 0,2% от прогнозния растеж на БВП (при запазване на очакванията от положителна динамика на икономическия растеж). Предвижданото увеличение е свързано със стартирането на проекта „Междусистемна газова връзка Гърция – България“.

Според данни и от Европейската комисия², рисковете за нарушаване на фискалната устойчивост в България, се определят като ниски, както в краткосрочен, така и в средносрочен план. Твърдението е подкрепено на база изчисления на показателя S1 за устойчивостта и резултати от анализа на устойчивост на дълга (DSA - Debt Sustainability Analysis).

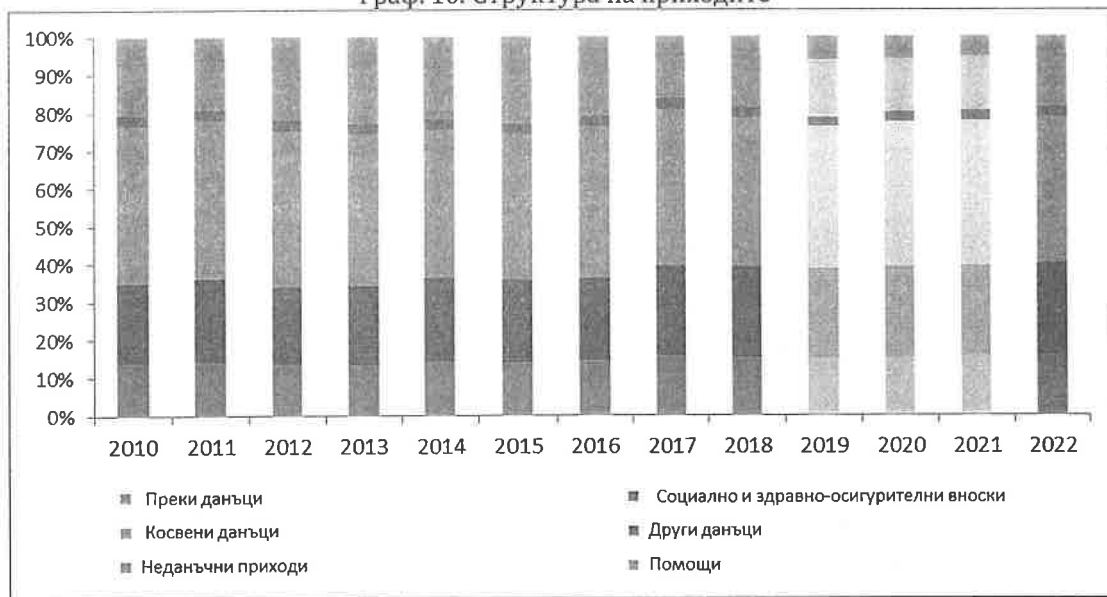
²European Commission, Fiscal Sustainability Report 2018, January 2019

Анализ на приходните политики

Коректното прогнозиране на данъчните приходи е от съществена 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 административни облекчения, които подобряват бизнес средата. През последните десет години не се наблюдава промяна в структурата на приходите.

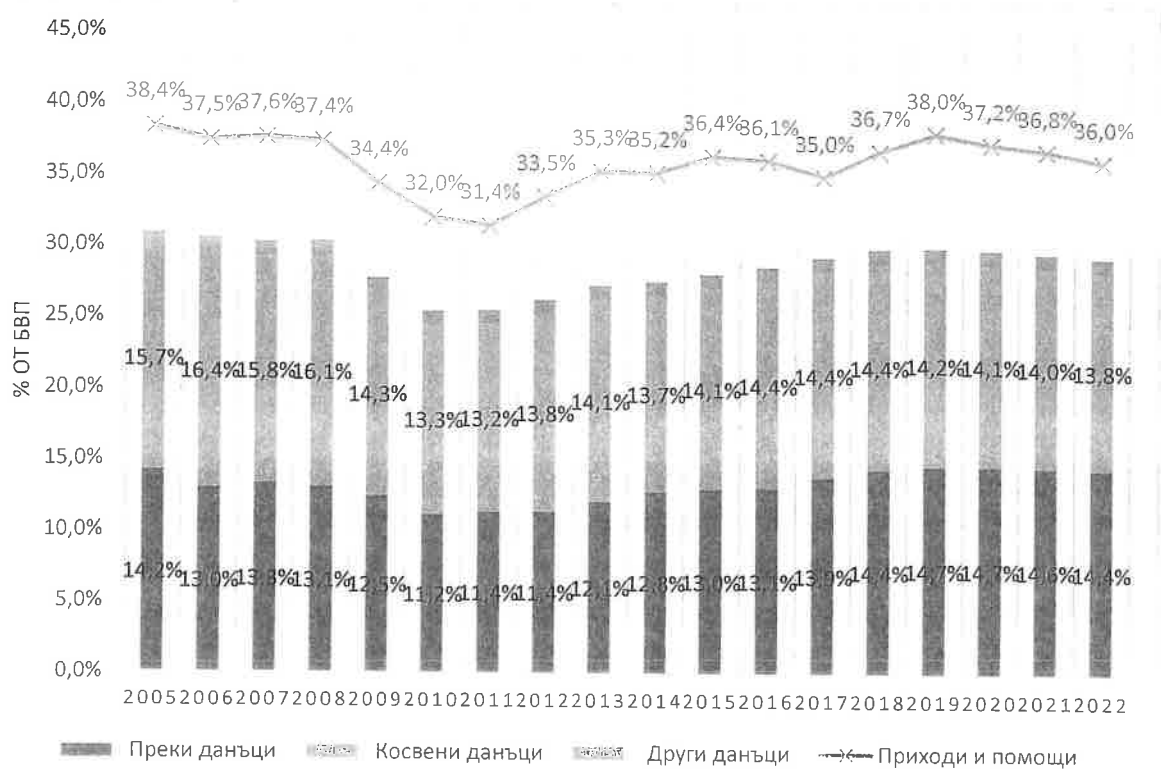
Граф. 10. Структура на приходите



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Въпреки растежа в номинална стойност, като дял от БВП приходите бележат спад от 36,7% за отчетната 2018 г. до 36% в края на прогнозирания период. Очакванията за данъчно-осигурителната тежест в периода 2020-2022 г. са да намалява от 29,9% до 29,3%, които са близки до нормалните за настоящата данъчна система.

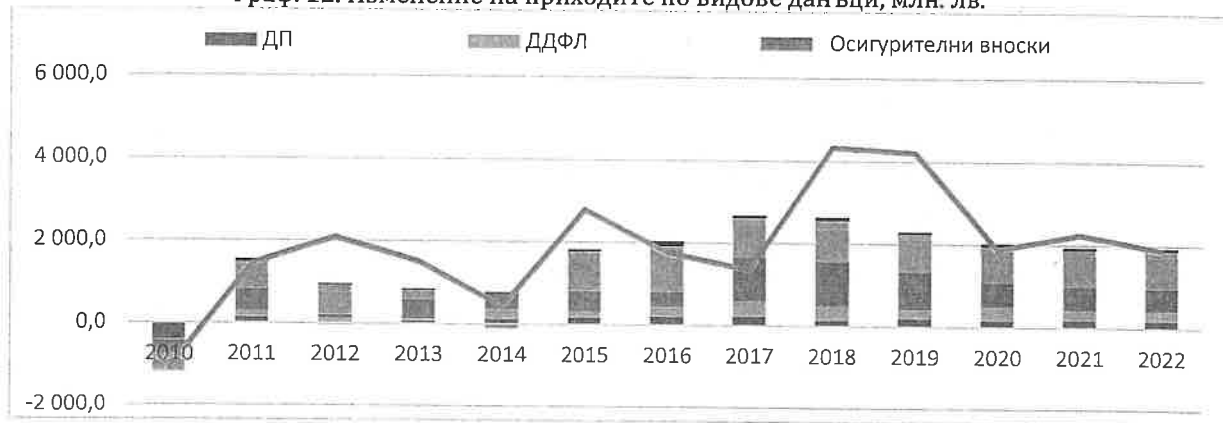
Граф. 11. Данъчно-осигурителни приходи по основни агрегати (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Прогнозата предвижда през 2019 г. общо приходите по КФП да достигнат 43,86 млрд. лв., а данъчно-осигурителните приходи 34,55 млрд. лв. Данните за 2019 г. не са ревизирани спрямо АБСП 2019-2021, но през 2019 г. измененията са най-съществени. Общо приходите и помощите нарастват с 10,6% в номинален размер спрямо 2018 г., докато за прогнозния период 2020-2022г. средногодишното нарастване е 4-5%. Данъчно-осигурителните приходи също растат с намаляващ темп – от 7,2% за 2019г. до 5,1% за 2022г. Увеличението в неданъчните приходи и помощи е чувствително само през 2019г. (над 25%), след което се предвиждат разнопосочни вариации в малки граници

Граф. 12. Изменение на приходите по видове данъци, млн. лв.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Положителен ефект върху осигурителните приходи се очаква от увеличението на минималната работна заплата до 610 лв. през 2020 г. (увеличение на базата с 8,9%) и до 650 лв. през 2021 г. (увеличение на базата с 6,6%). Положителен ефект върху приходите ще се реализира и по отношение на ДДФЛ, но в известна степен ще има негативно отражение върху приходите от данъци върху печалбата. Приходите от ДДФЛ и осигуровки се увеличават и под влиянието на ръста както в броя на заетите, така и на компенсацията на наетите. Положителен е и ефектът от увеличението на възнагражденията на педагогическия персонал и на минималните осигурителни доходи по икономически дейности.

Прогнозните приходи от ДДС за 2020 г. са в размер на 11 570 млн. лв., като е отчетен положителен ефект от увеличаване потреблението, износа и вноса. **Рисковете в това отношение са свързани с евентуално надценяване на потреблението. Нарастващото значение на инвестициите за растежа ще има негативен ефект по отношение на приходите от косвени данъци, които са свързани с потреблението.**

Сериозен проблем в България остава събираемостта на ДДС, който е основен източник на бюджетни приходи. Предприемат се различни мерки, от които се очаква увеличаване на събираемостта. В края на прогнозния период се очаква приходите от ДДС да надвишат 13 млрд. лв.

По отношение на данъците по реда на ЗКПО се предвижда както запазване на ставката от 10% за целия период, така и на размера на авансовите вноски. За 2020 г. се предвиждат приходи от близо 3 млрд. лв., като за целия период се залага минимален ръст от малко над 6% на годишна база, достигащи до 3,4 млрд. в края на прогнозния период.

Нарастването на бюджетните приходи е основно в резултат на дискреционните мерки на правителството и в минимална степен от повишаването на събираемостта на данъците. Въпреки положителния ефект от дискреционните мерки върху номиналния размер на приходите, техният дял от БВП намалява. Според Фискалния има известно несъответствие между прогнозата за динамиката на приходите и очакванията за макроикономическото развитие. Номиналният ръст на данъчните приходи е подценен спрямо очаквания ръст на БВП.

Граф. 14. Изменение в събираемостта на данъците



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Информацията, достъпна в СБП, предполага, че правителството разчита в значителна степен на развитието на потреблението като източник на приходи за бюджета. В същото време очакванията са неговият принос за растежа да изостава спрямо инвестициите. Освен това косвените данъци, свързани с потреблението, се характеризират с висок процент на избягване на данъчното облагане. При сектор Услуги също има негативен ефект от недеklarирани доходи, който се отразява както върху приходите от ДДФЛ, така и върху осигурителни вноски. Тези сфери са от ключово значение за повишаването на събираемостта.

Развитието на приходите в СБП 2020-2022 г. е в съответствие с описаните в прогнозата макроикономически допускания. Фискалният съвет потвърждава позицията си, че **сегашната данъчно-осигурителна система и структура в България отговаря по подходящ начин на целите на икономическия растеж и по-висока заетост.**

Анализ на разходните политики

При оценка на разходната част на СБП 2020-2022 г. се изхожда от гледна точка на динамиката на публичните разходи, величината и икономическата им структура по функционален и икономически признак, анализ на отклоненията между планирано и отчетено ниво.

По отношение на макроикономическите параметри на разходната част се наблюдават редуване на периоди на експанзия и периоди на консолидация. Като дял от БВП разходите варират между 33% и 39%. **Спазва се правилото за размер на публичните разходи под 40% от БВП.**

Граф. 15. Структура на разходите по икономически елементи (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

От 2017г. публичните разходи увеличават своя дял в БВП до настоящата година, но прогнозата предвижда обръщане на тренда. Планираните разходи по КФП продължават да се увеличават в номинално изражение всяка година, но спрямо БВП за прогнозния период се очертава тенденция на намаляване на относителния дял – от 38% за 2019г. до 36% през 2022г. След като за 2019г. бе планирано увеличение от над 5 млрд.

лв., за следващите три години увеличенията са в рамките на 1,3-2,3 млрд. лв., което е 3-4%-но увеличение. В края на периода разходите ще достигнат почти 50 млрд. лв.

Фискалният съвет оценява положително тенденцията за свиване на дела на държавните разходи съобразно фазата на икономическия цикъл.

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 2010-2018 г. е 3%, докато средният размер на отклонението, изчислен през дела на разходите към БВП, е значително по висок - 8%. Тази разлика е разбираема и е следствие на традиционния подход на номинално таргетиране на бюджетните разходи, а не на реални размери.

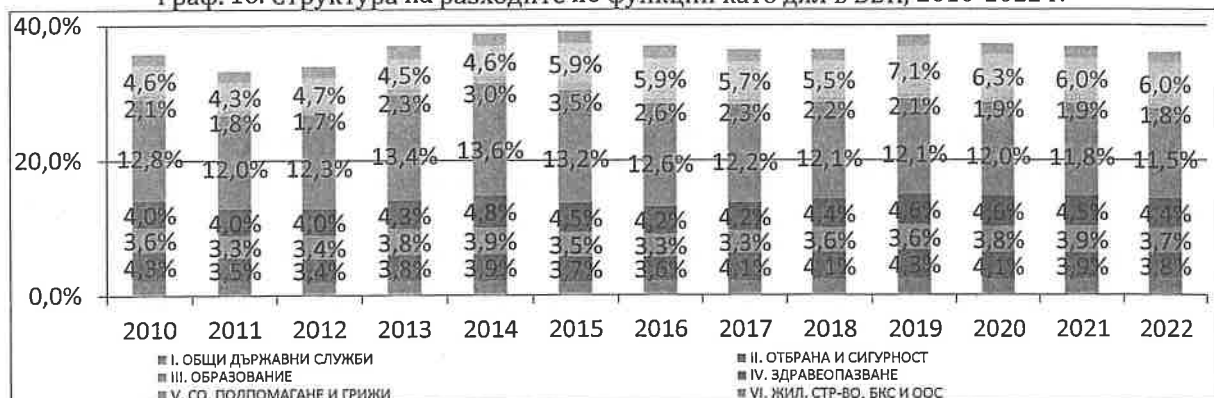
Средният размер на отклонението на текущите разходи е -0,4%, като варира между неизпълнение с 4,1% през 2010г. и преизпълнение с 2,8% през 2018г., а отклонението при капиталовите разходи е 14,8%, като вариациите са огромни – от неизпълнение с 40% през 2017г. до преизпълнение с 32% през 2015г. В последните 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 Фискалния съвет това е индикатор за необходимост от подобряване на процеса на планиране на капиталовите разходи.**

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.

Прегледът на функционалната структура на разходите може да ни покаже за чия сметка ще бъде планираната фискална консолидация през следващите три години.

Граф. 16. Структура на разходите по функции като дял в БВП, 2010-2022 г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Очаква се свиване на относителния дял почти във всички функции, с изключение на разходите за образование. От разходната структура се вижда, че най-голямото намаление ще е за функция „Икономически дейности и услуги“ (с 1,1 п.п. спрямо плана за 2019г.). Относителният дял на най-голямата функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ в БВП намалява с 0,6 п.п. до 11,5% през 2022г. С 0,5 п.п. намаляват разходите за „Отбрана и сигурност“.

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.

Разходите за персонал ще надхвърлят 10 млрд. лв. през 2020г. и представляват 23% от разходите. За последните 10 години са се удвоили в номинален размер, а делът им в БВП постоянно расте от 2012г. насам и през 2020г. ще достигне 8,3%. Разходите за издръжка са в рамките на 4% от БВП, а за социално подпомагане и грижи са около 15% от БВП.

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, като за 2019г. се очаква да достигнат 5,7%.

Граф. 17. Динамика на текущите и капиталовите разходи (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Според Фискалния съвет задържането на публичните инвестиции на едно постоянно ниво от 4,9% от БВП не кореспондира съвсем с очакванията за по-сериозно усвояване на средства от оперативните програми на ЕС в края на програмния период 2014-2022, както показва опитът от първия програмен период 2007-2013г. Нещо повече, очакванията за ръст на инвестициите (в т.ч. и публичните) са основен компонент на предвиждания икономически растеж.

По-основните акценти в социалната политика за периода 2020-2022г. са както следва:

1. Предвижда се увеличаване на размера на минималната работна заплата през 2020-2021г. и достигането ѝ до 650 лв. Наред с това се обсъжда увеличаване на средствата за заплати и възнаграждения за заетите в бюджетния сектор, но окончателно решение по този въпрос ще бъде взето на втори етап да бюджетната процедура за 2020г.
2. Продължава увеличението на възрастта за придобиване право на пенсия с по 2 месеца за жените и по 1 месец за мъжете и осъвременяване на пенсиите по т.н. швейцарско правило. Предвижда се увеличаване на минималната пенсия през 2020-2022г. и запазване на максималната пенсия в размер на 1200 лв.
3. Не се предвиждат промени по отношение на изплащанията на паричните обезщетения за временна нетрудоспособност и майчинство.

Отчетено е, че част от политиките трябва да бъдат преразгледани от втория етап от бюджетната процедура за 2020г. и следва да бъдат съобразени с приоритетите на правителството с фискалните правила и цели.

Дискреционни мерки по приходите и по разходите

При приходите, мерките, планирани на начислена основа, възлизат на 1 173,3 млн. лв. общо за периода 2020-2022 г. и са в двойно по-малък размер спрямо дискреционните мерки планирани в АСБП 2019-2021г. Това е така защото голяма част от дискреционните мерки бяха заложили за 2019г. (увеличение на максималния осигурителен доход от 2 600 лв. на 3 000 лв., промяната в ЗМДТ относно данъка върху превозните средства, увеличението на акциза за нагряваемо тютюнево изделие, Фонд „Сигурност на електроенергийната система“), която е извън прогнозния период, а същевременно за 2022г. са предвидени едва 30 млн. лв. приходи от избор на осигуряване.

Дискреционната мярка с най-голям ефект е въвеждането на ТОЛ такса и електронна винетка с общ ефект от 557 млн. лв. за прогнозния период (тя има частичен ефект и през 2019г.). Още 308,8 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, с очакван ефект върху приходите от ДДФЛ и осигурителни вноски от 222,6 млн. лв. за прогнозния период.

При разходите, дискреционните мерки, планирани на начислена основа, възлизат на 2 939,1 млн. лв. общо за периода 2020-2022 г. (при 4 801,4 млн. лв. в АСБП 2019-2022). Причината е, че отпадат 2 261 млн. лв. разходи за 2019г., а планираните за 2022г. са в размер на 555 млн. лв. Капиталовите разходи са 933 млн. лв. и са за придобиване на бойна техника и самолет. Планирани са 557 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.

В приходите се залагат постъпления от ДДФЛ и осигуровки в резултат на увеличаване на заплатите в бюджетната сфера, а в разходите това не е отразено. Нещо повече, на стр. 59 от СБП 2020-2022 се твърди, че увеличението на заплатите в бюджетния сектор не е окончателно решено и ще стане ясно на следващия етап на бюджетната процедура. От друга страна, в разходите има позиция „Увеличаване на заплатите на педагогическия персонал“, а в приходите не са предвидени допълнителни средства от ДДФЛ и осигуровки в резултат на това увеличение.

Съпоставката на дискреционните мерки в приходната и разходната част показва, че **правителството е ориентирано към експанзивна фискална политика** (новите разходни ангажименти надвишават 2,5 пъти допълнителните приходни мерки). Длъжни сме да предупредим за **рисквете от негативните ефекти от воденето на такава политика върху нивото на инфлация в период на функциониране на икономиката над нейния потенциал.**

Европейски фондове и програми за периода 2020-2022

През периода 2020-2022г. **европейските фондове ще оказват още по-съществено влияние върху публичните финанси.** В края на 2018г. средното изпълнение на програмите по ЕС (по показател реално изплатени средства) е 28%. Очакванията са, през следващите три години, да се реализират основна част от проектите по ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура 2014-2020“, по ОП „Околна среда“, както и градските проекти по ОП „Региони в растеж“. Основно предизвикателство пред страната, е до края на 2020г. да се достигнат праговете, съгласно условията за автоматично освобождаване от ангажимента (т.н. правило N+3). Планирано е разходите на националния фонд – сметка за средства от ЕС за периода 2019-2022 да бъдат в диапазона 1.9-2.2% от БВП. При изместване на времевия график на изпълнение на проектите, необходимостта от разплащане на тези средства може да бъде забавено. Приходите на националния фонд – сметка за средства от ЕС за периода 2019-2022 варират между 1.1-1.3% от БВП. Тази динамика отново е в пряка зависимост от времевия график на изпълнение на големите европейски проекти.

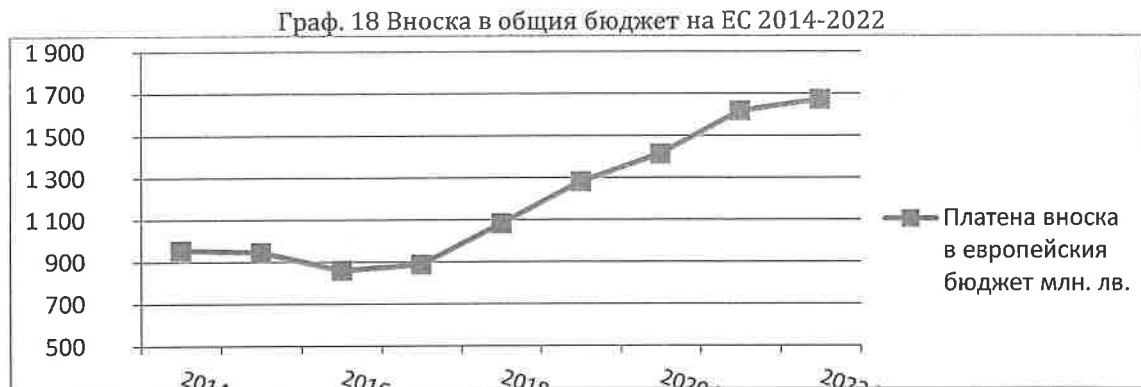
Промени в прогнозните данни по приходната и разходната част могат да бъдат обусловени от забавяне на стартирането на проектите, поради продължително обжалване на процедурите, забавяне на сертифициране и верифициране на разходи от страна на Управляващите органи и ЕК, налагане на съществени финансови корекции на бенефициентите, които трябва да бъдат финансирани със собствени средства, проблеми с осигуряването на собственото участие и др. В прогнозата е взето предвид, че до 10% от размера на сертифицираните разходи през предходната счетоводна година, се очаква да бъдат възстановени от ЕК при годишно уравниване на средствата и крайните срокове за подаване на заявления за плащане. Също така, правителството има готовност за осигуряване на безлихвени заеми от Дирекция „Държавно съкровище“

(ДДС 6) и възмездно финансиране от различни финансови институции, като Българска банка за развитие, например.

Проблемите, свързани с обжалване на част от процедурите по големите инфраструктурни европейски проекти забавят изпълнението на капиталовите публични разходи и ги отлагат във времето. Предвид продължаване на действието на правилото N+3, реалните разплащания и съответно възстановяване на суми по бюджета вероятно ще се концентрират през 2020-2021 г. Това от своя страна, би следвало да доведе до нарастване на капиталовите разходи и да окаже съществено влияние върху размера на бюджетното салдо, което не е намерило такова отражение в числовите данни в прогнозата.

Поради своята специфика, като структуриране програмата и начин на разплащане, проектите по ДФ „Земеделие“ се отчита отделно. Сумарно, очакваните приходи и постъпления за периода 2020-2022 г., са в размер на 7 784,4 млн. лв. Очакваните разходи и плащания за същия период са в общ размер на 4081,4 млн. лв. Допълнително въздействие върху публичните финанси оказват общата селскостопанска политика, рибарската политика, други сметки за средства от ЕС и средства по международни програми и договори.

Според прогнозните данни, вноската в общия бюджет на ЕС за периода 2020-2022г. следва да се повишава и да достигне до 1 672.7 млн. лв. през 2022г.



Източник: изчисления на ФС, по данни на МФ

Рисковете за увеличаването на вноската на България в бюджета на ЕС се свързват с възникване на допълнителни или непредвидими нужди от средства в бюджета на ЕС, при изпълнение на разходни политики, промяна в размера на другите приходи на ЕС, промяна в размера на събраните традиционни собствени ресурси от всички държавни членки и др. Преговорите по оттеглянето на Обединеното кралство също могат да бъдат предпоставка за промяна на полагащите се вноски от останалите държави-членки.

Очаква се прогнозата да бъде ревизирана във връзка с промените в законодателството за собствените ресурси на база предложения от ЕК законодателен пакет за собствени ресурси и за новата Многогодишна финансова рамка, определяща размера на разходите по бюджета на ЕС. Съществено влияние върху политиките на съюза ще имат и резултатите от европейските избори през май 2019г.

Фискална децентрализация и общински финанси

По приходната част на общините се предвижда увеличение по КФП за 2020 със 140 млн. лв., спрямо разчетите на КФП за 2019 г. За 2021 г. се предвижда увеличение със 100.9 млн. лв., а за 2022г. със 106,4 млн. лв.

Ръстът е заложен на база нарастване на постъпленията от имуществени данъци, приходи и доходи от собственост и общински такси. Според данните, публикувани от МФ към 31.12.2108 г. осреднената събираемост от данък недвижими имоти и данък МПС е 71.4%. Нивото на местните данъчни приходи може да бъде повишено чрез **въвеждане на мерки за подобряване на събираемостта и повишаване на данъчното усилие**. Влияние върху повишаване на местните данъци ще има и по посока промените в Закона за местните данъци и такси, целящи оптимизирането на общинските приходи.

През периода 2020-2022 г. продължава работата по промените на методологията за определяне на такса битови отпадъци. Част от общините преминават към промяна на базата за определяне на таксата (от данъчна оценка към количество отпадъци например). Това води до промяна в събираемостта и размера на такса битови отпадъци. В края на периода, промяната на методологията ще окаже въздействие върху общата сума на неданъчните приходи на местните власти.

По отношение на държавните трансфери за местните власти се предвижда увеличение, както следва: 2019 г. – с 450,6 млн. лв., 2021г. – 375,5 млн. лв., 2022 г.– без промяна. Основно увеличение обаче се предвижда в частта на общата субсидия за делегираните от държавата дейности, което от своя страна не допринася за повишаване на нивото на фискалната самостоятелност на общините.

В разчетите на КФП за 2020г. е предвидено увеличение на разходната част на общинските бюджети с 553,2 млн. лв. спрямо 2019 г. За 2021 г. е предвидено увеличение с 539,7 млн. лв. спрямо 2020г. Прогнозата на разходите за общините през 2022 г. е на нивото на 2021 г. На база представените разчети, се отчита по-значително увеличаване в разходите за делегирани от държавата дейности.

Според последните данни за общинските финанси на МФ (март 2019г.), към 31.12.2018 г., средният дял на приходите в общите постъпления за страната спада до ниво от 36,65% спрямо 38,39% в края на 2017 г. Това сочи, че няма промяна по отношение силната зависимост на общините от държавните трансфери. На база допусканията и прогнозите за периода 2020-2022, не се констатират мерки за повишаване нивото на фискалната децентрализация на българските общини.

С цел поддържане финансова дисциплина на местно ниво, се извършват тримесечни анализи и се публикуват данни за финансовото състояние на общините и за общините в процедура по финансово оздравяване. Прави се оценка на показатели за финансова самостоятелност, финансова устойчивост и ефективност, показатели за спазване на фискалните правила, наблюдение на нивото на задължения за разходи по бюджета на общините, поети ангажименти за разходи, ниво на дълг и годишни разходи по дълга, просрочени задължения, бюджетно салдо и др.

Във връзка с непрекъснато наблюдение на сектор местно управление и с цел поддържане добра фискална дисциплина, Министерство на финансите следва процедура за идентифициране на общини с финансови затруднения и въвежда действия за тяхното оздравяване, при необходимост.

Според последните публикуване данни на МФ, се отчита повишаване на броя на общините във финансово затруднение. Общините, отговарящи на критериите за класифициране в негативната група са 17 броя, при 13 броя, или 4,9%, от всички общини в края на 2018г.

Наблюдават се общини, които трайно попадат в списъка – Септември, Перник и Стамболово. И трите общини са получили безлихвени заеми за финансово оздравяване, но въпреки това не са отчели съществено подобряване на финансовите си показатели.

Общинският дълг към 31.12.2018г. съставлява 1 396 млн. лв. или 1,3% от БВП. България остава една от държавите в ЕС, която отчита най-ниско ниво на местен дълг.

Изводи и препоръки

1. В условията на негативни демографски тенденции и изоставащ темп на производителността на труда спрямо доходите се повишава риска от „прегриване“ на пазара на труда.
2. Очакванията за растеж следва да се аргументират по-подробно, доколкото предстоящият неблагоприятен икономически цикъл и несигурността в международен мащаб е вероятно да има негативен ефект както по отношение на инвестициите, така и на износа. Според Фискалния съвет прогнозата за икономическия растеж е оптимистична. По тази причина препоръчваме правителството да разполага с алтернативен сценарий, при който се реализира съществен спад в икономическата активност. В този случай е необходимо да се представят съответните мерки и буфери за посрещане на неблагоприятния цикъл.
3. Фискалният съвет одобрява заложената тенденция на по-бавно увеличение на държавните разходи спрямо ръста на БВП, което в крайна сметка води до намаляване на относителната държавна намеса в икономиката до 36% от БВП.
4. Фискалният съвет намира за положителна тенденция, че не се предвиждат бюджетни дефицити в тригодишния прогнозен период, но смята, че би било разумно планирането на излишъци, което би дало възможност за натрупване на буфери срещу евентуални икономически шокове, вместо заложената неутрална фискална политика на нулеви салда.
5. Фискалният съвет препоръчва да се следи внимателно изменението в отклонението от потенциалния БВП и фискалната позиция да бъде по възможност антициклична или в най-лошия случай неутрална.
6. Фискалният съвет подкрепя намеренията на правителството да не повишава данъчната тежест и да поддържа политиката на ниски данъчни ставки и широка данъчна основа. Резерви за фискална консолидация чрез приходите следва да се търсят при мерките за повишаване на събираемостта на данъците.
7. Рисковете по отношение на приходите са свързани с евентуално надценяване на потреблението. Нарастващото значение на инвестициите за растежа ще има негативен ефект по отношение на приходите от косвени данъци, които са свързани с потреблението. В известна степен очакванията за приходите изглеждат подценени на фона на прогнозираното развитие на икономиката.

8. Фискалният съвет оценява положително тенденцията за свиване на дела на държавните разходи съобразно фазата на икономическия цикъл.
9. Големите отклонения между планираните и отчетените стойности на капиталовите разходи дават основание на Фискалния съвет да препоръча вземането на мерки във връзка с по-точното планиране на капиталовата програма.
10. През периода се предвижда намаляване на консолидирания дълг и отваряне на допълнително фискално пространство за привличане на нови капитали на все още ниски цени. Намеренията за намаляване на дълговото бреме като дял от БВП също се подкрепят от Фискалния съвет.
11. Очаква се изтласкване на разходите и съответно плащанията по европейските програми за 2020-2021г. Това ще доведе до нарастване на капиталовите публични приходи и разходи и съответно силно въздействие върху бюджетното салдо. При навлизане в неблагоприятната фаза на икономическия цикъл, европейските фондове могат да бъдат удачен инструмент за смекчаване на негативни последици.
12. Общинският сектор не носи съществен риск пред публичните финанси, но прогнозата свидетелства, че процесът по фискална децентрализация продължава да бъде замразен.

Заклучение

Фискалният съвет, счита, че предложените прогнози отразяват изцяло условията в международен план и социално-икономическата обстановка в България. Те допринасят за повишаване на устойчивостта на публичните финанси. Фискалният съвет съгласува пролетната макроикономическа прогноза и проекта на Средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г.

Становище относно проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г. и Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за 2020-2022 г.

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. 1, т. 2 на Закона за Фискален съвет и автоматични корективни механизми. Високата значимост на макроикономическата прогноза се предпоставя от нейната основна роля при прогнозирането на всички фискални показатели. Точността ѝ е от решаващо значение за 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 и данните на някои национални (Българска народна банка, Национален статистически институт) и международно признати организации (Организация за икономическо сътрудничество и развитие, Международния валутен фонд, Европейската комисия, Световната банка и др.), като целта е да потърси причина за различията, ако са налични такива. Поради различния момент на публикуване на прогнозите обикновено анализираните периоди не съвпадат изцяло. 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.

Съпоставимост на анализирани данни

Бюджетна процедура за 2020 г. е утвърдена на основание чл. 67 от Закона за публичните финанси с Решение № 52 на Министерски съвет от 31.12.2019 г. В т. 2.2.8. от Решение № 52 е предвидено в срок до 04.10.2019 г. публикуването на есенната макроикономическа прогноза на интернет страницата на Министерство на финансите. Тя е публикувана на интернет страницата на Министерство на финансите на 21.10.2019 г.

В текста на есенната макроикономическата прогноза изрично е упоменато (стр. 11), че са използвани статистически данни, оповестени до 24.09.2019 г. На това основание Фискалният съвет предполага, че в публикуваната на 21.10.2019 г. есенна макроикономическа прогноза не са взети предвид актуализираните данни за Ключови показатели на България, оповестени от НСИ на 04.10.2019 г. В същото време в текста на прогнозата (стр. 3) е пояснено, че на 17.10.2019 г. НСИ е публикувал ревизирани данни за БВП за периода от 1995 г. до второто тримесечие на 2019 г. вследствие на промени в методологията по препоръка на Евростат. Изглежда ревизията на данните от 17.10.2019 г. е взета предвид в прогнозата въпреки изричното пояснение, че са използвани данни, оповестени до 24.09.2019 г.

Следва да се отбележи, че **актуализацията в данните не е пренебрежима**. За 2017 г. например се наблюдава ревизия в посока намаление на реалния растеж от 3,8% до 3,5%. От една страна, то се дължи на промяна в базата, а от друга – на изменение в структурата (намаление в потреблението).

Стойностите в ИНФОСТАТ са актуализирани, но в интернет страницата на НСИ **липсва подробна информация относно извършената ревизия, нейния обхват и методика**. По тази причина Фискалният съвет не разполага с детайлна информация относно ревизираните данни. Вероятно в информацията за Ключовите показатели на България, публикувана от НСИ на 04.10.2019 г., не е отразена въпросната ревизия. От такова гледна точка, тя едва ли е заложена и в макроикономическите модели на международните организации, а съответно не е взета предвид и в техните актуални прогнози за развитието на българската икономика.

Основен принцип при анализа на данни е тяхната съпоставимост по отношение на времето, съдържанието и методиката на изчисляването им. Предвид **липсата на достатъчно информация** относно методиката и обхвата на ревизията, а също и на **кратките срокове** след нейното извършване, Фискалният съвет счита, че този принцип е в известна степен нарушен – както по отношение на съпоставимостта с международни организации, така и при сравнението с пролетната макроикономическа прогноза. Тези обстоятелства предпоставят наличието на несъответствия в становището, каквито се наблюдават и в самата есенна макроикономическа прогноза (например разгледаното по-горе разминаване относно датите на актуалността на използваните данни). Съпоставянето на показателите в двете прогнози обаче е

от съществено значение за изменението във фискалните индикатори. Затова Фискалният съвет извършва традиционния сравнителен анализ между тях.

Анализ на макроикономическите показатели

Съгласно октомврийската ревизия, номиналната стойност на БВП за 2018 г. е с 1,8 млрд. лв. повече, като достига до 109,7 млрд. лв. **Въпреки номиналното увеличение от 1,7%, реалният растеж се запазва на ниво от 3,1%.** В известна степен това явление се дължи на изменението в отчетения номинален размер на БВП през 2017 г. – от 101 млрд. лв. преди ревизията до 102,3 млрд. лв. след (т.е. повишение на базата с 1,3%). Увеличението е вследствие и на структурно изменение – по-висок износ и инвестиции и по-ниско потребление.

Наблюдава се съществено несъответствие в оценките за реалния растеж през първото полугодие на 2019 г. на НСИ и Министерство на финансите. В есенната макроикономическа прогноза е цитирана средна стойност от 4,1% (при 3,5% за второто тримесечие), а в публикацията на НСИ от 04.10.2019 г. и за първото, и за второто тримесечие е посочен растеж от 3,5%. Аналогична е оценката и на Европейската комисия за реален растеж от 3,5% през първото тримесечие, публикувана през юли в лятната Европейска икономическа прогноза.

Очакването на Министерство на финансите относно реалният растеж се запазва на ниво от 3,4% за 2019 г., което е значително по-ниско от прогнозите за 3,7%, публикувани в Икономическия преглед на БНБ (актуална към 24.06.2019 г.) и в октомврийския Макроикономически преглед на Международния валутен фонд. Въпреки това предвид данните на НСИ, очакванията на Министерство на финансите за забавяне през второто полугодие и рисковете пред износа вследствие на неблагоприятните условия в международен план, Фискалният съвет счита, че **прогнозата за 3,4% реален растеж през 2019 г. е по-скоро оптимистична.** Европейската комисия например прогнозира 3,3% през юли (преди да бъде отчетен по-слабият летен туристически сезон).

Министерство на финансите не е ревизирало оценките си за реален растеж през нито една от четирите години (2019-2022), поради което представянето на сравнителна таблица с измененията в прогнозните данни не е необходимо. Този факт е необичаен както предвид значителните промени в структурата на БВП вследствие на разгледаната по-горе ревизия, така и на фона на по-ниските прогнози в световен план. **Непроменените очаквания за реалния растеж изглеждат оптимистични** предвид всеобщата тенденция при международните институции, които понижиха прогнозите си в международен план. Относително малката и отворена българска икономика е малко вероятно да не бъде повлияна от световните тенденции особено по отношение на износа.

В пролетната макроикономическа прогноза са заложили очаквания българската икономика да изостава минимално от световната. Вследствие на занижените прогнози за втората обаче и липсата на ревизия по отношение на България, есенната макроикономическа прогноза **предвижда изпреварващ**

растеж на българската икономика пред световната през 2019 г. (Граф. 1.), който също изглежда оптимистичен. По аналогични причини се увеличава преднината и пред европейската икономика. В случай че предвижданията се окажат реалистични, такива обстоятелства **значително биха ускорили процеса на конвергенция.**

Граф. 1. Очакван ръст на икономиките 2019-2022 г.

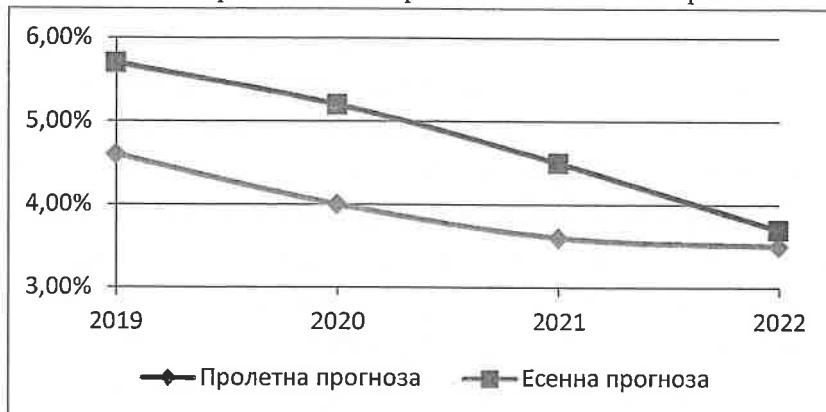


Източник: ФС по данни на МФ

В есенната макроикономическа прогноза се предвижда понижение на валутния курс щ.д./евро, като очакванията са ревизирани от 1,13 щ.д./евро за целия период в пролетната прогноза до 1,12 щ.д./евро за 2019 г. и 1,10 щ.д./евро за останалия период до 2022 г. в есенната прогноза. За 2019 г. се наблюдава минимално повишение в цената на суровия петрол тип „Брент“ спрямо пролетната прогноза. За остатъка от периода тенденцията е противоположна и очакванията са ревизирани в посока намаление в порядъка на около 7%. То обаче ще се компенсира в известна степен от по-силния долар.

След като очакванията за потреблението отбелязаха намаление с 2 пр.п. до 4,8% в пролетната прогноза, в есенната те са завишени чувствително – до 5,7%. Очаква се частното потребление да бъде основен двигател на растежа, като публичното също допринася значително за растежа на БВП. Значително са завишени очакванията и за остатъка от прогнозния период (Граф. 2, Табл. 1).

Граф. 2. Очаквания за потреблението в пролетната и есенната прогноза 2019-2022 г.



Източник: ФС по данни на МФ

Табл. 1. Предвиждания в пролетната и есенната прогноза за 2019 г. за потреблението

Година	Реален растеж на БВП		Отклонение	
	Пролетна прогноза	Есенна прогноза	Абсолютна стойност (п.п.)	Относителна стойност (%)
2019	4,6%	5,7%	1,1	23,9%
2020	4,0%	5,2%	1,2	30,0%
2021	3,6%	4,5%	0,9	25,0%
2022	3,5%	3,7%	0,2	5,7%

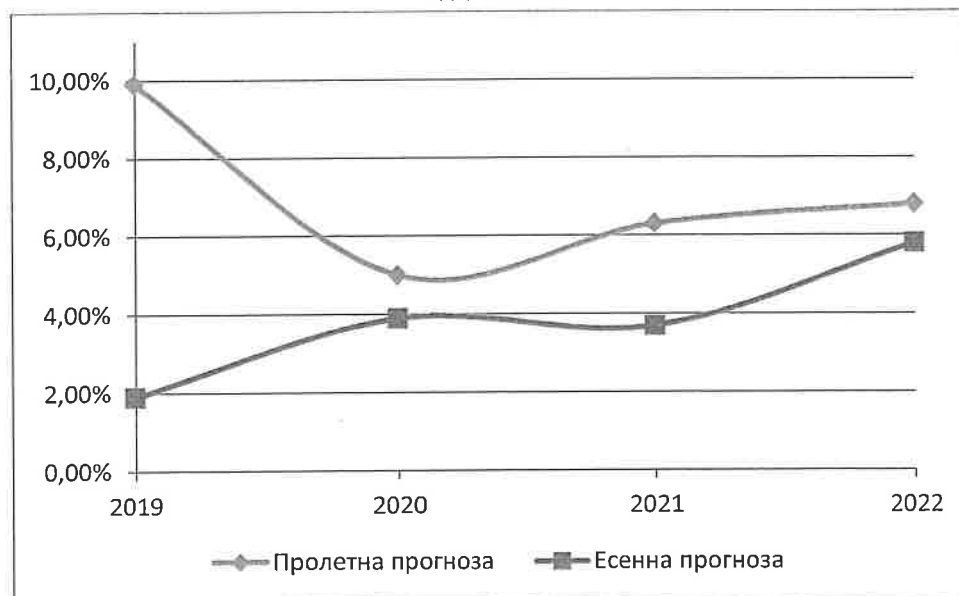
Източник: ФС по данни на МФ

Отчита се приносът на повишаването на компенсацията на наетите в публичния сектор към потреблението, но не е аргументиран подробно ефектът върху него от забавянето в компенсацията на наетите в частния сектор.

Чувствително е ревизирано и предвиждането по отношение на инвестициите в основен капитал за 2019 г. В становището си по пролетната прогноза Фискалният съвет изрази съмнения относно точността на прогнозата, доколкото стойностите изглеждаха завишени. В есенната прогноза се отчита значителен спад (Граф. 3., Табл. 2.) в очакването до 1,9% (спрямо 9,9% в пролетната прогноза). Като предпоставка е посочена неблагоприятната външна среда, която със сигурност ще се отрази негативно върху инвестиционните намерения.

Въпреки това, вероятно отклонението се дължи частично на гореспоменатата ревизия в методологията. Прави впечатление, че в предходни анализирани периоди при неизпълнение на очакванията за инвестиции, те бяха отлагани за следващата година. В есенната макроикономическа прогноза обаче не се наблюдава такава тенденция въпреки значителния спад. Според Съвета подобно отклонение следва да бъде подробно аргументирано.

Граф. 3. Очаквания за инвестициите в пролетната и есенната макроикономически прогнози 2019-2022 г.



Източник: ФС по данни на МФ

Табл. 2. Предвиждания в пролетната и есенната прогноза за брутообразуване на основен капитал 2019-2022 г.

Година	Брутообр. на основен капитал		Отклонение	
	Пролетна прогноза	Есенна прогноза	Абсолютна стойност (п.п.)	Относителна стойност (%)
2019	9,9%	1,9%	-8,0	-80,8%
2020	5,0%	3,9%	-1,1	-22,0%
2021	6,3%	3,7%	-2,6	-41,3%
2022	6,8%	5,8%	-1,0	-14,7%

Източник: ФС по данни на МФ

Въпреки положителния принос на нетния износ към реалния растеж вследствие на спада във вноса през първото полугодие на 2019 г., следва да се подчертае, че износът е от съществено значение за икономическия растеж на България. Съответно забавянето в растежа му е негативно явление особено предвид възстановяването на вноса. Ефектът от тези тенденции се наблюдава по отношение на очакванията за негативен принос на нетния износ до края на прогнозния период. **Перспективата пред износа не е положителна вследствие на неблагоприятните обстоятелства и несигурността в международен план.** Прогнозата за ефектите от тенденцията в нетния износ е за понижение в излишъка по текущата сметка до 2,5% от БВП в края на разглеждания период. **Очакванията за изменението на износа и вноса съответства на очакванията за развитието на външната среда.**

Прогнозата за безработицата за 2019 г. е ревизирана в посока намаление с 2 пр. п. до 4,4%, но въпреки това очакванията до края на разглеждания период на са ревизирани, поради което представянето на сравнителна таблица с измененията в прогнозните данни не е необходимо. Те са в посока допълнително намаляване до 4% в края на прогнозния период. Ограниченото предлагане на труд вследствие спад на населението в трудоспособна възраст се явява предпоставка за забавяне в намалението на безработицата. Стесненият потенциал за нарастване на икономически активното население също се явява проблем на пазара 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.

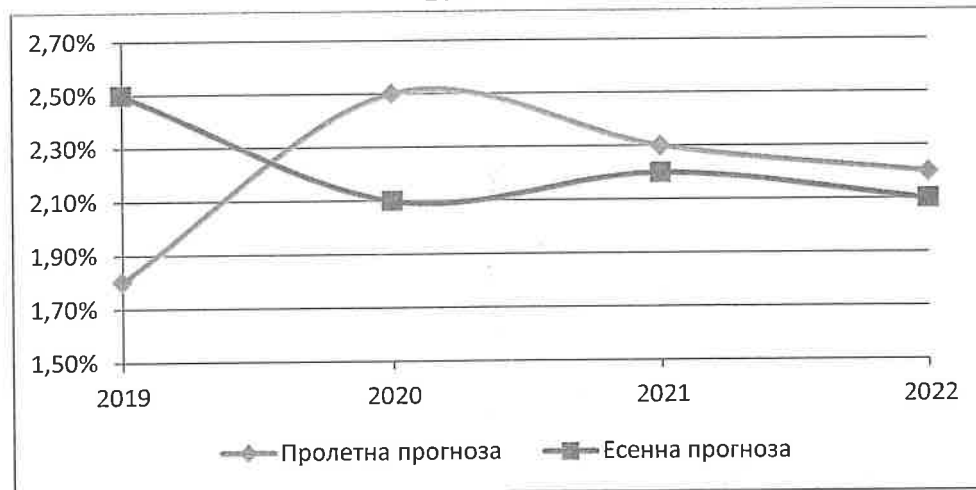
Очакванията за растеж на компенсация на наетите са повишени спрямо пролетната прогноза, но през следващите години се потвърждава забавянето му. Той се дължи основно на увеличението на минималната работна заплата и повишението на възнагражденията в публичния сектор и особено в образованието. Увеличаването на компенсацията на наетите съответства очакванията за ръст в потреблението. Предвид че около половината заети

получават доходи близки до размера на минималната заплата, е вероятно трайната тенденция за нейното нарастване през последните няколко години да има негативен ефект върху дребния бизнес поради значителното нарастване на разходите за труд.

Макар че се очаква растежът на номиналните разходи за труд на единица продукция постепенно да се забави, следва да се подчертае, че **производителността на труда все още изостава значително от повишението в компенсацията на наетите**. Запазването на тази тенденция в дългосрочен план намалява конкурентоспособността на българската икономика. Условието на пазара на труда сигнализира за риск от прегряване, който следва да се разгледа в по-задълбочен и обширен анализ.

Регистрираната през първите осем месеца на 2019 г. инфлация е по-висока от прогнозите. **Този ефект е компенсиран в известна степен от занижените очаквания за останалите години през периода**. Въпреки липсата на актуална информация относно плановете за присъединяване на България към еврозоната, следва да се има предвид че ценовата стабилност е рисков фактор за страната по отношение на спазването на критерия за конвергенция. Принос към инфлационните процеси в най-голяма степен имат цените на услугите и хранителните стоки. Очаква се обаче тяхното нарастване да забави своя темп, както и да се ограничи влиянието на международните цени на суровините. Ревизията в очакванията за инфлацията спрямо пролетната прогноза са представени в Граф. 4 и Табл. 3.

Граф. 4. Очаквания за инфлацията в пролетната и есенната макроикономически прогнози 2019-2022 г.



Източник: ФС по данни на МФ

Табл. 3. Предвиждания в пролетната и есенната прогноза за инфлацията през 2019-2022 г.

Година	Средногодишна инфлация		Отклонение	
	Пролетна прогноза	Есенна прогноза	Абсолютна стойност (п.п.)	Относителна стойност (%)
2019	1,8%	2,5%	0,7	38,9%
2020	2,5%	2,1%	-0,4	-16,0%

2021	2,3%	2,2%	-0,1	-4,3%
2022	2,2%	2,1%	-0,1	-4,4%

Източник: ФС по данни на МФ

В паричния сектор се очаква нарастване както при кредитите, така и при депозитите през целия прогнозен период. Растежът на вземанията от частния сектор към август се забавя. Очаква се обаче да достигне 8,3% в края на прогнозния период при 5,9% през 2019 г. При домакинствата тенденцията е противоположна, като в края на периода се очаква забавяне до 8,2% при 9,8% през 2019 г. **Като положително развитие може да се отбележи спадът на лошите и преструктурирани кредити, както и подобряването на банковите баланси.** Въпреки че стрес тестовете, проведени от ЕЦБ, изведоха някои проблеми в конкретни банки, са предприети мерки за тяхното отстраняване. Въпреки отправените предупреждения от страна на БНБ през предходната година, се отбелязва ръст в жилищните кредити с прогноза той да се запази. **Очаква се обаче забавяне на ръста на цените жилищата, което в известна степен минимизира риска в този сектор.**

Оценката на макроикономическите рискове в есенната прогноза не е задълбочена въпреки нарастващата несигурност в световен план. Вече се отчита ефекта от нестабилната геополитическа обстановка и нарастващия брой протекционистични мерки. **Като основен риск пред България е посочен намаляващият темп на износа и частните инвестиции.** Икономиката на Китай бележи спад, който се отразява косвено на България чрез общите ни търговски партньори. Спадът на БВП в Турция е по-нисък от очаквания, но страната все още е изправена пред риск от рецесия. Турската лира поддържа ниски нива, а ефектът от военните действия на съседката ни в Сирия е неясен, но вече доведе до предупреждения от страна на САЩ. Остава и рискът от Брекзит без споразумение и общата несигурност относно излизането на Обединеното кралство от ЕС, която продължава твърде дълго и предполага евентуална политическа криза. **Липсва информация дали в прогнозата са взети предвид евентуалните последствия от воденето на търговска война между САЩ и ЕС, за каквато има индикации.** Несигурността и интензивността на нарастване на политическите, търговските и финансовите рискове в световен мащаб са индикатор за забавяне на световния икономически растеж.

Оценка на фискалната рамка

Оценка на фискалната позиция за периода 2020-2022 г.

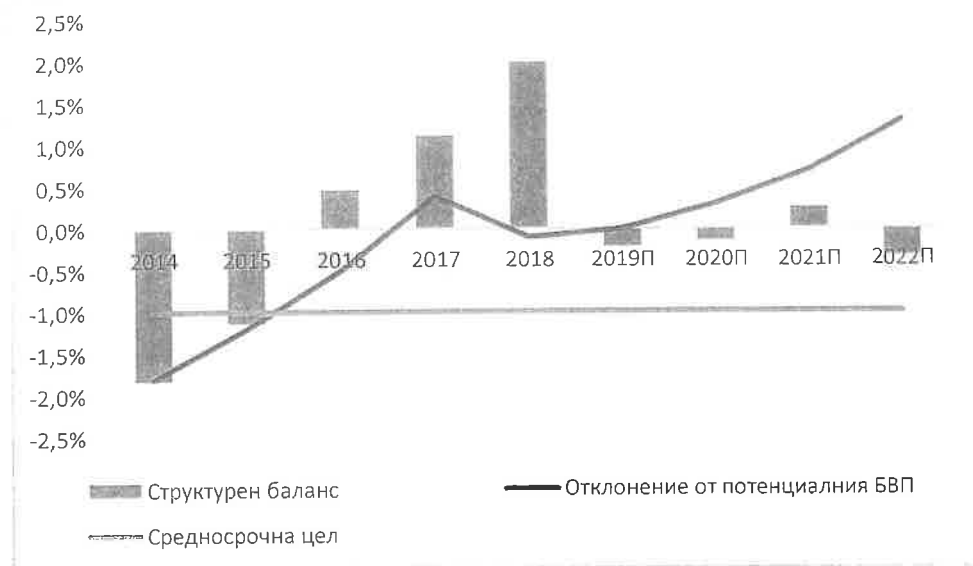
Оценяването на фискалната позиция е задължително при анализа на фискалната ситуация в страната и служи за основа за вземане на решения за посоката и въздействието на фискалната политика на правителството в зависимост от икономическия цикъл. Стабилизиращата фискална политика предполага съобразяване с фазата на икономическия цикъл и предприемане на

мерки, насочени към изглаждане на флукуациите в икономическото развитие (антициклична фискална политика).

Фискалната позиция се оценява в зависимост от изменението в структурния баланс спрямо равнището на икономиката спрямо потенциала. 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.

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. 5. Структурен бюджетен баланс



Източник: По данни на МФ

В тази част се извършва 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.

Докладът на ЕК за макроикономическите дисбаланси за България от февруари 2019 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. **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 – здравеопазване, 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 2018 г. реалният икономически ръст е 3,1%. Забавянето на икономическия растеж е повод и за по-скромни очаквания за бъдещото икономическо развитие (около 3,3%).

Министерство на финансите предвижда забавяне в растежа на потенциалният БВП от 3,3% през 2019г. до 2,7% през 2022г. Очакванията са доста занижени спрямо очакванията в пролетната средносрочна бюджетна прогноза. Ръстът е ограничен от приносът на труда, който ежегодно намалява с по 2 пр.п. и става отрицателен през 2021-2022г. Слабо нараства приносът на капитала, а общата факторна производителност също се забавя, но продължава да бъде основен източник на потенциален растеж. По оценки на ЕК приносът на акумулирането на капитал в ръста на потенциалния БВП бележи най-ниските си нива за последното десетилетие.

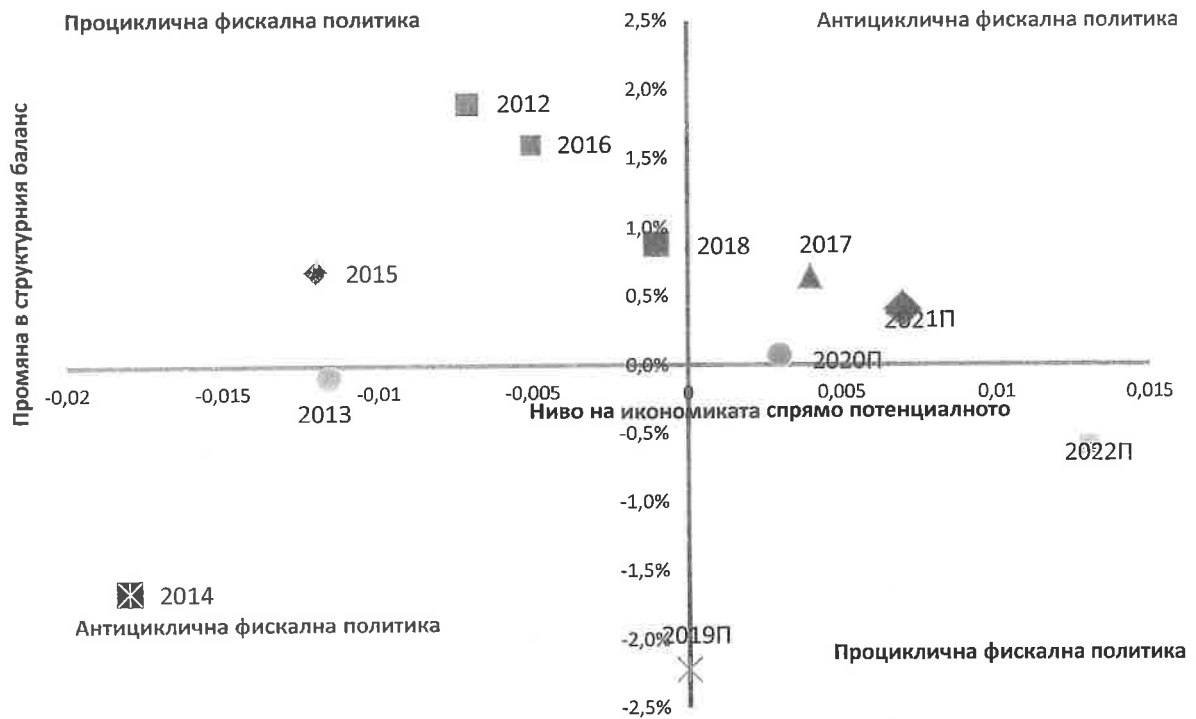
В областта на публичните финанси през последните години се върви към консолидация. Три поредни години се реализират непланирани излишъци. За 2019г. първоначално бе планиран дефицит по КФП в размер на 0,5% от БВП, но с актуализацията на бюджета се увеличиха разходите и сега очакванията са дефицитът да е малко над 2% от БВП.

Прогнозира се достигане на нулево салдо по КФП през периода 2020-2022 г. За сектор „Държавно управление“ очакванията са също за бюджетен дефицит през 2019г. (-0,2% от БВП) и през 2020г. (0,1% от БВП), след което балансът става положителен съответно 0,5 и 0,1% от БВП в края на периода (2021-2022 г.). По отношение на структурния баланс се планират също дефицити през 2019г. и 2020г. в размер на 0,2% и 0,1% от БВП, излишък от 0,25% от БВП за 2021г. и отново дефицит 0,3% от БВП в края на 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 18% от БВП.

На база на данни в АСБП и Конвергентната програма на Правителството, както и собствени оценки, фискалната позиция на България за периода 2012-2022г. е представена на следната графика:

Граф. 6. Фискална позиция на България за 2012-2022 г.



Източник: ФС по данни на МФ

В АСБП за 2019-2021г. очакванията бяха, че през 2018г. ще има положително отклонение от потенциалното производство, а структурният баланс ще възлезе на 0,4% от БВП с фискална експанзия от 0,7 пр.п. От СБП 2020-2022г. се видя, че за 2018г. не се е реализирало очакваното положително отклонение от потенциала, но останаха очакванията че в следващите години ще има такова, макар и вече в по-ниски стойности - в рамките на 0,1 до 0,4% през 2022г. Сега в АСБП за 2020-2022г. тези очаквания са още по-завишени като отклонението от потенциала вече достига до 1,3% през 2022г. Структурният баланс за 2018г. надхвърли очакванията и възлезе на 2% от БВП (при 1,1% от БВП за 2017г.), при което вместо очакваната фискална експанзия от 0,7 пр.п. се реализира фискална рестрикция в размер на 0,9 пр. п.

През 2019 г. се очаква отклонението от потенциала да се затвори, но промяната в структурния баланс предполага фискална експанзия в размер на

2,2% пр.п. През 2020 г. фискалната позиция е почти неутрална заради малката промяна в структурния баланс. През 2021 г. се планира рестрикция в структурния баланс в размер на 0,4%, което при очакваното положително отклонение от потенциала е знак за антициклична фискална позиция. Фискалната позиция през 2022г. е проциклична тъй като се планира експанзия в размер на 0,6 пр.п. Това означава разхлабване в условията на положително отклонение от потенциала в рамките на 1,3%, вместо необходимото затягане. В този смисъл Фискалният съвет препоръчва на Министерство на финансите да **преосмисли бюджетната политика за 2022г.**

От прегледа на фискалната позиция може да се направи извод, че през 2019 г. структурният баланс се влошава с 2,2 пр.п., но поради нулевото отклонение от потенциала, позицията изглежда неутрална. През 2020г. също е почти неутрална, през 2021 г. е антициклична, а през 2022г. става проциклична. В миналогодишното становище Фискалният съвет изрази своето опасение, че през 2019г. действията на фискалните власти може да окажат **процикличен натиск** върху икономиката и да се генерира допълнителна **инфлация**. Препоръчително е правителството да упражнява по-сериозна рестрикция чрез своите дискреционни мерки, за да избегне процикличност. **Фискалният съвет препоръчва да се следи внимателно изменението в отклонението от потенциалния БВП и фискалната позиция да бъде антициклична или в най-лошия случай неутрална.**

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.

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 2020-2022 и Конвергентната програма на България, включващи информация за сектор „Държавно управление“ и КФП на касова основа и пролетната макроикономическа рамка;
- Отчетни данни на НСИ за приходите и разходите на сектор „Държавно управление“.

Балансови правила

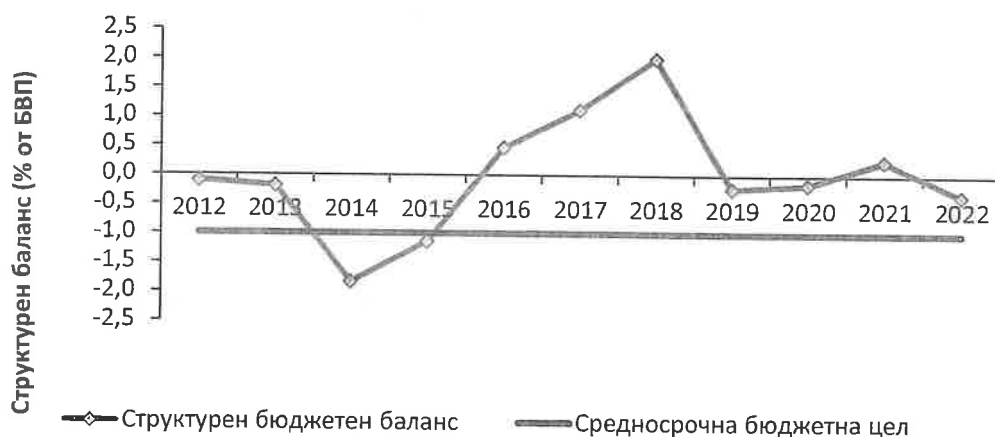
Средносрочната бюджетна цел на България е дефинирана в структурни термини за сектор „Държавно управление“ в чл. 23 на ЗПФ. Тя не следва да надвишава 0,5 на сто от brutния вътрешен продукт. Средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на годишна основа може да надхвърля 0,5 на сто от БВП, но не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

Структурният баланс е изчислен съгласно Общата методология на ЕС (Commonly agreed methodology) за циклично приспособения бюджетен баланс³. При изчисляването на структурния баланс бюджетният баланс е изчистен 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. 7. Структурно бюджетно салдо и СБЦ

³ За повече информация:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2013/pdf/ecp478_en.pdf



Базисни: Бюджетна средносрочна бюджетна цел за България е -1% от БВП

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

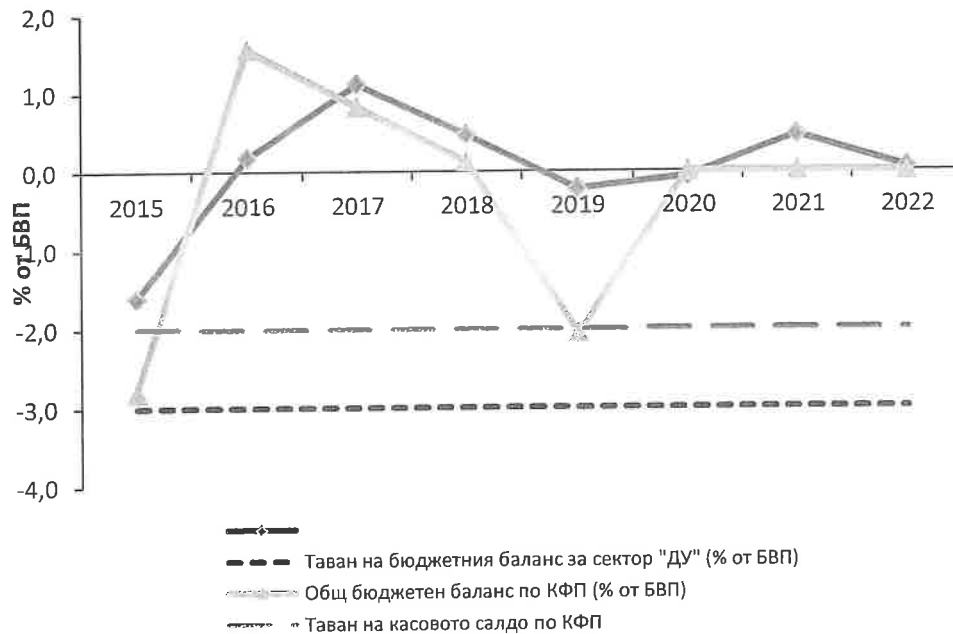
Както е видно на Граф. 5 България е изпълнила своята средносрочна бюджетна цел още през 2016 г. За последната отчетна 2018г. година структурният баланс е 2% от БВП, което е значително над средносрочната бюджетна цел от -1% от БВП. Правителството чрез своите дискреционни мерки е водило рестриктивна фискална политика, като е иззело чрез данъци и други бюджетни приходи повече от икономиката, отколкото е добавило чрез своите разходи.

За прогнозния период се очаква СБЦ да бъде изпълнена, като структурният баланс се очаква да се движи между -0,3% и 0,3% 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.

Граф. 8. Баланси на сектор „Държавно управление“ и КФП (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

След 2015г. и бюджетният баланс на касова основа и балансът на сектор „Държавно управление“ са в положителната зона, с изключение на настоящата година, за която беше планиран малък дефицит, но с актуализацията на държавния бюджет дефицитът по КФП се увеличи до малко над 2% от БВП. По този начин леко се наруши националното правило, дефинирано в чл. 27, ал. 4 от ЗПФ. В своето становище относно актуализирания ЗДБРБ за 2019г. Фискалният съвет даде препоръка да се актуализират и приходите, предвид тяхното преизпълнение през първите месеци на годината, за да не се стига до нарушение на фискалното правило, но тя не бе отразена от фискалните власти. В крайна сметка за прогнозния период 2020-2022г. стойностите остават далеч от таваните на ограниченията и на двете фискални правила. Това е позитивен знак за фискалната политика, въпреки че за оценка на фискалната политика общото салдо рядко се използва.

Балансът на сектор „Държавно управление“ се подобрява до 2021г., след което се влошава, но остава в положителната зона. По КФП за трите прогнозни години се предвижда нулево салдо. Прави впечатление, че често **общият бюджетен баланс се планира по-консервативно, отколкото се реализира при изпълнението на бюджета.**

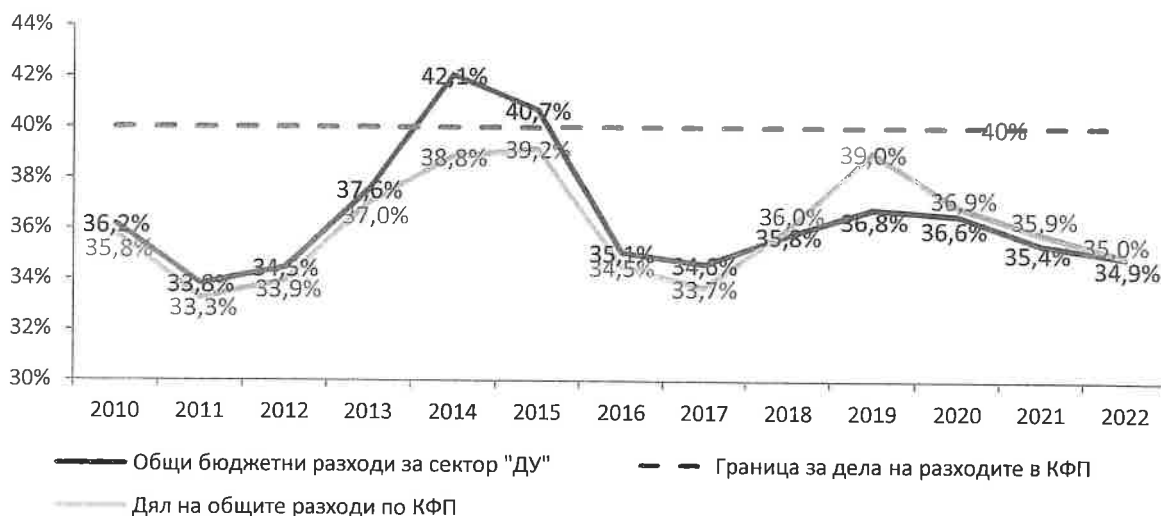
Разходни правила

Правило за дял на разходите в БВП

Това правило ограничава т.нар. „размер на държавата“ или размера на публичния сектор. Прекомерната държавна намеса в икономиката 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. 9. Дял на разходите в БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

За отчетния период до 2018 г. включително това разходно правило е било нарушено през 2014 и 2015 г. за сектор „Държавно управление“. За 2018 г. общите бюджетни разходи по КФП са на равнище около 36%. За 2019г. бе планирано увеличение до 38,5%, но след актуализацията на ЗДБРБ (при която се увеличиха разходите) и актуализацията на данните за БВП (при която прогнозния БВП се увеличи) това съотношение вече е 39%. Средносрочната прогноза предвижда постепенно намаляване на държавните разходи до 35% от БВП в края на периода.

Прогнозата за разходите на сектор „Държавно управление“ и по КФП е под ограничението от 40% от БВП за целия разглеждан период. За прогнозния период той се увеличава до 39% от БВП през 2019г. и след това отново намалява до 35%. 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.

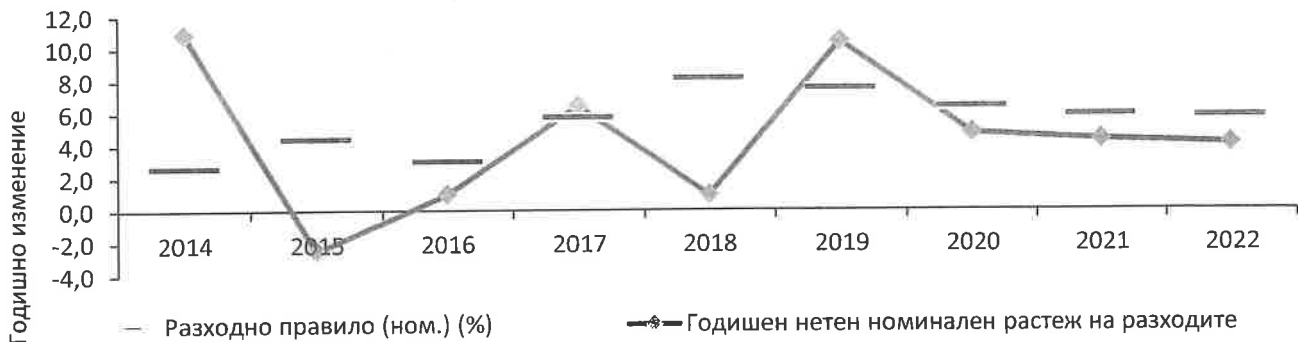
Ограничение на ръста на разходите

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.

На графиката е представена информация за спазването на разходното правило за периода 2014-2022 г. Правилото е илюстрирано чрез номиналните показатели, а в АСБП 2020-2022г. са посочените показатели в реално изражение, но това не променя общите заключения.

Граф. 10. Спазване на правилото за годишен ръст на разходите



Базисна: Разходното правило се отнася за нетен номинален растеж, а не за реално изражение. Разходите са коригирани съгласно изискванията на Vade Mecum on the Stability and Growth Pact 2018.

Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Разходното правило е нарушено през 2019г., а в прогнозните години 2020-2022г. е предвидено спазването на съответствие. 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 доколкото 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.**

Дългово правило и политика по дълга

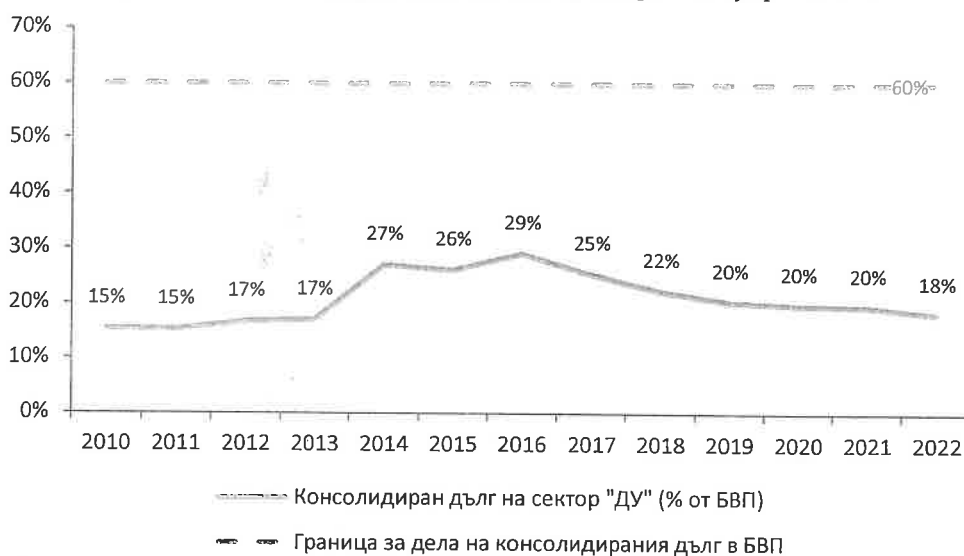
Фискалното правило за ограничение на дела на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е постановено в чл. 29 на ЗПФ, съгласно който номиналният размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от БВП. Това правило е и едно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

След 2016г. делът на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ постепенно намалява и през 2018г. е достигнал 22% от БВП. Прогнозите са тази тенденция да продължи и в края на периода (2022г.) да се

постигне стойност от 18% от БВП, близка до нивата от преди драстичното увеличение на дълга през 2014г.

Граф. 11. Консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В края на 2018г. консолидираният дълг намалява, спрямо предходната година и достига до 24.4 млрд. лв. През текущата година се очаква размерът на дълга да намалее до 24 143 млн. лв., а към 2022г. трябва да бъде 26 052 млн. лв. В СБП 2020-2022г. през пролетта се предвиждаше дългът да се свие до 23,1 млрд. лв., т.е. **политиката за управление на дълга се е променила сериозно в рамките на половин година и вместо да се намалява, ще се увеличава номиналният размер на дълга.** Както се вижда в абсолютна сума дългът се увеличава с около 1 млрд. лв. годишно (с изкл. на 2022г.), но поради ръста на БВП в относително изражение се наблюдава спад.

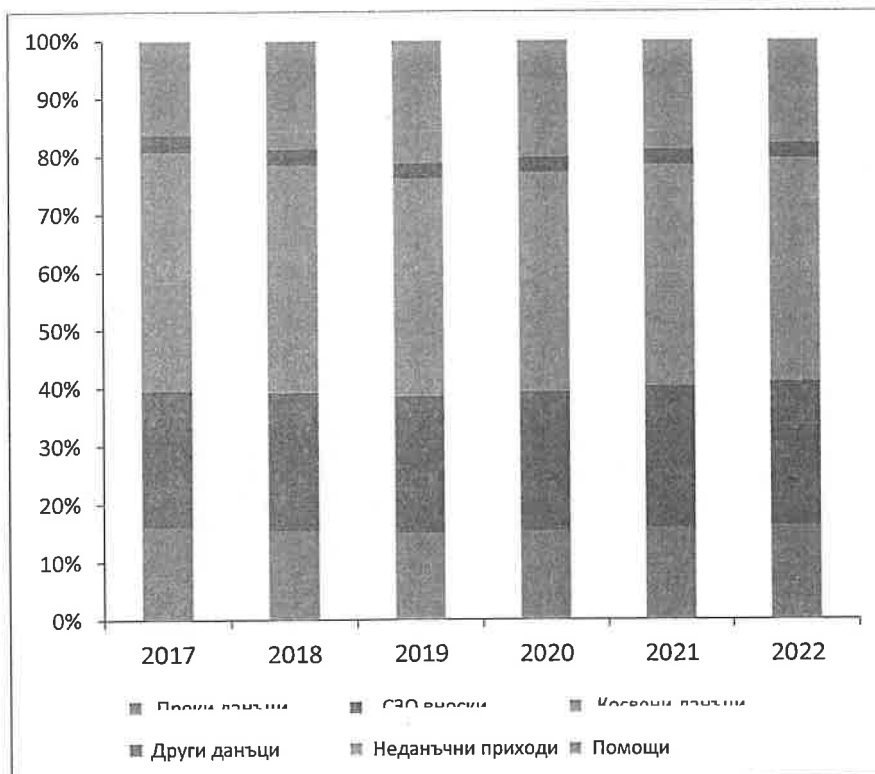
Към настоящия момент **не се наблюдава значителен риск по отношение на нарушение на фискалното правило за дълга на сектора.** Делът на консолидирания дълг в БВП е значително под 60%. България се определя като държава с нисък риск по отношение на средносрочните рискове за фискална стабилност, свързани с държавния дълг. 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. Настоящите условията на дълговия пазар, в т.ч. високата ликвидност и ниските лихвени проценти, предполагат благоприятна среда за рефинансиране на дългови задължения, при необходимост.

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. През последните години не се наблюдава съществено изменение в структурата на приходите, като такова не се планира и през прогнозния период. Запазва се водещият дял на приходите от данък върху добавената стойност и социалните и здравноосигурителни вноски.

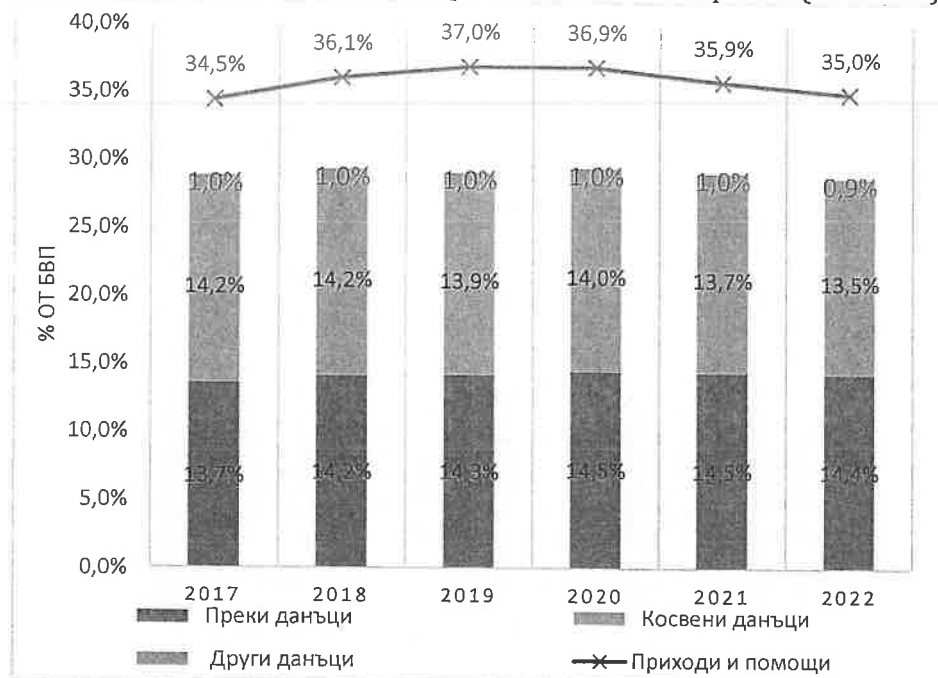
Граф. 12. Структура на приходите



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Въпреки постоянния растеж на приходите в номинална стойност през прогнозния период, като дял от БВП те бележат спад от 37,0% през 2019 г. до 35,0% през 2022 г. Данъчно-осигурителните приходи също поддържат ежегоден растеж в номинален размер за периода 2019-2021 г. Като дял от БВП обаче те бележат минимален ръст през 2020 г. спрямо 2019 г. Той се дължи най-вече на два фактора. На първо място – на повишаването на компенсацията на наетите съответно на приходите от данък върху доходите на физическите лица и социално и здравноосигурителните вноски. От своя страна това явление предполага очакванията за ускорен растеж на потреблението в съответствие с макроикономическата прогноза. Затова, на второ място се предвижда повишаване на приходите от данък върху добавената стойност. През 2021 г. и 2022 г. се очаква данъчно-осигурителните приходи да отбележат спад като дял от БВП – от 29,5% през 2020 г. до 28,8% в края на периода. Тези нива са близки до нормалните стойности за настоящата данъчна система. Според Фискалния съвет е необходима подробна аргументация и анализ относно очакваните приходи, доколкото през последните години се наблюдава трайна тенденция за тяхното подценяване.

Граф. 13. Данъчно-осигурителни приходи по основни агрегати (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

През последните години се наблюдава приближаване на размера на косвените данъци към този на преките. Докато през 2017 г. е налице минимален превес (около 0,5% от БВП) на косвените, то през 2018 г. размерът им е относително равен, а през 2019 г. се очаква лек превес (около 0,5% от БВП) на преките данъци. Тази тенденция се засилва през следващите години в прогнозния период, като за 2022 г. се планира превес на преките данъци с близо 1% от БВП. Предвид очакванията за намаляване на темпа на растеж на компенсация на наетите на фона на реален растеж на БВП, движени от потреблението, Фискалният съвет счита, че **наблюдаваното явление не съответства с макроикономическите прогнози и следва да се аргументира по-задълбочено.**

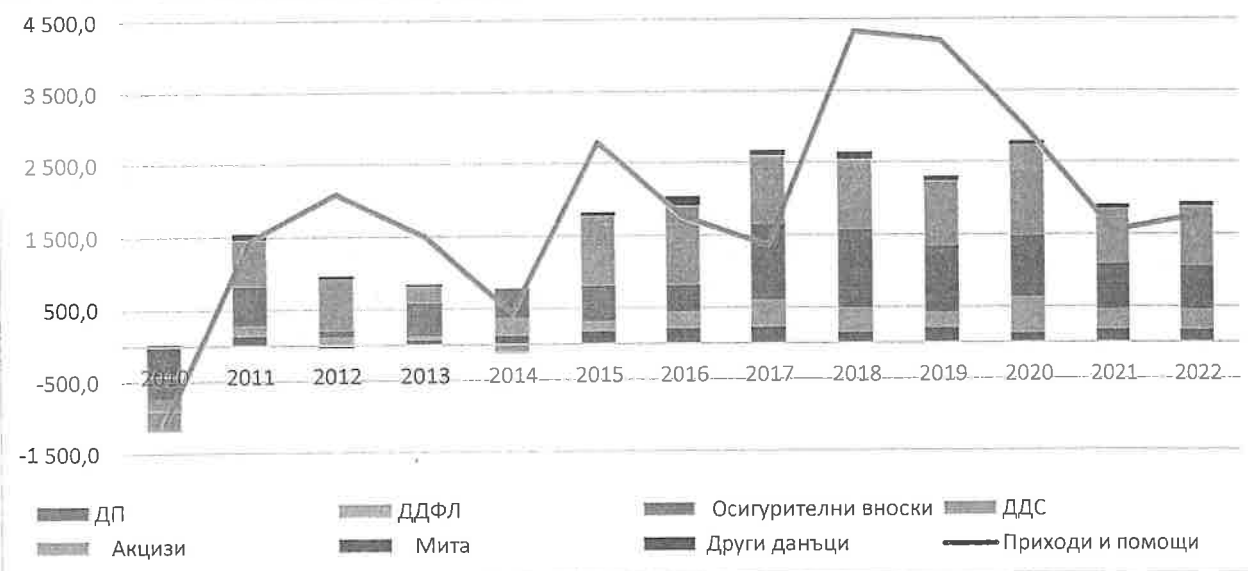
Граф. 14. Дял на преки и косвени данъци (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

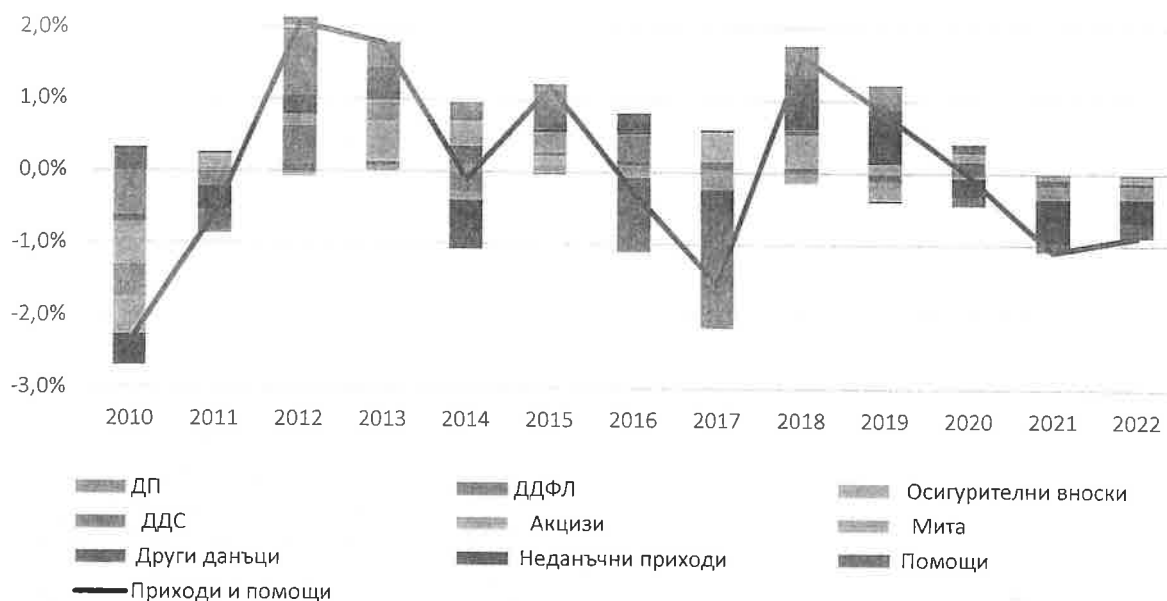
АСБП предвижда през 2020 г. общо приходите по КФП да достигнат 46,83 млрд. лв. (36,9% от БВП), а данъчно-осигурителните приходи 37,35 млрд. лв. Общо приходите и помощите нарастват с 6,9% спрямо 2019 г. а данъчно-осигурителни приходи с 8,1%.

Граф. 15. Изменение на приходите по видове данъци, млн. лв.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Граф. 16. Изменение на приходите по видове данъци като дял от БВП



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Положителен ефект върху осигурителните приходи се очаква от увеличението на минималната работна заплата с 50 лв. до 610 лв. (увеличение на базата с 8,9%). Аналогичен резултат се предвижда от повишението на минималния осигурителен доход за самоосигуряващите се лица до 650 лв. през 2021 г. и 2022 г. Следва обаче да се подчертае, че част от тях извършват своята дейност в сферата на услугите, която се характеризира с относително по-висока степен на укриване на доходи. През 2020 г. се предвижда и значително увеличение при минималния осигурителен доход за земеделските стопани и тютюнопроизводители от 400 лв. на 610 лв. (52,5%), което ще доведе до изравняването му с размера на минималната работна заплата. Запазването на минималните осигурителни доходи по основни икономически дейности, съчетано с увеличаването на минималната работна заплата, стеснява диапазона между тях.

Увеличаването на минималната работна заплата ще има положителен ефект върху приходите от ДДФЛ, но в известна степен негативен върху приходите от данъци върху печалбата (вследствие на увеличаването на разходите за труд). Очакваните приходи от ДДФЛ са 4 358, 5 млн. лв. Повишаването в очакванията за тях е в синхрон и с други ключови фактори в макроикономически план – ръст в компенсацията на наетите и спад в нивото на безработицата. Сходен е ефектът и от увеличаването на заплатите в обществения (38,2 млн. лв. повече приходи) и образователния сектор (25,2 млн.

лв. повече приходи). Предвид по-високата база спрямо 2018 г., нетното повишение на приходите също се ускорява спрямо 2019 г.

Прогнозните приходи от ДДС за 2020 г. са в размер на 11 730 млн. лв. Увеличението се дължи не само на потреблението, но и на ръст на ефективно внесения данък, като се взема предвид действието на мерки за предотвратяване на възможностите за злоупотреби и данъчни измами. Липсва обаче подробна информация във връзка с тези мерки и тяхното подобряване, предвид че в България събираемостта на ДДС традиционно е проблем. Усилията за повишаване на бюджетните приходи и борба с данъчните измами по линия на ДДС включват хармонизиране на законодателството с Директива 2018/1910, както и предотвратяване на избягване на регистрацията по ЗДДС чрез формална смяна на субекта. Втората мярка се случва на относително късен етап след установяването на проблеми в това направление и повишаване на обществената осведоменост относно тяхното наличие. Фискалният съвет оценява положително усилията в тази насока. Предвидените мерки в ЗКПО са насочени към съответствие с Директива 2016/1164 и Директива 2017/952.

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. Мерките относно намаляването на административната тежест са изчерпателно описани, **но не са достатъчно 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 документ. **Фискалният съвет отчита като позитивна мярката за постоянен мониторинг спрямо длъжници с просрочени задължения в големи размери. Счита се, че от съществено значение за приходите в бюджета е недопускането на отписването по давност на просрочени задължения.**

Граф. 17. Изменение в събираемостта на данъците



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

След значителния ръст в неданъчните приходи през 2019 г. се очаква техният размер в номинална стойност да се запази относително постоянен през остатъка от прогнозния период. Вследствие на това, като дял от БВП той ще намалява, приближавайки се до стойностите от 2017-2018 г. преди измененията, свързани с Фонд „Сигурност на електроенергийната система“. През 2020 г. се очаква и нетно намаление на приходите на фонда в размер на 400,9 млн. лв.

Размерът на приходите от системата за събиране на такси за ползване на републиканската пътна мрежа на база на изминато разстояние за превозни средства над 3,5 тона е значителен. По тази причина прецизното планиране на нейния старт е съществен. След като беше отложен, той се предвижда за март 2020 г.

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. С изключение на мерките срещу формалната смяна на субекта за тези сфери не са посочени законодателни или други мерки със значим ефект върху събираемостта.

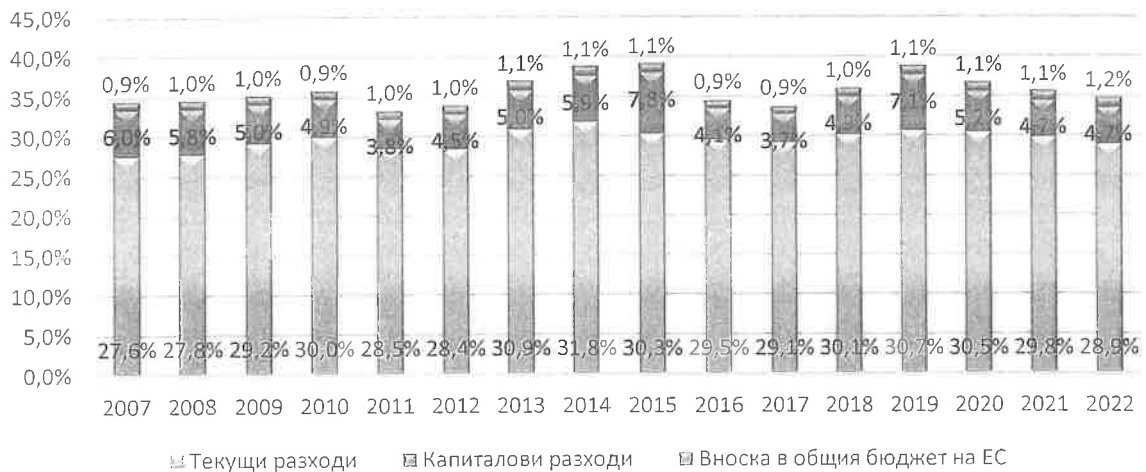
Развитието на приходите в АСБП 2020-2022 г. е в съответствие с описаните в прогнозата макроикономически допускания. **Фискалният съвет препотвърждава позицията си, че сегашната данъчно-осигурителна система и структура в България отговаря по-най-подходящия начин на целите на икономическия растеж и по-висока заетост.**

Анализ на разходните политики

При оценка на разходната част на СБП 2020-2022 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 на макроикономическите параметри на разходната част се наблюдават редуване на периоди на експанзия и периоди на консолидация. Като дял от БВП разходите варират между 33% и 39%. **Спазва се правилото за размер на публичните разходи под 40% от БВП.**

Граф. 18. Структура на разходите по икономически елементи (% от БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Планираните разходи по КФП за 2020 г. възлизат на **46,826.50 млн. лв.**, което спрямо ревизираните данни за разходите за 2019 г. представлява ръст от 536.9 млн. лв. или около 1 %. Съпоставяйки планираните разходи за КФП за 2020 г. с първоначалните данни за очаквано изпълнение, следва да отбележим, че заложеният ръст е бил около 2% или с 855 млн. лв. За следващите две години също се предвижда минимално увеличаване на разходите, съответно с 3% и 4%. В края на периода разходите ще достигнат **50,142.9** млн. лв.

Въпреки ежегодното увеличаване на разходите, изразени като процент от БВП за периода 2020-2022 г. се очаква намаляване на относителния им дял в БВП от 38,9% до 34,8%. **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 29-31% от БВП.

За последните десет години, преизпълнение на капиталовите разходи се наблюдава единствено през 2015 г. Тази година е последна за осъществяване на разплащания и завършване на проекти за Програмен период 2007-2013 г. През 2016-2018 г. се отчита съществено неизпълнение на капиталовите разходи. Според данните за очаквано изпълнение за 2019 г., капиталовите разходи достигат до 7.1% от БВП. Отчетеният резултат е рекорден за последните години, но това се дължи основно на разходите, утвърдени с актуализацията на Закона за държавния бюджет за 2019 г. за „Придобиване на нов тип боен самолет“. През 2019 г. е извършен еднократен първоначален депозит за цялата сума по договорите, свързани с придобиването на самолета.

Впечатление прави, че за периода 2020-2022 г. планираните капиталови разходи варират в диапазона 4.7-5.2%. Същевременно, нивото на изпълнение на европейските програми е умерено, като реално изплатените средства по най-големите по суми програми са между 33-38%. Следвайки аналогията от 2015 г.

(последната година от първия програмен период, когато капиталовите разходи достигат до 7.8% от БВП) допускаме вероятност капиталовите разходи да бъдат по-високи от планираните. Предвид липсата на допълнителни данни и по-обстойни основни допускания за прогнозата, не може да дадем по-конкретни данни относно прецизността на планиране на капиталовите разходи.

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, би позволило проследяването на постигнатия напредък по провежданите политики, както и осъществяването на по-прецизна оценка на управлението на публичните разходи.

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

Консолидирана фискална програма	2019*	2020	Изменени е	Изменени е
Разходи по функции по КФП	45,007.3 0	45,429.0 0	421.70	1%
I. Общи държавни служби	2,885.10	3,020.70	135.60	5%
II. Отбрана и сигурност	6,785.30	5,356.00	-1,429.30	-21%
III. Образование	4,203.40	4,813.50	610.10	15%
IV. Здравеопазване	5,256.70	5,755.20	498.50	9%
V. Социално осигуряване, подпомагане и грижи	13,945.3 0	14,847.7 0	902.40	6%
VI. Жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда	2,446.20	2,359.10	-87.10	-4%
VII. Култура спорт, почивни дейности и религиозно дело	713.9	783.1	69.20	10%
VIII. Икономически дейности и услуги	8,102.20	7,838.80	-263.40	-3%
IX. Разходи, неклассифицирани в други функции	669.2	654.9	-14.30	-2%

*Данните за 2019 са на база ревизираната оценка
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

Сред заявените приоритети при разходните политики в бюджета за 2020 г. са:

- **Образование** - продължава реализирането на мерките, насочени към повишаване привлекателността на учителската професия и мотивацията на действащите учители, чрез увеличаване на основните трудови възнаграждения. Цели се в срок до 2021 г. да бъдат удвоени средствата за възнаграждения на педагогически

специалисти, спрямо възнагражденията от 2017 г. (планиран ръст на разходите за 2020 г. – 15%);

Граф. 19. Изменение на разходите във функция III. Образование за периода 2005-2022 (% БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

- **Здравеопазване** – като цел се залага изграждане на здравна информационна система чрез използване на нови технологии в областта на електронното здравеопазване. Цели се подобряване на качеството и ефективността на процесите в сферата на здравеопазването (планиран ръст на разходите за 2020 г. – 9%);

Граф. 20 Изменение на разходите във функция IV. Здравеопазване за периода 2005-2022г. (% БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

- **Социално осигуряване, подпомагане и грижи** - планира се от 1 юли 2020 г. всички пенсии, отпуснати до 31 декември 2019 г., да се увеличават с 6,7 %, планира се и увеличение на минималната заплата (планиран ръст на разходите за 2020 г. – 6%).

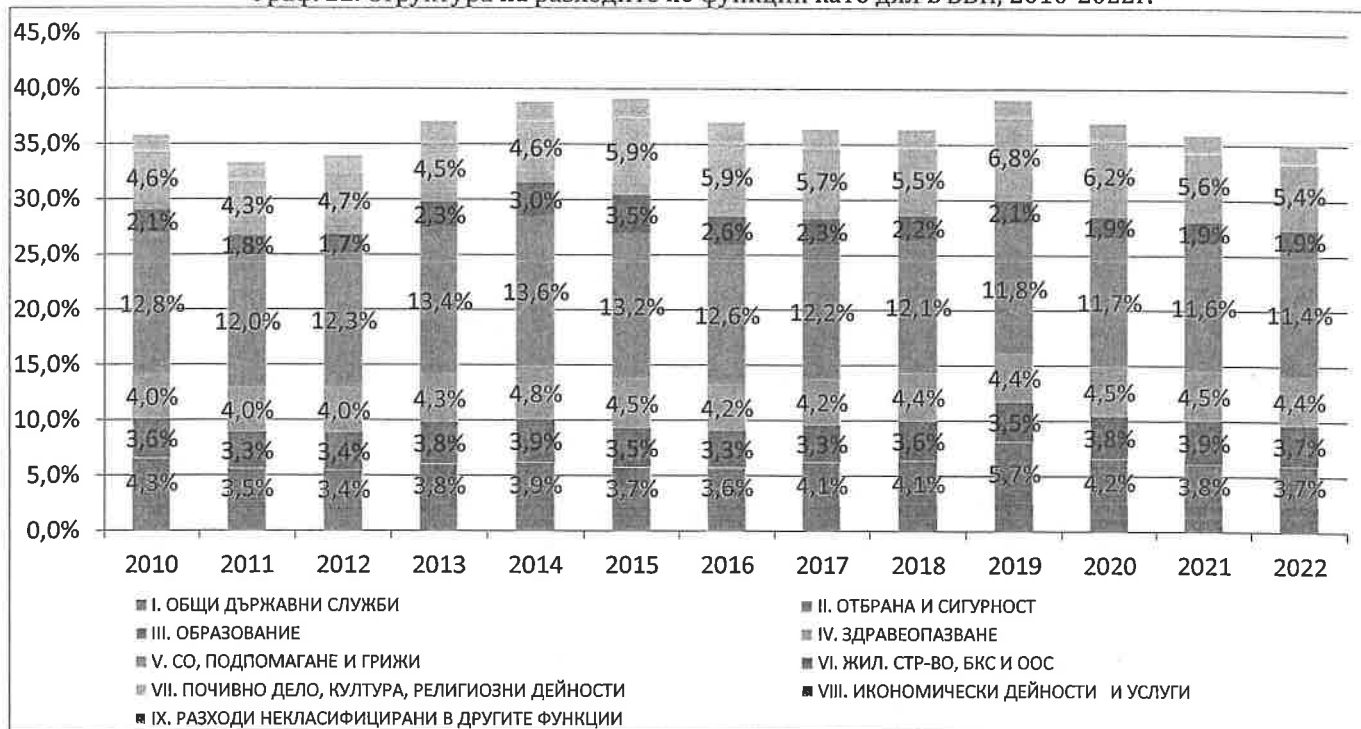
Граф. 21. Изменение на разходите във функция Социално осигуряване, подпомагане и грижи за периода 2005-2022г. (% БВП)



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

В следващата графика е представена структура на разходите по функции като дял в БВП за периода 2010-2022 г.

Граф. 22. Структура на разходите по функции като дял в БВП, 2010-2022г.



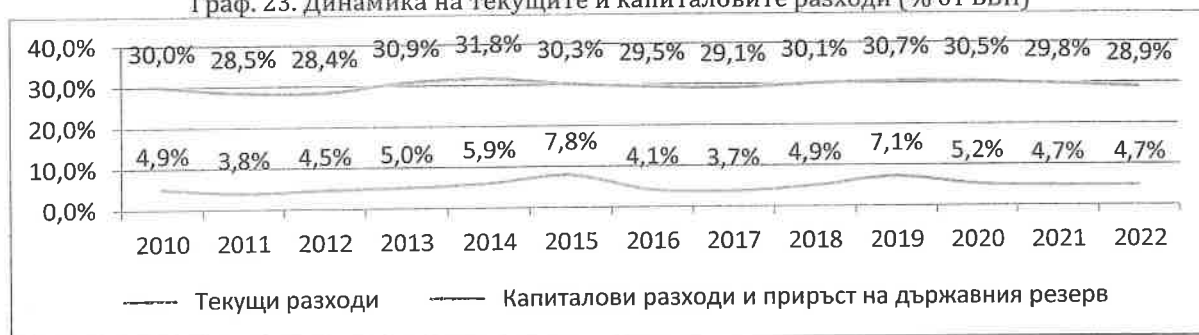
Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

От представените данни в графиката е видно, че за периода 2019-2022 г. се планира следното:

- увеличаване на делът на разходите за образование до 3.9% през 2021 г. и намаление през 2022 г. от 0.2% от БВП. Намалението планирано за последната за периода година се дължи и до известна степен на заложения прогнозен ръст на БВП;
- разходите за здравеопазване остават относително стабилни за периода, варират между 4.4% и 4.5% от БВП;
- разходите за социално осигуряване, подпомагане и грижи варират в диапазона от 11.4% до 11.8%.

Спад се отчита при делът на разходите икономически дейности и услуги, които намаляват от 6.2% до 5.4%, както и при делът на разходите за отбрана и сигурност и общи държавни служби.

Граф. 23. 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 3.7% през 2017 г. до 7.1% през 2019 г. Прогнозният ръст за 2019 г. се дължи основно на инвестиционния разход, свързан със закупуването на боен самолет. През периода 2020-2022 г. капиталовите разходи варират в диапазона 4.7%-5.2%. Предвид степента на изпълнение на отделните програми (по данни от ИСУН) и опитът на България от предходния програмен период, се идентифицира риск по отношение на ритмичността на плащанията по сертифицираните разходи. Следва да се припомни, че значителна част от разходите по проектите през Програмен период 2007-2013 г. бяха осъществени през последната година, разрешена за разплащания (2015 г.). Това оказва значително въздействие до публичните капиталови разходи и ги повишава до 7.8% от БВП. Аналогично, допускаме възможност за по-осезаем ръст при капиталовите разходи през 2021-2022 г.

Както и досега Фискалният съвет е констатирал, **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. 24. Отклонение в изпълнението на разходите 2008-2018г.



Източник: Изчисления на ФС по данни на МФ

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 2010-2018 г. е 3%, докато средният размер на отклонението, изчислен през дела на разходите към БВП, е значително по-високо - 8%. Тази разлика е разбираема и е следствие на традиционния подход на номинално таргетиране на бюджетните разходи, а не на реални размери.

Отклоненията при капиталовите разходи са значителни - от неизпълнение с 39.7% през 2017г. до преизпълнение с 32.4% през 2015 г. Следва да обърнем внимание, че през 2015 г. преизпълнението идва основно по линия на разходи, свързани с финалните разплащания по проектите от програмен период 2007-2013 г., което показва непрецизно планиране на капиталовите разходи.

При приходите, мерките, планирани на начислена основа, възлизат на 1 368,1 млн. лв. общо за периода 2020-2022 г., като почти 900 млн. лв. са за 2020г. Дискреционната мярка с най-голям ефект е въвеждането на ТОЛ такса с общ ефект от 600 млн. лв. за прогнозния период. Още 286,9 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, с очакван ефект върху приходите от ДДФЛ и осигурителни вноски от 385,8 млн. лв. за прогнозния период. Мерките са основно през 2020 и 2021г., а за 2022г. са предвидени само 33 млн. лв. от избор на осигуряване.

По-сериозни мерки са предвидени в разходите - 3 228 млн. лв. общо за периода 2020-2022 г. (при 4 801,4 млн. лв. в АСБП 2019-2021). Причината е, че отпадат 2 261 млн. лв. разходи за 2019г., а планираните за 2022г. са в размер на 600 млн. лв. Капиталовите разходи са 674 млн. лв. и са за придобиване на бойна техника и самолет. Планирани са 600 млн. лв. са разходите за въвеждане на ТОЛ системата, но абсолютно същите средства са предвидени и като приходни дискреционни мерки, което според нас 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.

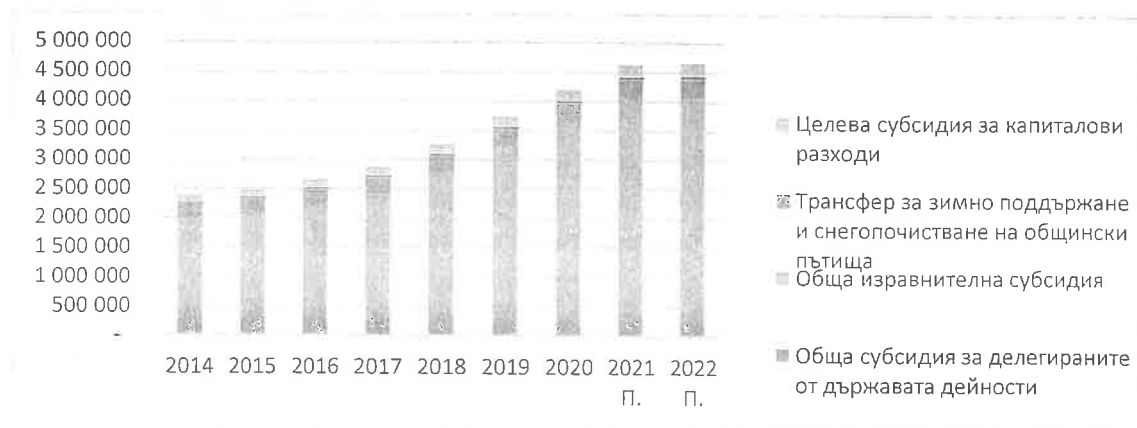
Съпоставката на дискреционните мерки в приходната и разходната част показва, че **правителството е ориентирано към експанзивна фискална политика** (новите разходни ангажменти надвишават 2,4 пъти допълнителните приходни мерки). Въпреки, че нетният ефект от дискреционните мерки е твърде малък (846 млн. лв. повече разходи за 2020г., което е по-малко от 2% от всички държавни разходи), трябва да се внимава за **рисковете от негативните ефекти от воденето на такава политика върху нивото на инфлация в период на функциониране на икономиката над нейния потенциал.**

Фискална децентрализация и общински финанси

Проектът на Закона за държавния бюджет за 2020 г. 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 3 653 185.2 хил. лв.;
- трансфери за местни дейности - в т.ч. обща изравнителна субсидия 307 022 хил. лв. и трансфер за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища 43 228.1 хил. лв.;
- целева субсидия за капиталови разходи 199 110.2 хил. лв.

Граф. 25. Изменение на основните бюджетни отношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на отделни субсидии за периода 2014-2022г. (в хил. лв.)



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 ЗДБРБ за 2020 г. предложената сума за общински трансфери е около 12% по-висока от предложената сума за 2019 г. По отделни видове трансфери, увеличение от около 13%. се отчита при общата субсидия за делегирани от държавата дейности. Следва да се има предвид, че този трансфер е целеви, а средствата се разходват за финансирането на точно определени разходи. Най-съществен ръст се отчитат при разходите в областта на образованието и науката и в социалната политика.

Ръстът при общата изравнителна субсидия е около 4%, а при субсидията за финансиране на капиталови разходи е около 14%.

Промени се отчитат при общините, които нямат достъп до обща изравнителна субсидия. Промяната е по отношение на общините Пловдив и Гълъбово, които получават достъп за 2020 г. и община Благоевград, която не получава достъп за 2020 г. Промяна в механизма за разпределение на общата изравнителна субсидия има във връзка с увеличаването на сумата за разпределение на допълнителния компонент за данъчно усилие, с цел стимулиране на общините за използват данъчните си правомощия със Закона за местните данъци и такси, във връзка с определяне на размера на данъчните ставки. Достъпът до общата изравнителна субсидия се определя на база пет компонента, като най-голям дял има компонентът, който осигурява изравняване на разликата между 120% от равнището за страната и постоянните данъчни постъпления на един жител за конкретна община. Останалите компоненти включват разпределение на база дяловете за разходни потребности на общините с достъп, оценени чрез натурални показатели, компонент за общините, чийто дял на приходите спрямо общите постъпления е по-малък от 25 на сто, компонент за осигуряване на размера на субсидията, определен със ЗДБРБ за 2019 г., както и допълнителен компонент, която се разпределя за

общините, които имат осреднено данъчно усилие над средното ниво за съответната ставка в границите, определени със ЗМДТ.

При определяне на достъпа на общата изравнителна субсидия липсва компонент, който да оценява подобряването/влошаването на събираемостта на местните данъци и такси. Чрез включването на подобен компонент може да се постигне стимулиране на общините по отношение подобряване на фискалното планиране и събираемостта на местните данъци и такси.

Наблюдават се промени по отношение на механизма за разпределяне на целевата субсидия за капиталови разходи и механизма за разпределение на трансфера за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища. Премахнат е т.н. изравнителен компонент, който осигурява достигнатия размер на субсидията през предходната година. Като негативен се оценява фактът, че общините продължават да получават извънредни субсидии за капиталови разходи в хода на бюджетната година. Одобрението на тези допълнителни трансфери не са придружени с анализи и оценки, свързани със заложените критерии за разпределяне на средства за подобен тип субсидии.

Изводи и препоръки

Въз основа на изготвения анализ, Фискалният съвет формулира следните изводи и препоръки:

1. Липсва достатъчно информация за обхвата и методиката на ревизията, извършена от НСИ по препоръка на Евростат. Това обстоятелство допълнително влошава съпоставимостта на данните за българската икономика на национално и международно ниво. Не е предоставена информация относно значителните отклонения в очакванията за растежа на брутообразуване на основен капитал. Не е изяснена достатъчно подробно промяната на структурата на БВП с оглед запазването на очакванията за растежа. Фискалният съвет счита, че е необходима допълнителна информация в това направление.

2. Твърде вероятно е икономическият растеж да бъде негативно повлиян от несигурността и рисковете както в Европа, така и по света, които нарастват в сравнение с очаквания през пролетта. Тези тенденции представляват значително предизвикателство за овладяването на стабилността на публичните финанси в целия свят. На техния фон и произтичащите рискове пред износа и частните инвестиции, липсата на ревизия относно очаквания икономически растеж от Министерство на финансите изглежда оптимистична. Затова очакванията за растеж следва да се аргументират по-подробно. Фискалният съвет препоръчва правителството да разполага с алтернативен сценарий, при който се реализира съществен спад в икономическата активност.

3. Фискалният съвет препоръчва да се следи внимателно изменението в отклонението от потенциалния БВП и фискалната позиция да бъде по възможност антициклична или в най-лошия случай неутрална.

4. Фискалният съвет намира за положителна тенденция, неподвиждането на бюджетни дефицити в тригодишния прогнозен период, но смята, че е разумно планирането на излишъци, което дава възможност за натрупване на буфери срещу евентуални икономически шокове, вместо заложената неутрална фискална политика на нулеви салда. Те ще послужат при евентуалното настъпване на неблагоприятния икономически цикъл.

5. Фискалният съвет подкрепя намеренията на правителството да не повишава данъчната тежест и да поддържа политиката на ниски данъчни ставки и широка данъчна основа. Резерви за фискална консолидация чрез приходите следва да се търсят при мерките за повишаване на събираемостта на данъците.

6. Рисковете по отношение на приходите са свързани с евентуално надценяване на потреблението. От друга страна, очакванията за приходите изглеждат подценени на фона на прогнозираното развитие на икономиката.

7. Нарастването на дела на преките данъци над този на косвените не изглежда логично предвид очакванията в макроикономически план – намаляване на темпа на растеж на компенсациите на наетите и значителен принос на потреблението за реалния растеж.

8. Неизпълнението на капиталовата програма се превръща в тенденция, която е основна причина за формирането на излишъци през последните 2-3 години при планирани бюджетни дефицити. Неизпълнението на капиталови разходи на фона на изпълнението на текущите, изменя първоначално планираната разходна структура. Капиталовите разходи, заложи в АСБП 2020-2022 г. изглеждат консервативни предвид макроикономическите условия и предходните прогнози. Фискалният съвет препоръчва по-прецизното планиране в тази насока. При навлизане в неблагоприятната фаза на икономически цикъл, европейските фондове могат да бъдат удачен инструмент за смекчаване на негативни последици.

Заклучение

Фискалният съвет счита, че есенната макроикономическа прогноза отразява условията в международен план и социално-икономическата обстановка в България.

Фискалният съвет съгласува:

1. Проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2020 г.
2. Проект на актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2020-2022 г. като мотиви към законопроекта

3. Проект на Стратегия за управление на държавния дълг за периода 2020-2022 г.

Становище относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 година

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на чл. 6 от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми, който изисква от Фискалния съвет на България да наблюдава спазването на числовите фискални правила и да изготвя мотивирано становище и препоръки относно стратегически документи на Министерския съвет, относими към спазването на числовите фискални правила.

В отговор на писмо на Министерство на финансите с Изх. № 91-00-202/09.07.2019 и на основание чл.6, ал.1, т.3 от ЗФСАКМ, Фискалния съвет на България изготви настоящото становище във връзка със Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 година.

Изпратеният за съгласуване проект на ЗИД на ЗДБРБ за 2019 г. предлага следните промени:

- увеличаване на капиталовите разходи по бюджета на Министерството на отбраната за 2019 г. с 2 100,0 млн. лева за придобиване на осем броя нови многофункционални бойни самолети F-16 Block 70;
- намаление на разходите с 271,0 млн. лв. за реализиране на други проекти за модернизирание на Българската армия, които няма да бъдат разходвани през настоящата година,
- увеличаване на разходите за персонал в размер на 3,6 млн. лв. на Държавната агенция „Технически операции“ (ДАТО) за 2019 г.;
- допълнителни разходи по държавния бюджет за 2019 г. в размер до 50 млн. лв. за финансиране на дейностите по хармонизирано използване на радиочестотни ленти 694-790 MHz (обхват 700 MHz) и 790-862 MHz (обхват 800 MHz);
- увеличение на неданъчните приходи с 50 млн. лева.

Необходимостта от промените по държавния бюджет е мотивирана с изпълнението на решение на Народното събрание от 16.01.2019 г. Променят се някои основни бюджетни параметри като размер на публичните разходи, бюджетно салдо и др., които имат отношение към спазването на числовите фискални правила.

Нетното увеличение на разходите по държавния бюджет е в размер на 1 832,6 млн. лева, с която сума се увеличава и дефицитът по държавния бюджет и вече възлиза на 2 231 928,7 хил. лева. В резултат на тези промени бюджетното

салдо по КФП за 2019г. ще се влоши и очакваният дефицит ще възлезе на 2 432,6 млн. лв. (2,1 на сто от прогнозния БВП) при планиран дефицит 600 млн. лева (0.5 на сто от прогнозния БВП). Въпреки, че дефицитът на сектор „Държавно управление“ остава под ограничението от 3 на сто от БВП, Законът за публичните финанси (чл. 27, ал. 4) изисква годишният бюджетен дефицит по КФП, изчислен на касова основа, да не надвишава 2 на сто от БВП.

Увеличението на разходите за отбрана през 2019 г. представлява еднократна мярка от страна на Правителството и не води до промяна в структурния баланс и спазването на средносрочната бюджетна цел за България. Няма отношение и към фискалната позиция на страната ни.

Разходите по КФП за 2019 г. се увеличават с 1 882,6 млн. лева в резултат на изменението и достигат до 46 340 млн. лева, което е 39,81% от прогнозния БВП в АСБП 2019-2021г. и е в рамките на 40%-ното ограничение в ЗПФ (чл. 28). Ако се вземе предвид прогнозата на МФ за БВП в СБП 2020-2022 г., съотношението възлиза на 40,1% от БВП, т.е. наблюдава се минимално превишение от 0,1% спрямо ограничението на фискалното правило.

В СБП 2020-2022 г. към април 2019 г. са заложиени очаквания за растеж на БВП от 3,4% на годишна база. Според предварителните данни растежът на БВП се ускорява до 4,8% за първото тримесечие на 2019 г. С оглед на тези икономически резултати Фискалният съвет препоръчва очакванията за реален растеж за 2019 г. да бъдат актуализирани в АСБП 2020-2022 г. в посока увеличение. По-високият растеж на БВП спрямо предварителните очаквания, заложиени в СБП 2020-2022 г., означава по-нисък риск за нарушаване на числовите фискални правила.

Общите бюджетни постъпления към април нарастват със 17% на годишна база, а натрупаният излишък по КФП се увеличава до 2,3% от БВП (при 1,2% спрямо 2018 г.), като положителното салдо частично се дължи на неизпълнение на разходите. Предвид рекордните постъпления Фискалният съвет счита, че чрез промяна на приходната част в бюджета е възможно да се компенсират частично разходите, което ще доведе до намаляване на нетния дефицит по КФП.

Фискалният съвет е на мнение, че предложеният подход за финансиране на допълнителните разходи е консервативен. Според Съвета съществуват и алтернативни възможности, включително вътрешно реструктуриране на разходната част на бюджета с оглед запазване на целта за консолидиран дефицит и минимизиране на отклоненията от фискалните правила.

Фискалният съвет съгласува Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 година.

Становище относно Проект на Закон за бюджет на НЗОК за 2020г.

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 2020г. се увеличават и ще достигнат 4 744 704,9 хил.лв. или 3,7 % от прогнозируемия БВП за 2020 г.

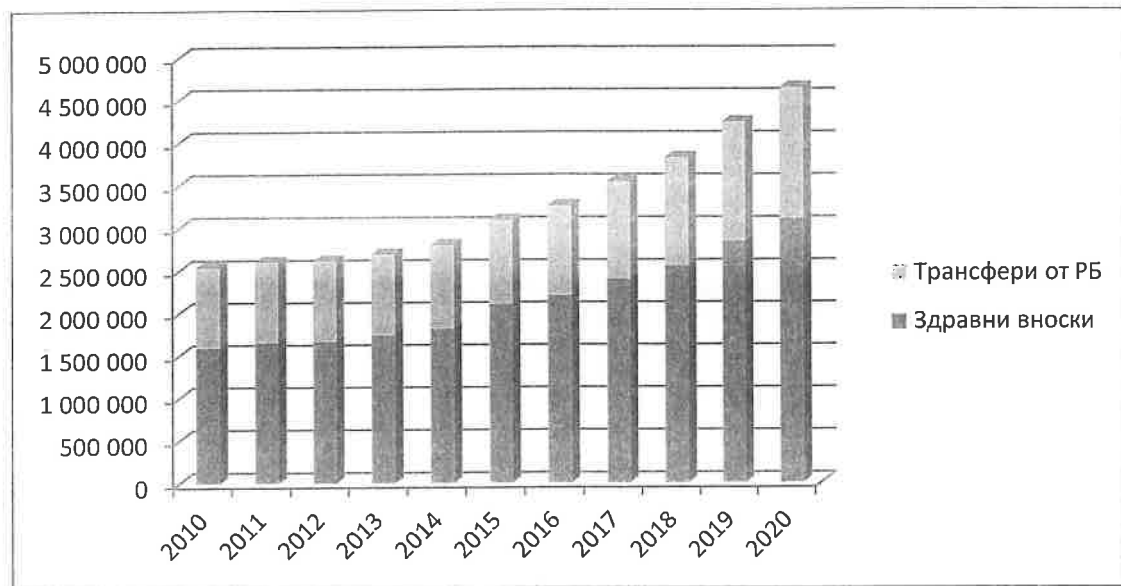
Увеличаването подчертава приоритетността на това направление в публичните разходи. По-високите разходи обаче, не означават непременно по-добро качество на публичните услуги. От гледна точка на финансова обезпеченост, секторът разполага с ресурси, но оптимизацията при разходването им е задължителна за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

Въпреки ръста на разходите за 2020 г., възлизащ на 445 млн. лв. в сравнение с предходната година, това увеличение остава по-ниско от увеличението през 2019г., което бе в размер 490 млн. лв.

Анализ на приходите

Общият размер на заложените приходи в номинален размер е 4 744 704 хил. лв. Той включва увеличение в размер на 445 101 хил. лв. спрямо Закона за бюджета на НЗОК за 2019 г., което се явява на номинален растеж от 10,4% на годишна база. Наблюдава се трайна тенденция на увеличаване на бюджета на НЗОК за периода 2010-2020 г. (Граф. 1).

Граф. 1 Номинален ръст на разходите на НЗОК за периода 2010-2020



Източник: Изчисления на ФС

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 2020 г. е 3 107 134,2 хил. лв. и отбелязва увеличение с 264 880 хил. лв., което се равнява на 9,3% растеж на годишна база спрямо Закона за бюджета на НЗОК за 2019 г. Трансферите от централния бюджет нарастват със 139 010,5 хил. лв. до 1 533 599,5 хил. лв. или увеличение от 10%.

В предложената структура на приходите за 2020 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 2019 г. и за 2020 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. 2). Общият дял на неданъчните приходи е незначителен, но те бележат номинален ръст от 2 259,8 хил. лв. или 12,9%.

Граф. 2 Изменение в структурата на приходите на НЗОК за периода 2016-2020



Източник: Изчисления на ФС

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 и е вероятно да е надценено.

Сериозен проблем в здравноосигурителната система са заложените диспропорции между вноските, които държавата прави за осигуряваните 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 2020 г. са в размер на 4 744 704,9 хил. лв., което е увеличение с 394 701 млн. лв. спрямо ЗБНЗОК за 2019г. (или 9,07%). От това увеличение, за текущи разходи са предназначени 96,9%, което е обичайно, а остатъкът формира разходите за персонал.

Увеличението на разходите за персонал е мотивирано с промените на минималната работна заплата и свързаните с това осигурителни прагове.

325 580,6 хил. лв. от увеличението е за здравно-осигурителните плащания. Националната здравноосигурителна каса предлага следното разпределение на средствата за здравноосигурителни плащания по бюджета за 2020 година:

1. за медицински дейности, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2020 г. – 2 838 282,6 хил. лв., в т.ч:

- 1.1. първична извънболнична медицинска помощ – 244 000,0 хил. лв.;
- 1.2. специализирана извънболнична медицинска помощ – 264 700,0 хил. лв.;
- 1.3. медико-диагностична дейност – 94 300,0 хил. лв.;
- 1.4. болнична медицинска помощ – 2 235 282,6 хил. лв.

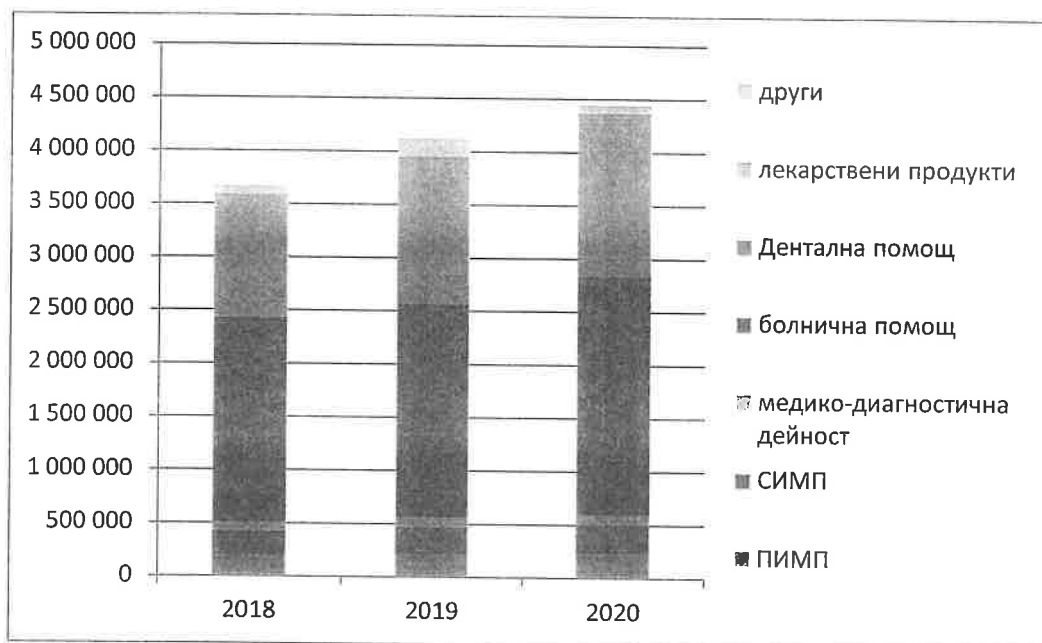
2. за дентални дейности, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2020 г. - 179 800 хил. лв.

3. за лекарствени продукти, медицински изделия и диетични храни за специални медицински цели, съгласно чл.1, ал.2 от проекта на ЗБНЗОК за 2020 г. - на обща стойност от 1 353 800,0 хил. лв.

4. За здравноосигурителни плащания за медицинска помощ, оказана в съответствие с правилата за координация на системите за социална сигурност по проекта за 2020 г. са разчетени 70 094,2 хил. лв.

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

Граф. 3. Изменение в структурата на разходите на НЗОК



Източник: Изчисления на ФС

Увеличението на разходите за болнична помощ е най-голямо – с 11,6%, следвани от лекарствените продукти – 10,8%, при общ ръст на разходите 7,9%.

Не се предвижда значително увеличаване на дела на разходите за извънболнична 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%

По 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 466,6 млн. лв., което е около 9,8 % от бюджета на касата. В бюджета се предвижда поредния ръст на лекарствата от 11,2%. Разходите за лекарства достигат до 1 243 800 хил. 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 законодателната сфера. Предложените изменения и допълнения в чл. 45 от 330 касаят две основни направления:

- финансовите взаимоотношения между НЗОК и притежателите на разрешения за употреба, при обвързаност с наличие или липса на резултат от терапията с лекарствените продукти, за които е определено проследяване на ефекта от терапията съгласно чл. 259, ал. 1, т. 10 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (чл.45, ал.23 от 330);

- механизмите, гарантиращи предвидимост и устойчивост на бюджета на НЗОК.

При обстоен анализ на чл.45, ал.23 от 330 се налага извод за нейната неприложимост, поради което се предлага и нейното изменение. Съгласно действащата редакция, НЗОК има правната възможност да договори заплащане след отчитане на резултата от терапията за лекарствените продукти, за които е определено проследяване на ефекта от терапията съгласно чл. 259, ал. 1, т. 10 от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, при условия и по ред, определени в наредбата по ал. 9.

Видно е, че заплащането от НЗОК се предпоставя от наличие на резултат от терапията, т.е. докато не е налице резултат, НЗОК не заплаща за съответния лекарствен продукт, който през това време се отпуска от аптеките, респ. прилага се от изпълнителите на болнична медицинска помощ. В редица случаи, при определени терапии, резултат може да е налице след относително продължително време. Независимо обаче от продължителността, във всички

тези случаи е налице основния проблем – докато не получат заплащане от НЗОК за отпуснатите, респ. приложение лекарствени продукти, аптеките и лечебните заведения – изпълнители на болнична медицинска помощ, не могат да заплатят същите на доставилите им ги търговци на едро с лекарствени продукти. Това от една страна би поставило в риск търговския оборот, а от друга – би нарушило целия законоустановен ред по отчитане и заплащане на реимбурсирани от НЗОК лекарствени продукти, което като краен резултат е възможно да ограничи целия достъп на здравноосигурените лица до тези продукти.

Поради изложените мотиви Фискалният съвет подкрепя предложеното изменение на чл.45, ал.23 в три насоки:

- да се установи нов механизъм, при който НЗОК да заплаща регулярно на аптеки и болници отпуснатите, респ. приложени лекарствени продукти, а при липса на резултат (пълна или частична) притежателите на разрешенията за употреба на продуктите да възстановяват заплатените от НЗОК средства;

- НЗОК и притежателите на разрешенията за употреба/техни упълномощени представители да договарят конкретни критерии за проследяване на ефекта от терапията;

- договарянето на конкретни критерии и възстановяването на заплатените от НЗОК средства да е задължително спрямо всички лекарствени продукти с режим на проследяване ефекта от терапията, т.е нормата да придобие императивен характер.

Фискалният съвет подкрепя направеното предложение за отмяна на таксата за обслужване събирането на здравноосигурителни вноски, която НЗОК плаща на НАП по силата на чл. 24, т.6 от ЗЗО поради следните съображения:

- НАП е държавен орган, чиято задача е да администрира публични вземания, вкл. осигурителни вноски. Съгласно чл. 3, ал.1, т.2 от Закона за НАП, тя „установява публичните вземания за данъци и задължителни осигурителни вноски по основание и по размер“ и „събира доброволните плащания на публичните вземания по т. 2“(т.4);
- Издръжката на НАП се поема от държавния бюджет и не е логично НЗОК да се поставя в ролята на клиент на НАП, който следва да й плаща за извършените услуги.
- За разлика от данъчните приходи, приходите от осигурителни вноски имат целево предназначение. Средствата от здравните осигурителни вноски следва да се използват за здравеопазване, а не за издръжка на данъчната администрация.
- НАП администрира и осигурителните вноски за фондовете на социалното осигуряване, но не събира такса от тях. Това поставя НЗОК в неравностойно положение.

Заклучение

Направеният анализ дава основание на ФС да съгласува проекта на Закон за бюджет на НЗОК за 2020г., като очаква ускоряване на дейността за реформиране на здравния сектор.

Становище на ФС относно Проект на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2020 г.

Въведение

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на разпоредбите в чл. 6, ал.1, т. 3 от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми (ЗФСАКМ), който изисква от Фискалния съвет на България да изготвя мотивирано становище и препоръки по законопроекта за бюджета на държавното обществено осигуряване, в рамките на процедурата по съгласуване на проекти и актове за разглеждане на заседание на Министерски съвет. Съветът изготвя мотивирани становища и препоръки относно всички стратегически документи, относими към спазването на числовите фискални правила.

В изпълнение на своите задължения Фискалният съвет подготви настоящото становище, което включва анализ, оценка и препоръки по Проекта на Закон за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2020г., изготвен от Националния осигурителен институт (НОИ).

Основни параметри

Планираните основни параметри на бюджета на ДОО за 2020г., както и изменението им от 2015г. насам са показани в таблицата по-долу:

Табл.1 Основни параметри по години

Параметър\Година	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019
Среден осигурителен доход	726	770	821	890	968	1063	+9,8%
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	420	420	460	510	560	610	+8,9%
Максимален осигурителен доход	2600	2600	2600	2 600	3 000	3 000	-
Среден размер на всички пенсии	320	331,6	345,5	364	386	412,28	+6,81%
Минимална работна заплата	360	420	460	510	560	610	+8,9%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2178,9	2185,2	2169,2	2162,9	2154,8	2137,8	-0,79%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2753,8	2763,3	2779,8	2790,2	2792,2	2796,3	0,15%

Източник: ФС по данни на НОИ

Планира се увеличение на средният осигурителен доход с 9,8% в номинално изражение поради ръста на минималната работна заплата, ръста на минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица до нивото на МРЗ, както и ръста на минималния осигурителен доход за регистрираните земеделски производители и тютюнопроизводители от 400 лв. до 610 лв.

Налице е запазване нивото на максималния осигурителен доход, докато минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица през 2020г. ще се увеличи с 8,9% в сравнение с предишната година, какъвто е ръстът и на минималната работна заплата.

Средногодишният брой осигурени лица през 2020 г. ще бъде с 0,15% повече от 2019 г., докато средногодишният брой на пенсионерите в страната ще намалее с 0,8%.

Основни политики

Политики по приходите

- Общият размер на приходите от осигурителни вноски и предоставяните трансфери от държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система за 2020 г. е в размер на 12 455,7 млн. лв. С тях се осигурява увеличение на приходната част спрямо 2019г. – при планирано изпълнение от 11 759,7 млн. лв. увеличението е от 6 на сто.
- Предвижда се приходите от осигурителни вноски (без трансферите) да бъдат в размер на 8 055 млн. лв. Увеличението спрямо планираното за 2019 г. – 7 473 млн.лв., е 582 млн. лв. или 7 на сто. То се постига в резултат на предвиденото значително увеличение на средния осигурителен доход / 9,8 на сто/, при запазен брой на осигурените лица. Освен това се предвиждат допълнителни приходи от увеличение на заплатите в бюджетния сектор и нарастване на минималната работна заплата.
- Разчетен е трансфер от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система в размер на 4 134 млн. лв.

Динамиката на общият размер на приходите от осигурителни вноски и получените трансфери за покриване на недостига от средства за периода 2018 – 2020 г. е следната:

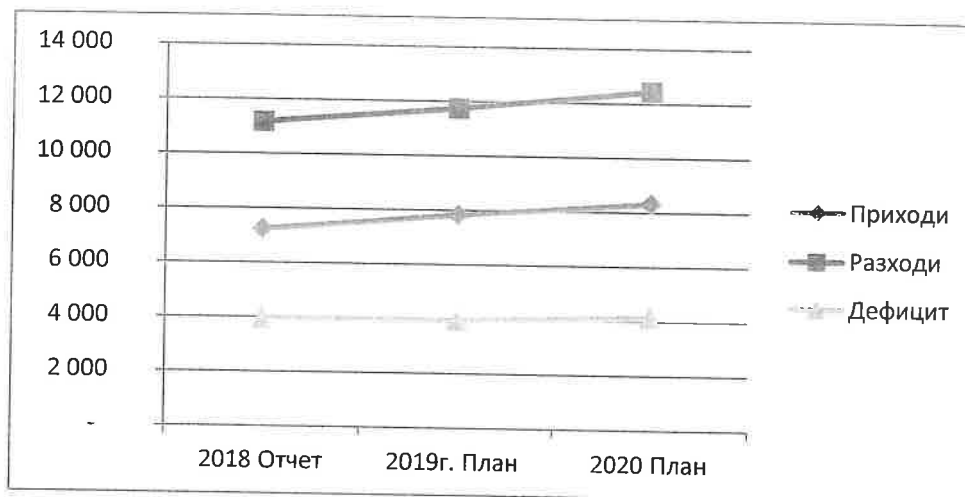
Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по години

Показатели (хил.лв.)	2018г. Отчет	2019 г. ЗБДОО	2020 г. ЗБДОО	Изменение спрямо 2019 г. (%)
ПРИХОДИ	7 227 609	7 825 627	8 321 423	+6,34%
РАЗХОДИ	11 186 897	11 759 728	12 455 690	+5,92%

ДЕФИЦИТ	3 959 289	3 934 101	4 134 267	+5,1%
ДЕФИЦИТ/БВП	3,82%	3,32%	3,26%	-0,06 пр.п

Източник: ФС по данни на НОИ

Фиг. 1. Приходи, разходи и дефицит по години, млн. лв.

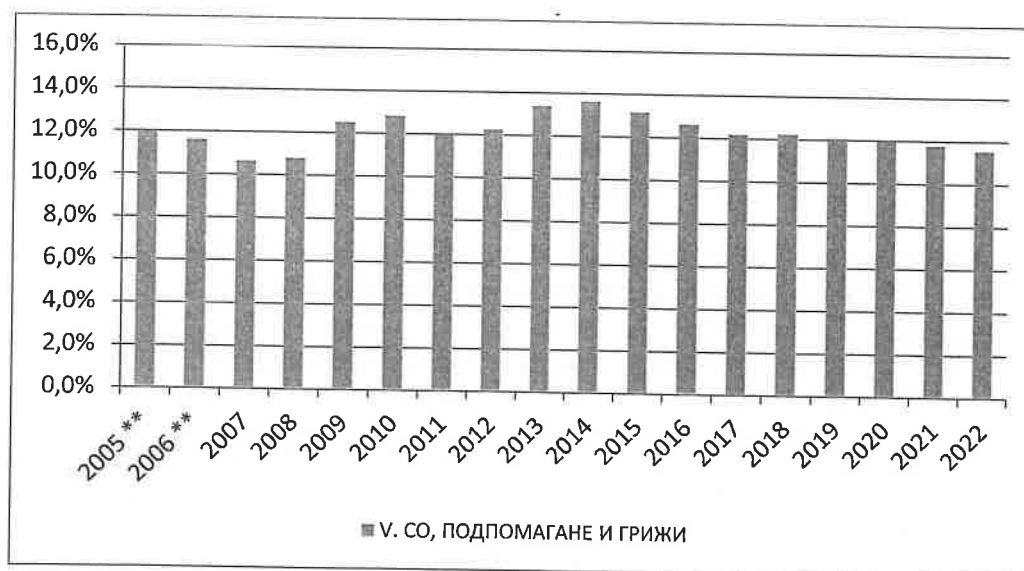


Източник: ФС по данни на НОИ

Данните в таблица 2 и диаграма 1 показват, че продължава установената трайна тенденция за дофинансиране на социалната осигурителната от държавния бюджет. Като дял от БВП се наблюдава намаляване на дефицита на системата и съответно на размера на трансфера от държавния бюджет за покриването му. В проектобюджета дефицитът се увеличава с около 5%, спрямо заложения през 2019 г.

Консолидираните разходи по функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“ в КФП намаляват като дял от БВП от 2014г. насам. За 2020г. те са 12% и се очаква да намаляват през 2021 и 2022г.

Фиг. 2. Дял на разходите за социално осигуряване в БВП



Източник: ФС по данни на НОИ

Политика на разходите

Разходите на социално-осигурителната система за 2020г. възлизат на 12 455 690 хил.лв., което е с близо 700 млн.лв. повече от 2019г. Като дял от БВП те намаляват от 9,9% до 9,8%.

Планираните разходи общо за пенсии за 2020 г. са 10 576,6 млн. лв. спрямо 9 988,2 млн. лв. за 2019г., т.е. с 5,9% повече. За настоящата година очакванията са за 140 млн. лв. по-малко разходи за пенсии, т.е. вероятно ще се отчете неизпълнение на разходите за пенсии. Ръстът на пенсионните разходи се обуславя от номиналното увеличение на размера на пенсиите, тъй като броят на пенсионерите се очаква да намалее с 0,8% в резултат на увеличаването на изискуемата възраст. Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в таблица 3.

Табл. 3 Разходи за пенсии по години, млн. лв.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2015
разходи за пенсии	8 381,20	8 680,00	8 975,8	9 454,40	9 988,2	9 847,5	1,175

Източник: ФС по данни на НОИ

Политиките по разходите включват следните промени:

- Средният размер на пенсията на един пенсионер през 2020г. се предвижда да достигне 412,28 лв. при планиран среден размер за 2019 г. – 386,3 лв. т.е. нарастване с 6,8 на сто. Увеличението на средния размер е в резултат на политиката за индексирание на пенсиите в размер на 6,7 на сто. При очаквана инфлация в размер на 2,1% реалното увеличение на пенсионните доходи ще възлезе на 5,8%.
- Въпреки тези положителни тенденции, сериозни промени настъпват в структурата на получаваните пенсии по техния размер.
- Намалява очаквания брутен коефициент на заместване на дохода за 2020 г. – от 39,9 на сто до 38,8 на сто, а нетният коефициент се очаква да бъде 50 на сто (при 51,4 на сто за 2019г.).
- През последните години се запазва тенденцията на намаляване на дела на общите разходи за пенсии спрямо БВП. Разходът за пенсии през 2020 г. се очаква да бъде около 8,34 на сто от БВП при 9,2 за 2015г.
- Продължава негативната тенденция за увеличаване на средствата, които се изплащат за обезщетения за временна неработоспособност. Предвижда се те да достигнат 632,8 млн.лв. за сметка на ДОО за 2020г., като се увеличат спрямо предната година с 11 на сто (табл. 4). В тези средства не се включват средствата, които изплащат работодателите за първите 3 дни.

Табл. 4 Изплатени суми от НОИ

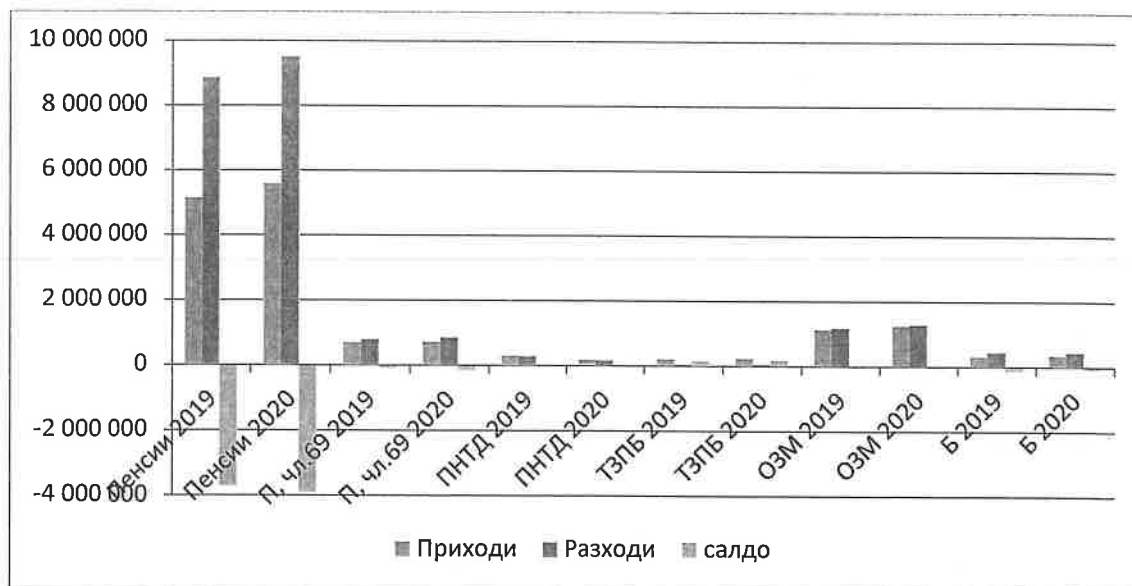
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2015
изплатени суми, лв.	390 822 122	445 920 019	486 175 066	536 840 000	570 500 000	632 800 000	61,92%

Източник: ФС по данни на НОИ

За 2020 г. се предвиждат обезщетения за 18 234,1 хил. дни, при 14 549,6 хил. дни за 2019г.(с 25% повече). Не става ясно какво обуславя такъв огромен ръст в дните, за които ще се изплащат обезщетения. Същевременно необходимите средства от НОИ за изплащане на обезщетения се увеличават с 63 млн. лв. или с 11%.

По отделните фондове на ДОО изменението в параметрите е показано на фигурата по-долу:

Фиг. 3. Приходи, разходи и салда по фондове за 2019 и 2020г.



Източник: ФС по данни на НОИ

Повече от $\frac{3}{4}$ от консолидираните разходи на ДОО са по Фонд „Пенсии“. Традиционно балансът по този фонд е отрицателен, но през 2020г. се очаква дефицитът да се задълбочи с близо 200 млн. лв. (с 5% повече от дефицита за 2019г.). С 40% намаляват разходите за Фонд „Пенсии, несвързани с трудова дейност“.

Минимално намаление (2,5%) е заложено и при разходите за фонд „Безработица“, но поради по-големия очакван ръст на приходите по него (с 9%),

дефицитът намалява с 30%. Тези прогнози са в унисон с очакванията за намаляване на коефициента на безработица до 4,1%.

Със 109 млн. лв. или с 9% се увеличават разходите по фонд „Общо заболяване и майчинство“ през 2020г, като с почти същия темп се увеличават и приходите.

Бюджетът на НОИ точно балансира салдата по останалите фондове на ДОО, в резултат на което консолидираният бюджет на ДОО е балансиран за 2020г. Поддържането на балансиран бюджет на социалното осигуряване е възможно благодарение на трансфера от държавния бюджет за покриване на недостига. Този трансфер за 2020г. се увеличава с 5% и достига до 4 134 267 хил.лв., което е 3,26% от БВП. Трансферът покрива 1/3 от разходите на социално-осигурителната система.

Изводи

- Бюджетът на ДОО за 2020г. е балансиран.
- Приходите и разходите се увеличават с около 6%, като приходите растат с малко по-бърз темп от разходите.
- Приходите покриват 2/3 от разходите, а останалите разходи се финансират с трансфер от държавния бюджет.
- Трансферът за покриване на недостига се увеличава с 5% за 2020г. спрямо планирания трансфер в ЗБДОО за 2019г.
- Намалява делът на общите разходи за пенсии в БВП (до 8,34% за 2020г.).
- Продължава негативната тенденция за увеличаване на средствата, които се изплащат за обезщетения за временна неработоспособност.

Заклучение

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 2020 г.

Становище относно Отчет за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г. и Годишен отчет за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг към 31.12.2018 г.

Оценка на основните макроикономически показатели през 2018 г.

БВП на България през 2018 г. достига 107 925 млн. лв. (при 105 609 млн. лв., планирани в АСБП 2018-2020), което представлява номинален растеж от 6,8% спрямо 2017 г. Въпреки че в номинален размер БВП надвишава очакванията, реалният растеж се забавя до 3,1% през 2018 г. спрямо 3,8% през 2017 г. (Табл. 1). Това явление е следствие на **по-високото нарастване на цените и съответно по-високият дефлатор** (3,6% спрямо прогноза за 2%). В най-значителна степен забавянето се дължи на **спада при износа**, който е частично компенсиран от ръста в потреблението и инвестициите. Икономиката е повлияна от неблагоприятните условия във финансовия сектор в Турция като основен търговски партньор на България.

Забавяне на реалния растеж се наблюдава и при ЕС28 (2,0% за 2018 г. спрямо 2,5% за 2017 г.), и в Еврозоната (1,9% за 2018 г. спрямо 2,4% за 2017 г.).

Табл. 1. Очакван и отчетен реален растеж на БВП на годишна база за 2017-2018 г.

	Прогноза за 2017 г. ⁴	Отчет за 2017 г. ⁵	Откл. (пр.п.)	Откл. (%)	Прогноза за 2018 г. ⁶	Отчет за 2018 г. ²	Откл. (пр.п.)	Откл. (%)
България	2,5%	3,8%	1,3	52%	3,9%	3,1%	-0,8	-25,8%
ЕС 28	1,6%	2,5%	0,9	56%	2,0%	2,0%	0,0	0,0%

Източник: ФС, по данни на МФ

Прогнозните стойности в Табл. 1. са посочените в АСБП 2017-2019 и АСБП 2018-2020, тъй като в тях са представени мотивите към държавния бюджет

⁴ АСБП 2017-2019

⁵ Доклад по отчета на ДБ на РБ 2018

⁶ АСБП 2018-2020

съответно за 2017 г. и 2018 г. Наблюдава се **значително отклонение между очакванията в актуализираните средносрочни бюджетни прогнози при приемането на Закона за държавния бюджет на Република България, и отчетените стойности**. Неточното прогнозиране на реалния растеж оказва силно отражение върху планирането и отчитането на приходите и разходите, като въздейства върху изпълнението им както в номинална стойност, така и спрямо дела им от БВП. В допълнение, същественото отклонение за отчетната година води и до кумулативни промени в средносрочните бюджетни прогнози вследствие на необходимостта от значителна актуализация на базата за изчисление на растежа.

Инфлацията през 2018 г. е с променлива динамика като през първото тримесечие се характеризира с ниски нива (под 2%), но поддържа високо ниво през третото тримесечие, като достига пикова стойност от 3,7%. Подобна тенденция предполага **висок риск** за България с оглед присъединяването ѝ към еврозоната и необходимостта от спазването на критерия за конвергентност, свързан със **стабилността на цените**. Спадът в цените на течните горива в края на годината благоприятства свиването на инфлацията до 2,3%, като средногодишната инфлация се равнява на 2,6% при базисна инфлация от 2,1%.

През 2018 г. коефициентите на заетост и на икономическа активност на трудоспособното население (15-64 г.) се повишават до исторически най-високите си стойности от 67,7% и 71,5%, а безработицата спада до 5,2% (под предкризисното равнище от 5,6%). Макар тази тенденция да се разглежда като положителна, не следва да се пренебрегват обстоятелствата, свързани с **негативното развитие на демографската структура**, които имат отражение върху тези коефициенти. В допълнение се увеличава и **рискът от прегряване на пазара на труда**. Той се предполага и при изпреварващ темп на нарастване на компенсация на един нает спрямо нарастването в производителността на труда. През 2018 г. обаче темпът на компенсация на един нает бележи спад до 5,6% спрямо 10,5% през 2017 г., което се дължи и на по-високата база.

Анализ на измененията при показателите в Консолидираната фискална програма

Изменението на приходите, разходите и дефицита в КФП по години за периода от 2013 г. до 2018 г., в абсолютна стойност и като процент от БВП, е представено в Табл. 2. и Табл. 3.

Табл. 2. Приходи, разходи и дефицит по КФП (в млн.лв.) за периода 2013-2018 г.

Приходи и разходи по КФП (млн. лв.)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Приходи и помощи	28 977.3	29 409.1	32 199.5	33 959.4	35 316.6	39 650.9
Данъчни приходи	22 370.3	23 027.8	24 855.6	26 902.7	29 581.3	32 235.6
Неданъчни приходи	3 950.5	3 460.0	3 697.1	4 150.1	4 214.6	5 302.3
Помощи	2 656.3	2 921.4	3 647.7	2 906.6	1 520.6	2 113.0
Общо разходи	30 418.2	32 482.0	34 684.8	32 494.3	34 471.1	39 515.8
Лихвени разходи	688.8	579.9	698.3	734.3	792.4	688.2
Нелихвени разходи	29 729.4	31 902.2	33 986.5	31 760.0	33 678.5	38 827.6
Първично салдо	- 752.1	- 2 493.1	- 1 786.9	2 199.4	1 638.0	823.3
Касов дефицит(-)/излишък(+)	-1 440.8	-3 072.9	-2 485.2	1 465.1	845.6	135.1
Държавен и държавногарантиран дълг	14 889.0	22 756.3	23 300.4	27 424.3	25 530.8	23 942.1

Източник: ФС, по данни на МФ

Табл. 3. Приходи, разходи и дефицит по КФП (в % от БВП) за периода 2013-2018 г.

Приходи и разходи по КФП (% от БВП)	2013	2014	2015	2016	2017*	2018
Приходи и помощи	35.3	35.2	36.4	36.1	35.0	36.7
Данъчни приходи	27.2	27.5	28.1	28.6	29.3	29.9
Неданъчни приходи	4.8	4.1	4.2	4.4	4.2	4.9
Помощи	3.2	3.5	4.1	3.1	1.5	2.0
Общо разходи	37.0	38.8	39.2	34.5	34.1	36.6
Лихвени разходи	0.8	0.7	0.8	0.8	0.8	0.6
Нелихвени разходи	36.2	38.1	38.4	33.7	33.3	36.0
Първично салдо	- 0.9	- 3.0	- 2.0	2.3	1.6	0.8
Касов дефицит(-)/излишък(+)	- 1.8	- 3.7	- 2.8	1.6	0.84	0.13

Източник: ФС, по данни на МФ

*при БВП 101 042,5 млн. лв.

Приходите нарастват постоянно през последните шест години в абсолютно изражение, но като дял от БВП варират между 35% и 36,7%. С 1,7 пр. п. се увеличават приходите като дял от БВП през 2018 г. и достигат 36,7%, което е **най-високата стойност за последните шест години**. Данъчните приходи постоянно нарастват като дял от БВП, неданъчните варират, а помощите намаляват през последните 4 години, което е свързано с темповете на усвояване на средствата от ЕС.

Приходите по КФП през 2018 г. се **увеличават значително** спрямо предходната 2017 г. – в абсолютна сума с 4 334,4 млн. лв. или с 12,27%, и

достигат до 39 650,9 млн. лв. (Табл. 4). За трета поредна година салдото по КФП е положително, което е **добър знак за водената фискална политика** в период на икономически подем.

Табл. 4. Изменение на приходите по КФП през 2018 г. спрямо 2017 г.

КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ (млн. лв.)	Отчет 2017	Отчет 2018	Изменени е (млн.лв.)	Изменени е (%)
Приходи и помощи	35 316,6	39 650,9	4 334,3	12,3%
Данъчни приходи	29 581,4	32 235,6	2 654,2	9,0%
Преки данъци	14 009,5	15 590,8	1 581,3	11,3%
Данъци върху печалбата	2 308,1	2 464,5	156,4	6,8%
Данък върху доходите на физическите лица	3 336,2	3 668,0	331,8	9,9%
Социално и здравно-осигурителни вноски	8 365,2	9 458,3	1 093,1	13,1%
Косвени данъци	14 532,6	15 531,0	998,4	6,9%
Данък върху добавената стойност	9 320,2	10 064,0	743,8	8,0%
Акцизи и пътна такса	4 984,5	5 203,2	218,7	4,4%
Мита и митнически такси	194,3	226,2	31,9	16,4%
Други данъци	1 038,3	1 113,8	75,5	7,3%
Данък върху застрахователните премии	33,5	37,6	4,1	12,2%
Неданъчни приходи	4 214,6	5 302,3	1 087,7	25,8%
Помощи	1 520,6	2 113,0	592,4	39,0%

Източник: ФС по данни на МФ

Събрани са 2 654 млн. лв. повече данъчни приходи през 2018 г. спрямо 2017 г. Ръстът в данъчните приходи е 9% през 2018г., при 6,8% номинален растеж на БВП (коефициентът на плаваемост на общите данъчни приходи е 1.317). Това показва, че **приходната политика на правителството по отношение на данъците и осигуровките е довела до повишаване на данъчната тежест** от 29,3% през 2017 г. до 29,9% от БВП. Увеличение има при всички видове приходи, но при преките данъци то е по-голямо отколкото при косвените, което е **положителен признак предвид големия дял на косвените данъци** в данъчната структура в България. Така косвените данъци запазват своя дял от 14,4% в данъчната тежест; а преките данъци и осигуровките го увеличават съответно с 0,1 и 0,5 пр. п.

Най-голям принос за това увеличение има ръстът на приходите от социално-осигурителни вноски (13%), което се дължи както на дискреционната мярка за увеличаване на осигурителната вноска за фонд Пенсии с 1 пр. п. и на

минималните осигурителни прагове за самоосигуряващи се лица и земеделски стопани, така и на ръста на заетостта и повишаването на възнагражденията. С 10% се увеличават и приходите от ДДФЛ, а при корпоративния данък увеличението е по-слабо (6,8%). При косвените данъци най-голям ръст има при митата и данъка върху застрахователните премии, съответно 16% и 12%, но в абсолютно изражение приходите от тях не са толкова съществени. От ДДС са събрани 744 млн. лв. повече от 2017 г. (ръст от 8%), а приходите от акцизи са с 219 млн. лв. повече (или 4,4% ръст), за което допринася и увеличената акцизна ставка за нагряваемите тютюневи изделия от 153 лв./кг на 233 лв./кг.

Положителен ефект вероятно се дължи и на мерките на правителството за повишаване на събираемостта на данъчните приходи, но без детайлна информация за данъчните основи по видове данъци **не е възможно да се провери каква част от ръста на данъчните приходи се дължи на тези мерки.**

Значителен ръст бележат неданъчните приходи (25,8% спрямо 2017 г.) като нарастват в номинално изражение с 1 088 млн. лв. Така техният дял в БВП се увеличава с 0,7 пр.п. и достига 4.9%. Като основен фактор са посочени промените в Закона за енергетиката от средата на 2018 г. и създаването на Фонд Сигурност на електроенергийната система. Допълнителните неданъчни приходи по този фонд са с 906 млн. лв. повече спрямо приходите през 2017г., т.е. 83% от преизпълнението в неданъчните приходи е свързано с Фонд Сигурност на електроенергийната система.

Приходите от помощи и дарения регистрират най-голям ръст в сравнение с предходната година (39%) и увеличават дела си в БВП от 1,5% до 2%, което е положителен знак за **ускоряване на процеса на усвояване на средствата от ЕС**, но въпреки това темпото все още е ниско и съществува риск за неусвояване на част от средствата по оперативните програми.

Разходите по КФП през 2018 г. се увеличават спрямо предходната 2017 г. – в абсолютна сума с 5 044,7 млн. лв. или с 14,6%, като достигат 39 515,8 млн. лв. (Табл. 5).

Табл. 5. Изменение на разходите по КФП през 2018 г. спрямо 2017 г.

КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ (млн. лв.)	Отчет 2017	Отчет 2018	Изменение (млн.лв.)	Изменение (%)
Общо разходи, вкл. вноска в ЕС	34 471,1	39 515,8	5 044,7	14,6%
Общо разходи, без вноска в ЕС	33 582,9	38 432,4	4 849,5	14,4%
Текущи разходи	29 796,6	33 052,2	3 255,6	10,9%
Текущи нелихвени разходи	29 004,2	32 364,0	3 359,8	11,6%
Персонал	7 919,3	8 783,3	864,0	10,9%
Издръжка	3 948,9	4 517,1	568,2	14,4%
Субсидии	1 962,6	2 990,1	1 027,5	52,4%
Лихви	792,4	688,2	-104,2	-13,1%
Външни лихви	545,7	447,1	-98,6	-18,1%
Вътрешни лихви	246,7	241,1	-5,6	-2,3%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	15 075,3	16 073,5	998,2	6,6%
Капиталови разходи и приръст на държавния резерв	3 749,7	5 380,2	1 630,5	43,5%
Вноска в общия бюджет на ЕС	888,2	1 083,4	195,2	22,0%

Източник: ФС, по данни на МФ

Разходите през 2018 г. нарастват значително – с 5 044,7 млн. лв. спрямо 2017 г., което се равнява на ръст от 14,6%, съществено надвишаващ този на приходите (12,3%) и на номиналния растеж на БВП (6,8%). Това предпоставя и **значителното увеличение на разходите като дял от БВП** – от 34,1% през 2017 г. до 36,6% през 2018 г.

Увеличение се наблюдава при всички разходи с изключение на лихвените, които намаляват общо с 13,1%. Докато при повечето разходи се наблюдава равномерно увеличение в диапазона между 10% и 15%, който съответства с бюджетните параметри като цяло, **значително увеличение се наблюдава при субсидиите (52,4%) и капиталовите разходи (43,5%)**, което обуславя и по-високото средно увеличение на общите разходи.

Капиталовите разходи са свързани основно с инфраструктурни проекти и инвестиционни проекти в сферата на отбраната. При субсидиите нарастването спрямо 2017 г. се дължи на разходите, свързани с промените в Закона за енергетиката. Отчетените разходи за субсидии са в размер на 1 395,2 млн. лв. за покриване на разходите извършени от обществения доставчик "НЕК" ЕАД.

Анализ на изпълнението на Консолидираната фискална програма през 2018 г.

Фискалната 2018 г. се характеризира с **по-съществено преизпълнение на приходната част (3,8%)** – Табл. 6., докато разходите остават по-близки до първоначалния план (преизпълнение от 0,5%) – Табл. 7. Това позволява като краен резултат салдото по КФП да бъде положително в размер на 135 млн. лв., при очакван дефицит в размер на 1,1 млрд. лв. Това означава, че **фискалната позиция на страната ни се подобрява и вече е антициклична**, т.е. насочена към натрупване на фискални буфери на разположение във фискалния резерв. Размерът на фискалния резерв към 31.12.2018 г. е 9,36 млрд. лв., което надхвърля определения по чл. 67 на ЗДБРБ за 2018 г. минимален размер от 4,5 млрд. лв.

Табл. 6. Изпълнение на приходите по КФП през 2018 г.

КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ (млн.лв.)	План 2018	Отчет 2018	Отклонение, млн.лв.	Отклонение, %
Приходи и помощи	38 213,9	39 650,9	1 437,0	3,8%
Данъчни приходи	31 142,3	32 235,6	1 093,3	3,5%
Преки данъци	14 887,9	15 590,8	702,9	4,7%
Данъци върху печалбата	2 364,0	2 464,5	100,5	4,3%
Данък върху доходите на физическите лица	3 392,6	3 668,0	275,4	8,1%
Социално и здравно-осигурителни вноски	9 131,3	9 458,3	327,0	3,6%
Косвени данъци	15 156,4	15 531,0	374,6	2,5%
Данък върху добавената стойност	9 780,0	10 064,0	284,0	2,9%
Акцизи и пътна такса	5 150,0	5 203,2	53,2	1,0%
Мита и митнически такси	190,1	226,2	36,1	19,0%
Други данъци	1 098,0	1 113,8	15,8	1,4%
Данък върху застрахователните премии	36,3	37,6	1,3	3,6%
Неданъчни приходи	4 703,4	5 302,3	598,9	12,7%
Помощи	2 368,2	2 113,0	-255,2	-10,8%

Източник: ФС по данни на МФ

През 2018 г. са събрани 1 437 млн. лв. повече приходи от планираните. Преизпълнението представлява 3,8% спрямо плана. **Отклонението между отчетените и планираните приходи представлява 1,3% от БВП, което е значително.** При отделните компоненти отклонението е различно, но най-съществено е при неданъчните приходи, при помощите и при някои данъци като

ДДФЛ и митата. При неданъчните приходи са събрани почти 600 млн. лв. повече – отклонение от плана с 12,7%. Причината е, че поради промените в Закона за енергетиката, във Фонд Сигурност на електроенергийната система са събрани 3 пъти повече приходи от планираните, т.е. с 926 млн. лв. повече. Това означава, че по останалите неданъчни приходи фактически е реализирано неизпълнение с 326 млн. лв. или 7%.

Само при помощите се отчита неизпълнение от близо 11%, което означава, че очакванията са били за по-добро усвояване на средствата от ЕС. **Въпреки, че спрямо миналата година се забелязва подобрене, като цяло е необходимо да се вземат мерки за по-регулярно усвояване на средствата по оперативните програми, както и за по-точното им планиране.**

Табл. 7. Изпълнение на разходите по КФП през 2018 г.

КОНСОЛИДИРАН ДЪРЖАВЕН БЮДЖЕТ (млн.лв.)	План 2018	Отчет 2018	Отклонение, млн.лв.	Откло- нение %
Общо разходи , вкл. вноска в ЕС	39 314,1	39 515,8	201,7	0,5%
Общо разходи, без вноска в ЕС	38 180,2	38 432,4	252,2	0,7%
Текущи разходи	32 014,5	33 052,2	1 037,7	3,2%
Текущи нелихвени разходи	31 292,2	32 364,0	1 071,8	3,4%
Персонал	8 306,6	8 783,3	476,7	5,7%
Издръжка	4 806,7	4 517,1	-289,6	-6,0%
Субсидии	2 131,8	2 990,1	858,3	40,3%
за нефинансови предприятия и организации с нестоп. цел	2 028,6	2 861,6	833,0	41,1%
за финансови институции				
за осъществяване на здравна дейност и медиц. помощ	103,2	128,5	25,3	24,5%
Лихви	722,3	688,2	-34,1	-4,7%
Външни лихви	465,1	447,1	-18,0	-3,9%
Вътрешни лихви	257,2	241,1	-16,1	-6,3%
Социално осигуряване, подпомагане и грижи	16 047,1	16 073,5	26,4	0,2%
Капиталови разходи и приръст на държавния резерв	6 165,7	5 380,2	-785,5	-12,7%
Вноска в общия бюджет на ЕС	1 133,9	1 083,4	-50,5	-4,5%

Източник: ФС по данни на МФ

При повечето разходни параметри на КФП се наблюдава отклонение в диапазона до 5%.

Значително е преизпълнението при субсидиите – отчетните разходите надвишават с 40,3% плана. От една страна, отклонението се дължи на субсидии за нефинансови предприятия и организации с нестопанска цел, при които се наблюдава преизпълнение с 41,1%. То се обуславя от промените в Закона за енергетиката. От друга страна, значително е преизпълнението и на разходите,

свързани с осъществяване на здравна дейност и медицинска помощ – 24,5% (128,5 млн. лв. изпълнение при 103,2 планирани разходи). 111,3 млн. лв. са предоставени чрез бюджета на Министерство на образованието.

Въпреки че по план е заложен драстичен ръст на капиталовите разходи спрямо 2017 г., той не се реализира изцяло предвид значителното им неизпълнение с 12,7%. Сред отчетените през 2018 г. капиталови разходи попада и финансиране в размер на 1 349,9 млн. лв., предназначено за изграждане на магистрала „Хемус“. То е одобрено с Постановление № 308 от 13.12.2018 г. на Министерския съвет на основание чл. 109, ал. 3 от Закона за публичните финанси. Тази мярка допринася за изпълнението на капиталовите разходи, което преди месец декември е на значително по-ниски нива. Според Фискалния съвет е необходимо стратегически решения от подобно естество да бъдат анализирани и обсъдени по-задълбочено при широка обществена дискусия, за да се планират своевременно.

Изпълнение на разходите е 100,5%, което е индикатор за добро планиране на общата разходната част на бюджета. В същото време обаче **по отделните позиции се наблюдават значителни отклонения.** Това означава, че неизпълнението на част от разходите се компенсира чрез вътрешно реструктуриране, т.е. общата сума на разходите се запазва спрямо плана. При целевото им разпределяне по икономически елементи обаче се наблюдават някои съществени несъответствия например при субсидиите – както за нефинансови предприятия и организации с нестопанска цел, така и при тези за осъществяване на здравна дейност и медицинска помощ, а също и при капиталовите разходи.

Държавен бюджет

Приходи

Номиналният размер на отчетените през 2018г. приходи по държавния бюджет възлизат на 23 816,4 млн. лв. при планирани в ЗДБРБ 23 515,8 млн. лв., т.е. налице е **преизпълнение в рамките на 1,3%**, което се дължи на данъчните приходи.

Постъпленията от данъци по държавния бюджет за 2018 г. са в размер на 21 788,25 млн. лв., което представлява изпълнение от 103,6 % на планираните нива за 2018 г. и увеличение от 7,4 % или 1 497 млн. лв. спрямо 2017 г.

Постъпленията от косвени данъци за 2018 г. възлизат на 15 531 млн. лв. или 102,5 % спрямо предвидените в ЗДБРБ за 2018 г. Приходите от преки данъци за 2018 г. са в размер на 6 111,9 млн. лв. или 106,5 % спрямо разчета за годината. Спрямо 2017 г. се отчита увеличение на приходите от преки данъци с 8,7 % или 489,5 млн. лева. Постъпленията от други данъци са в размер на 145,3 млн. лв. или 98,3 % от разчета за годината.

Неданъчните приходи по държавния бюджет за 2018 г. са в размер на 2018 млн. лв. Постъпленията представляват 81,5 % от планираните за годината, като причината за неизпълнението е нереализираната концесия на летище „София“ и съответно неполучено концесионно плащане.

Постъпилите помощи и дарения по държавния бюджет през 2018 г. са в размер на 10,2 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 2018 г. са в размер на 23 820,6 млн. лв., което представлява **98,5 % изпълнение на разчетите** в ЗДБРБ за 2018 г. При съпоставяне на разходите по държавния бюджет през 2018 г. с предходната година се наблюдава **ръст на разходите през 2018 г. със 7,1 %** или 1584,7 млн. лева.

Размерът на нелихвените разходи по държавния бюджет (без трансферите за др. бюджети и вноската в ЕС) през 2018 г. е 11 050,0 млн. лв. Тази сума се равнява на 98,3 % от планираните средства. Те нарастват с 1509,0 млн. лв. (15,8%) спрямо 2017 г. Текущите нелихвени разходи се равняват на 96% от планираните и са в размер на 8 537,5 млн. лева. Капиталовите разходи и нетният прираст на държавния резерв са в размер на 2 492,4 млн. лв., т.е. превишават с 10,2% планираната за годината сума.

Лихвените плащания по държавния бюджет за 2018 г. са в общ размер на 649,8 млн. лв. или 95,0 % от предвидените за годината. Преобладаващата част от тях са лихви по външни заеми, които за отчетния период са в размер на 428,2 млн. лв. (96,1% от планираните стойности). Лихвите по вътрешни заеми за 2018 г. са в размер на 221,6 млн. лв. (92,8 % от планираните стойности) и представляват основно лихви по емисии на ДЦК на вътрешния пазар.

Вноската на България в общия бюджет на ЕС, изплатена за 2018 г. от централния бюджет, възлиза на 1 083,4 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 са:

- 1) нетни трансфери/субсидии и временни безлихвени заеми, предоставени на общините, в размер на 4 047,8 млн. лв., в т.ч. бюджетните взаимоотношения на общините с централния бюджет за 2018 г. възлизат на 3 871,2 млн. лв., в т.ч. обща субсидия за делегирани от държавата дейности 2 907,8 млн. лв., общо трансфери за местни дейности 319,2 млн. лв., целеви субсидии за капиталови разходи в размер на 155,9 млн. лв., получени от общини други целеви трансфери от ЦБ – 491,8 млн. лв. и възстановени трансфери (субсидии) за ЦБ в размер на (-3,6) млн. лева.
- 2) здравни и социалноосигурителни фондове – 5 481,3 млн. лв., което представлява 95,0 % от годишния разчет;
- 3) други автономни бюджети (ДВУ, БАН, ССА, БНТ, БНР и БТА) – 753,4 млн. лева;
- 4) сметки за средства от ЕС – 703,2 млн. лв., в т. ч. общият размер на трансферите от ЦБ е 582,1 млн. лв. - за Национален фонд са предоставени 437,0 млн. лв. и за Държавен фонд „Земеделие” – Разплащателна агенция – 145,1 млн. лева.

Общия им размер е 11 037,4 млн. лв. или 99,6 % от планираните в ЗДБРБ за 2018 г., т.е. изпълнението в много висока степен отговаря на планираните стойности.

Отчетни данни за размер и структура на държавния и държавногарантирания дълг

В края на 2018 г. номиналният размер на държавния дълг е в размер на 22,1 млрд. лв. През 2018 г. се наблюдава **намаление в общия размер на държавния дълг**, спрямо предходната година с около 6%. Това се дължи на извършените погашения по държавни задължения *без поемането на нов дълг*. През 2018 г. годишните разходи по обслужване на дълга са в размер на 2 230,9 млн. лв., в т.ч. главници в размер на 1 581,1 млн. лв. и лихви – 649,8 млн. лв.

Динамиката на размера на държавния дълг към края на 2018 г. се обуславя от:

- Погашения по вътрешния дълг – 1 464,1 млн. лв.;
- Погашения по външния дълг – 766,8 млн. лв.

Изпълнение на дълговите ограничения, заложи в ЗДБРБ за 2018 г.

Управлението на държавния дълг следва да се осъществява в съответствие с предвидените дългови ограничения в Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г. (ЗДБРБ) за максимален размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет през годината – до 1 млрд. лв. (при ограничение за 2017 г. - 1,2 млрд. лв.), максимален размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат поети през годината – 0,7 млрд. лв. (при ограничение за 2017г до 0,9 млрд. лв.) и максимален размер на държавния дълг към края на годината 23,5 млрд. лв. (при ограничение за 2017г до 23,9 млрд. лв.).

Държавният дълг е под прага на предвиденото в ЗДБРБ за 2018 г. дългово ограничение от 23,5 млрд. лв. и представлява 94,04% от ограничението. През 2017 г. нивото му е 98,3%, а през 2016 г. - 96,8% от лимита. Изменението на размера на държавния дълг за периода 2015-2018 г. е представено на следващата графика.

Граф. 1. Изменение на държавния дълг за периода 2015-2018 г.



Източник: ФС по данни на МФ

Към края на 2018 г. номиналният размер на държавния дълг намалява до 22,1 млрд. лв. в сравнение с 23,5 млрд. лв. в края на 2017 г. Абсолютната стойност на номиналното намаление спрямо 2016 г. се равнява на близо 1,5 млрд. лв., а относителната – около 6%. През 2018 г. няма поет нов държавен дълг.

Постъпления и плащания при обслужването на дълга и финансиране на бюджета

За 2018 г. усвоените суми по държавни заеми и държавно инвестиционни заеми (ДИЗ) са в общ размер на 120 млн. лв., като през годината не са емитирани ДЦК на вътрешния пазар.

Извършените плащания по държавния дълг, в т.ч. главници и лихви, са в размер на 2 230,9 млн. лв. Плащанията по вътрешния дълг са в размер на 1 464,1 млн. лв., а по външния дълг – 766,8 млн. лв.

По отношение на дълговото финансиране на бюджета се наблюдават следните изменения:

Вътрешно финансиране чрез операции с ДЦК – към края на 2018 г. се наблюдава отрицателно нетно вътрешно финансиране на бюджета в размер на -1 242,5 млн. лв. Извършени погашения по ДЦК в размер на 1 210,3 млн. лв. емитирани за финансиране на бюджета и 32,2 млн. лв. по ДЦК, емитирани за структурната реформа. Доходността на лихвоносните ДЦК на вътрешния пазар през 2018 г. отчита минимално увеличение, което се дължи на падежирането на ДЦК с по-ниски лихвени купони от средния в обращение. Средният лихвен

процент по дълга през 2018 г. е 3,31% при 3,27% за 2017 г., 3,62% за 2016 г., 3,65% за 2015 г.

Външно финансиране чрез операции по дълга – към края на годината се отчита отрицателно нетно външно финансиране в размер на -218,6 млн. лв. по държавния бюджет.

Постъпления от външни държавни заеми и държавни инвестиционни заеми – усвоени суми по държавни заеми в размер на 97,8 млн. лв.

Извършените погашения по външен дълг – в размер на 338,6 млн. лв. или 57,4% спрямо годишния разчет за 2018 г., в т.ч.

- ✓ по външни държавни заеми от централния бюджет – 169,3 млн. лв.
- ✓ по ДИЗ, управлявани от министерства и ведомства – 150 млн. лв.
- ✓ по ДИЗ с краен бенефициент търговско дружество – 19,3 млн. лв..

Външен и вътрешен дълг в структурата на общия държавен дълг

От общият номинален размер на държавния дълг (22,1 млрд.лв.) външният дълг се равнява 16,6 млрд.лв., а вътрешният – на 5,5 млрд. лв. В следващата таблица е представено изменението на размера и структурата на държавния дълг за периода 2015-2018 г.

Табл. 8. Размер и структура на държавния дълг за периода 2015-2018 г.

Структура	31.12.2015		31.12.2016		31.12.2017		31.12.2018	
	в млн. лв.	% от ДД	в млн. лв.	% от ДД	в млн. лв.	% от ДД	в млн. лв.	% от ДД
Вътрешен дълг	7 283.30	32.07%	6 724.60	26.11%	6 711.60	28.52%	5 454.10	24.72%
Външен дълг	15 430.80	67.93%	19 026.50	73.89%	16 822.50	71.48%	16 611.70	75.28%
Общо държавен дълг	22 714.10	100%	25 751.10	100%	23 534.10	100%	22 065.80	100%
Вътрешен държавен дълг/БВП	8.22%	-	7.14%	-	6.64%	-	5.05%	-
Външен държавен дълг/БВП	17.42%	-	20.21%	-	16.65%	-	15.39%	-
Държавен дълг/БВП	25.65%	-	27.36%	-	23.29%	-	20.45%	-
БВП в млн. лв.*	88 571	-	94 130	-	101 043	-	107 925	-

Източник: ФС по данни на МФ

*Данните за БВП са съгласно предварителните данни на НСИ от 07.03.2019г.

В края на 2018 г. се отчита намаление в размера на вътрешния дълг с около 19%, а външния дълг спада с около 1,3%. За разлика от отчетните данни за 2018 г., през 2017 г. се наблюдава по-съществен спад при външния дълг (с около 11,6%).

В структурно отношение вътрешният дълг съставлява около 25%, а външният дълг – около 75% от общата сума на държавния дълг. Като дял от БВП, държавният дълг отчита намаление за периода 2016-2018 г. с около 6,5%. Наблюдава се трайна тенденция към намаляване общия размер на държавния дълг, както в номинална стойност, така и като дял от БВП.

Лихвени разходи по държавния дълг

Лихвените плащания по държавния дълг през 2018 г. са в общ размер на 649,8 млн.лв. – 95% от заложените в ЗДБРБ. Общият размер на платените лихви по вътрешния дълг са в размер на 221.6 млн. лв. (34,1% от лихвените разходи), а изплатените лихви по външния дълг са в размер на 428,2 млн. лв. (65,9% от лихвените разходи). В следващата таблица е представена динамиката на лихвените плащания за периода 2016-2018г.

Табл. 9. Изменение на лихвените плащания по държавния дълг за периода 2016-2018 г.

млн. лв.	2016	2017	2018
Лихвени плащания по държавния дълг	692.7	755.6	649.8
Заложени лихвени плащания в ЗДБРБ	773.9	792.9	684.3
Изпълнение на разходи за лихви	89.5%	95.3%	95.0%
Лихвени разходи към БВП	0.74%	0.75%	0.60%
БВП	94 130	101 043	107 925

Източник: ФС по данни на МФ

*Данните за БВП са съгласно предварителните данни на НСИ от 07.03.2019г.

В края на 2018 г. са отчетени икономии при разходите за лихви в размер на 5 пр.п. спрямо годишния разчет, като основните причини довели до това са както следва:

- Неизползвани средства от предвидения по закон резерв за покриване на риска от активиране на държавни гаранции;

- По-ниски нива на реалните стойности на 6 м. LIBOR за евро и долар и 6 м. EURIBOR в сравнение с прогнозните стойности, използвани при изготвяне на бюджетните прогнози.

И през трите години на анализ, лихвените плащания като дял в БВП остават под 1%, като в края на 2018 г. съотношението е в размер на 0,6%.

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

По отношение на **валутната структура** на дълга през 2018 г. се отчита увеличение на дела на дълга деноминиран в евро с 3,3% спрямо 2017 г., дългът в лева намалява с 3,2%, частта на дълга деноминиран в щатски долари се понижава от 0,2% до 0,1%, а дългът в други валути запазва нивото си от предходната година в размер на 0,5%.

Граф. 2. Валутна структура на държавния дълг за периода 2015-2018г.



Източник: ФС по данни на МФ

По отношение на **лихвената структура** на дълга се запазва тенденцията за покачване дела на дълга с фиксирани лихвени проценти. Ръстът отчетен в дела на дълга с фиксирани лихвени проценти е от 93,3% през 2015г. до 96,10% през 2018 г.

Граф. 3. Лихвена структура на държавни дълг за периода 2015-2018г.

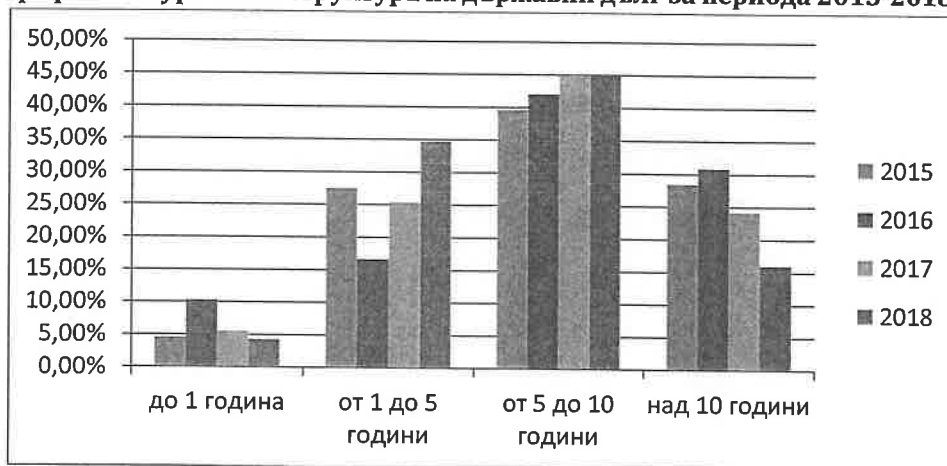


Източник: ФС по данни на МФ

Размерът на дълга с плаващи лихви бележи спад от 4,5% през 2017 г. до 3,9% през 2018 г., т.е. промяната в лихвената структура на дълга се изразява в 0,6 пр.п. Тя се дължи на политиката на приоритетно емитиране на дълг с фиксирани лихвени проценти и погасяване на този с плаващи.

В **матуритетната структура** на държавния дълг в края на 2018 г. най-значителен дял се заема от дългът с остатъчен матуритет от 5 до 10 г., който остава непроменен от 2017 г. и е в размер на 45%. Размерът на дълга с матуритет от 1 до 5 години отчита ръст от 9,4% и достига до 34,7%. Делът на дълга с матуритет над 10 г. намалява от 24,2% в края на 2017 г. до 16% в края на 2018 г., делът на дълга с матуритет до 1 година отчита спад на годишна база от 1,2% и достига 4,3%.

Граф. 4. Матуритетна структура на държавни дълг за периода 2015-2018г.



Източник: ФС по данни на МФ

За периода 2015-2018 г. се наблюдава устойчиво увеличение на дълга с матуритет от 5 до 10 г., а през последните три години се отчита спад при дълга с матуритет от 1 г. и дълга с матуритет над 10 г. **Увеличението на дела на дълга с матуритет от 1 до 5 години изисква допълнително внимание, тъй като е възможно на последващ етап да доведе до повишаването на ликвидния риск.**

За периода, факторите, които оказват влияние върху изменението на матуритетната структура са както следва:

- През 2016 г. и 2017 г. се отчита влиянието на провежданата през годината емисионна политика на вътрешния пазар на ДЦК и емитирането на нови еврооблигации на международните капиталови пазари;
- През 2017 г. влияние оказва погашение на емитирана през 2012 г. еврооблигация на МКП;
- През 2018 г. основен фактор, който оказва въздействие е падежирането на емисии ДЦК, емитирани на вътрешния пазар.

В структурата на държавните заеми по видове инструменти към 31.12.2018 г. 83,5% принадлежат на ДЦК, а 16,5% на държавни заеми. 58,8% от тези 83,5% са облигации, емитирани на МКП, а 24,7% са облигации, емитирани на вътрешния пазар.

Табл. 10 Изменение на структурата на държавния дълг по видове инструменти за периода 2016-2018 г.

	2016	2017	2018
Облигации, емитирани на МКП	57.60%	55.20%	58.80%
Облигации емитирани на вътрешния пазар	26%	28.50%	24.70%
Държавни заеми, в т.ч.	16.30%	16.30%	16.50%
държавни инвестиционни заеми	6%	5.90%	5.70%
прехвърляеми заеми <i>Schildschein</i>	2.20%	2.40%	2.60%

Източник: ФС по данни на МФ

В структурата на държавния заем по видове кредитори с най-голям относителен дял е дългът към Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) – 65,4%, следван от Международната банка за възстановяване и развитие (МБВР) – 26,9% и други кредитори 7,7%. По-съществени изменения се отчита при дълга към МБВР, който намалява с около 3,6%.

Държавногарантиран дълг

През 2015-2017 г. се наблюдава тенденция за нарастване на държавногарантирания дълг, като в края на 2018 г. тази тенденция се прекъсва. В края на отчетната година размерът на държавногарантирания дълг възлиза на 1,9 млрд. лв., като отчетеното намаление е в размер на около 6%. Основна част от дълга се формира от външни държавногарантирани заеми. Намалението на размера на дълга през 2018г. се дължи на извършени погашения по действащи държавногарантирани заеми през годината. Следва да се отчете, че през 2018 г. не са сключвани външни гаранционни споразумения.

Табл. 11. Изменение на държавногарантирания дълг за периода 2015-2018 г.

	2015		2016		2017		2018	
	млн. лв.	% БВП	млн. лв.	% БВП	млн. лв.	% БВП	млн. лв.	% БВП
Вътрешни държавни гаранции	58	0.1%	65.5	0.1%	68.6	0.1%	68.1	0.1%
Външни държавни гаранции	528.4	0.6%	1607.8	1.7%	1928.2	1.9%	1808.2	1.68%
Общо държавногарантиран дълг	586.4	0.7%	1673.3	1.8%	1996.8	2.0%	1876.3	1.7%
БВП (млн. лв.)*	88571		94130		101043		107925	

Източник: ФС по данни на МФ

*Данните за БВП са съгласно предварителните данни на НСИ от 07.03.2019г.

За периода 2015-2018г. най-съществено увеличение на държавногарантирания дълг се наблюдава през 2016 г. В края на 2018 г. в структурата на дължа по видове кредитори се отчита промяна като дългът на заемите към МБВР и ЕБВР отчитат увеличение съответно до 31,7% (28,1% през 2017 г.) и 31.3% (29,4% през 2017 г.). Дългът на заемите към други кредитори е с относителен дял който намалява от 38,9% през 2017 г. до 33,2% през 2018 г. Няма промяна при дела на държавногарантирания дълг към ЕИБ, който в края на годината е в размер на 0,2%.

Във валутна структура, с най-голям дял се явява дългът в евро, който спрямо нивата от 2017 г. се увеличава с 1,3% и достига до 87,6%. Дългът в други валути е 8,7% и намалява на годишна база с 1,4%, дългът в лева е 3,6%, а в щатски долари 0,1%.

Лихвената структура на държавногарантирания дълг се променя в края на 2018 г. в резултат на извършени плащания и усвоявания, като дългът с фиксирана лихва нараства от 86% до 87,3%, а дългът с променлива лихва намалява от 14% до 12,7%.

Изводи

1.1. Постигнатото положително бюджетно салдо за 2017 г. намалява необходимостта от финансиране чрез дълг през 2018 г.

1.2. Общият размер на държавния дълг към 31.12.2018 г. е 22,1 млрд.лв. Наблюдава се **положителна тенденция** за неговото намаляване както в номинална стойност – от 23,5 млрд. лв. през 2017 г. до 22,1 млрд. лв. за 2018 г. (6%), така и като процент от БВП – от 23,3% от БВП през 2017 г. до 20,4% от БВП за 2018 г. (2,9 пр.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.

1.4. Установява се трайна тенденция на спад на вътрешния дълг като процент от БВП. Външният дълг също намалява, но се запазва до нива близки от 2017 г.

1.5. Средният лихвен процент по вътрешния държавен дълг бележи спад през 2018 г. до ниво от 3,31% (при 3,27% за 2017г., 3,62% за 2016 г. и 3,65% за 2015 г.), благоприятствайки намалението на разходите за обслужване на дълга. През 2018 г. се **отчитат икономии при разходите за лихви от 5 пр.п. спрямо годишния разчет.**

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 2018 г. се наблюдава повишаване на дела на дълга с матуритет от 1 до 5 години, който нараства от 25% на близо 35%. Увеличението на дела на дълга с матуритет от 1 до 5 години изисква допълнително внимание, тъй като е възможно на последващ етап да доведе до повишаването на ликвидния риск.

1.7. През 2018 г. се наблюдава изменение в лихвената структура на държавногарантирания дълг. Делът на дълг с фиксирана лихва се увеличава, а делът на дълга с плаваща лихва намалява. Отчита се намаление на общия размер на държавногарантирания дълг в размер на около 6%.

1.8. Запазва се тенденцията основен дял и компонент с най-съществено влияние върху дълга на сектора да се заема от подсектор „Централно управление“ – 92,4%. Подсектори „Местно управление“ и „Социално-осигурителни фондове“ имат почти неутрално въздействие върху общия размер на дълга.

Съответствие с фискалните правила

Представените в Табл. 12. фискални правила са регламентирани в Закона за публичните финанси и Фискалният съвет следи за тяхното спазване.

Табл. 12. Съответствие с фискалните правила през отчетната 2018 г.

Фискално правило	Нормативна регламентация	Изискване	Отчет за 2018 г.	Заклучение
Фискално правило по отношение на структурния баланс на сектор „Държавно управление“	Чл. 23, ал. 2 от ЗПФ	> -1% от БВП	2% от БВП	Спазено
Фискално правило по отношение на салдото на сектор „Държавно управление“	Чл. 25, ал. 2 от ЗПФ	> -3% от БВП	2% от БВП	Спазено
Фискално правило по отношение на ръста на бюджетните разходи	Чл. 26 от ЗПФ	< референтния растеж на потенциалния БВП		България изпълнява СВЦ и не е длъжна да спазва това правило
Фискално правило по отношение на салдото по КФП	Чл. 27, ал. 4 от ЗПФ	> -2% от БВП	0.1% от БВП	Спазено
Фискално правило по отношение на максималния размер на разходите по КФП	Чл. 28 от ЗПФ	< 40% от БВП	36.6% от БВП	Спазено
Фискално правило по отношение на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“	Чл. 29 от ЗПФ	< 60% от БВП	20.4% от БВП	Спазено

Източник: ФС

Както е обобщено в таблицата законовите изисквания към фискалната рамка са изпълнени през отчетната 2018 г. 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. По-долу ще разгледаме по отделно как се спазва всяко от фискалните правила.

Фискални правила за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“

Съгласно чл. 23 на ЗПФ средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“ 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 брутния 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. Вследствие на това структурният баланс отразява правителствената политика и е точен показател за ефекта на действията на правителството върху икономиката.

Структурният бюджетен баланс на сектор „Държавно управление“ през 2018г. възлиза на 2% от БВП, което е **значително над средносрочната бюджетна цел**, определена в чл. 23, ал. 2 на ЗПФ. През последните 3 години България преизпълнява средносрочната бюджетна цел на страната за структурен баланс от -1% от БВП.

Фискално правило за 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. **Разпоредбите на чл. 25, ал. 2 на Закона за публичните финанси по отношение на салдото на сектор „Държавно управление“ за 2018 г. са изпълнени**, тъй като съгласно данните в априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление“ бюджетното салдо за 2018 г. е положително в размер на 2 % от БВП. **Разпоредбите на чл. 27, ал. 4 на Закона за публичните финанси по отношение на салдото по КФП също са изпълнени за 2018г.**, тъй като салдото по КФП на касова основа възлиза на 0,1% от БВП.

Фискално правило за 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.

Според изчисленията на ЕК, представени в Ръководството⁷ към Пакта за стабилност и растеж, референтният растеж на потенциалния БВП за 2018 г. възлиза на 3,9 %. България продължава да преизпълнява заложената средносрочна бюджетна цел и през 2018 г., следователно **не е длъжна да спазва ограничението за ръста на разходите**, изчислено по общата методология за т. нар. бенчмарк на разходите. 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

⁷ Vademecum on the Stability and Growth Pact, Edition 2018, European Commission

съответствие с Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета отклонението от референтния показател за разходите като цяло се изключва, ако държавата членка е превишила средносрочната бюджетна цел, основаваща се на структурния баланс“.

Фискално правило за 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 2018 г. е положително (излишък) в размер на 0,1 на сто от БВП. В този смисъл разпоредбите на чл. 27, ал. 4 са изпълнени.

Фискално правило за 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 2018 г. представляват 36,6 на сто от БВП, което **съответства на посочената разпоредба.**

Фискално правило за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“

През 2018 г. фискалното правило по чл. 29 от Закона за публичните финанси относно номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“, който към края на всяка година не може да надвишава 60 на сто от brutния вътрешен продукт е спазено, запазвайки се далеч под горния праг на Маастрихтския критерий за конвергенция. По предварителни данни, съгласно априлските Нотификационни таблици за дефицита и дълга към края на 2018 г. стойността на индикатора, определящ степента на държавна задлъжнялост и един от основните критерии за конвергенция – показателят „консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП“ достига до ниво от около 22,6 % (при 25,6 % през 2017 г.). На база на отчетените данни за показателя **изискванията на чл. 29 от ЗПФ са изпълнени.**

Фискалния съвет, счита че доколкото е налична адекватна информация за точното изчисляване на фискалните правила, предвидени по закон, те са изпълнени и спазени при изпълнението на Консолидираната фискална програма за 2018 г.

Заключение

Данните в предоставените за съгласуване документи показват, че са изпълнени **изискванията на числовите фискални правила**, дефинирани в Закона за публичните финанси.

Отчетните данни показват **подобрене в бюджетната позиция** на страната ни в процеса на изпълнение на бюджетната година – при очакван дефицит е реализиран излишък по структурния баланс на сектор „Държавно управление“.

И в приходната, и в разходната част се отчита преизпълнение, но в приходната част то е много по-значително, което е и причината за непланирания излишък.

Донякъде отклонението на показателите може да се обясни с недостатъчно прецизните оценки за растежа на икономиката и размера на БВП, но за 2018 г.

бюджетът е разработен дори при по-оптимистични очаквания за икономически растеж от 3,9%, а реализираният растеж е само 3,1%, т.е. логичното очакване е за неизпълнение на показателите при тази хипотеза, а не за преизпълнение. В тази връзка Фискалният съвет препоръчва да се **вземат мерки за подобряване на бюджетното планиране.**

С оглед повишаване на прозрачността в публичния сектор и проследимостта на целенасочената фискална политика, Фискалният съвет препоръчва в Доклада по отчета за изпълнението на държавния бюджет да се **предоставя информация за реализираните дискреционни приходи и разходи** за да може да се съпоставят с планираните такива и да се правят съответните изводи.

Фискалният съвет счита, че **управлението на държавния дълг през 2018 г. е в синхрон с осигуряване на финансова стабилност и гарантиране на фискалния резерв.** Съветът потвърждава покриването на всички критерии и спазването на всички изисквания по Закона за държавния бюджет на РБ за 2018 г., Закона за публичните финанси, Закона за държавния дълг и Стратегията за управление на държавния дълг. Тенденцията към **редуциране на дълга създава допълнителен потенциал за реализиране на реформи и повишаване качеството на публичните финанси.**

На база гореизложеното Фискалният съвет на България съгласува изцяло предложените от Министерство на финансите:

Отчет за изпълнението на държавния бюджет за 2018 г., както и свързания с него Доклад;

Годишен отчет за състоянието на държавния и държавногарантирания дълг към 31.12.2018 г. и

Годишния доклад и отчет за дейността на Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система за 2018 г.

Становище относно Отчет за изпълнението на бюджета на ДОО за 2018г.

Основни параметри

Отчетът за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2018 г. (ЗБДОО), е разработен в съответствие с изискванията на нормативните документи, които регламентират дейността на Държавното обществено осигуряване (ДОО) през отчетната година. Основните параметри, които следват от изпълнението на бюджета на ДОО за 2018г. са показани в табл. 1.

Табл. 1 Основни параметри на ДОО за периода 2012-2018г.

Параметър	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/2017
Среден осигурителен доход	648,7	683,3	726,4	770,1	821,5	889,9	8,4%
Мин. ОД самоосигуряващи се лица	420	420	420	420	460	510	10,9%
Максимален осигурителен доход	2200	2400	2600	2600	2600	2 600	0,0%
Среден размер на всички пенсии	294	308	320	331,6	345,5	364	5,4%
Минимална работна заплата	310	340	360	420	460	510	10,9%
Средногодишен брой пенсионери (хил. души)	2195,9	2179,9	2178,9	2185,2	2169,2	2162,9	-0,29%
Средногодишен брой осигурени лица (хил. души)	2729,8	2735,1	2753,8	2763,3	2779,8	2790,2	0,37%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Увеличава се средният осигурителен доход с 8,4% в номинално изражение поради ръста на минималната работна заплата, ръста на минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица до нивото на МРЗ, ръста на минималния осигурителен доход за регистрираните земеделски производители и тютюнопроизводители от 300 лв. до 350 лв., както и по-високите минимални осигурителни прагове по икономически дейности. Също така ефект оказва и повишената икономическа активност в страната през 2018г.

Налице е запазване нивото на максималния осигурителен доход, докато минималният осигурителен доход за самоосигуряващи се лица през 2018 г. нараства с 10,9% в сравнение с предишната година, какъвто е ръстът и на минималната работна заплата.

Средногодишният брой осигурени лица през 2018 г. е с 0,37% повече от 2017 г., докато средногодишният брой на пенсионерите в страната през 2018 г. намалява с 0,29%.

II. Общо изпълнение на приходите и разходите в консолидирания бюджет на ДОО

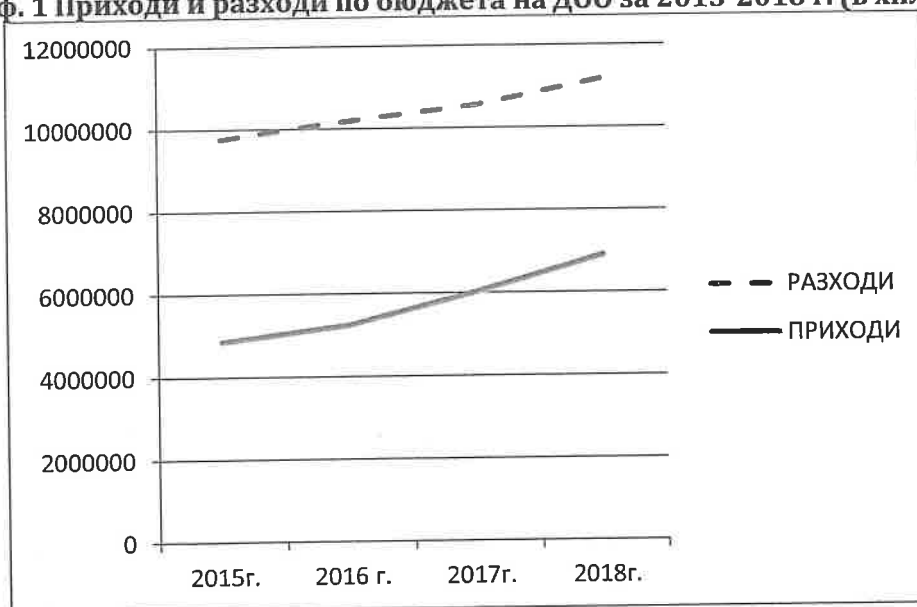
Основните фискални показатели – приходи, разходи и салдо (излишък/дефицит), по консолидирания бюджет на държавното обществено осигуряване (КБДОО) за периода 2015 – 2018 г. са представени в Табл. 2. и Граф. 1.

Табл. 2 Приходи, разходи и дефицит по бюджета на ДОО за 2015-2018 г. (в хил.лв.)

Показател (хил.лв.)	2015г.	2016 г.	2017г.	2018г.	Изменение спрямо 2017 г.	Изменение спрямо 2017 г. (%)
ПРИХОДИ	4 850 025	5 238 071	6 023 047	6 893 353	870 306,2	14,45%
РАЗХОДИ	9 761 899	10 188 001	10 558 598	11 178 879	620 281	5,87%
ДЕФИЦИТ	4 911 874	4 949 930	4 535 551	4 285 526	-	-

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Граф. 1 Приходи и разходи по бюджета на ДОО за 2015-2018 г. (в хил.лв.)



Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

От Табл. 2 се вижда, че през последните четири години се наблюдава тенденция за нарастване както на приходите, така и на разходите. Дефицитът по бюджета на ДОО за 2018 г. достига най-ниска стойност за последните четири години - 4 285 526 хил. лв.

Приходите нарастват с 14,5% спрямо 2017г., което се дължи на увеличаването на осигурителната вноски във фонд Пенсии с 1 п.п. и ръстът на минималния осигурителен доход за самоосигуряващи се лица, за земеделските стопани. В Доклада за изпълнението на бюджета на ДОО през 2018 г. е констатирано преизпълнение по отношение на общите приходи в размер на 321 099 хил. лв., което представлява 3,9 % над заложеното по план.

В структурата на разходите за 2018 г. най-голям дял заемат разходите за пенсии - 9 456 510,2 хил.лв., които нарастват с 4,98% в сравнение с предходната година.

III. Изпълнение на КБДОО спрямо първоначалния план

Общото изпълнение на планираните приходи, разходи и трансфери по консолидирания бюджет на ДОО за 2018г. е обобщено в Табл. 3 по-долу.

Табл. 3 Изпълнение на КБДОО спрямо ЗБДОО за 2018г., хил. лв.

Показател (хил.лв.)	ЗБДОО 2018г.	Отчет 2018г.	Разлика лв.	Изпълнение %
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	11 067 344	11 186 078	118 734	101,07%
Осигурителни приходи	6 517 626	6 772 400	254 774	103,91%
Осигурителни вноски	6 517 626	6 772 400	254 774	103,91%
Неданъчни приходи	55 693	121 980	66 287	219,02%
Получени трансфери от ЦБ за ДОО	308 781	329 597	20 815	106,74%
Получен допълнителен трансфер от ЦБ за покриване на недостига	4 186 309	3 958 469	-227 840	94,56%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	11 067 344	11 186 897	119 553	101,08%
Разходи	11 059 944	11 178 879	118 935	101,08%
Пенсии	9 455 866	9 456 510	644	100,01%
Пенсии за сметка на ДОО	9 146 635	9 173 575	26 939	100,29%
Пенсии за сметка на ДБ	307 731	282 316	-25 415	91,74%
Капиталов трансфер за прехвърл. на пенс. права към пенс. схеми на ЕС, ЕЦБ и ЕИБ	1 500	620	-880	41,31%
Социални помощи и обезщетения	1 490 000	1 612 140	122 140	108,20%
Предоставени трансфери	7 400	8 018	618	108,36%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	0	-819,5	-819,5	

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Съгласно приетия ЗБДОО за 2018г. салдото по консолидирания бюджет на ДОО трябва да бъде 0, но вместо планирания балансиран бюджет фискалната 2018 г. за държавното обществено осигуряване приключва с минимален дефицит в размер на 819,5 хил. лв. Планираните приходи и разходи са изпълнени съответно в размер на 101,07% и 101,08%.

Приходите от осигурителни вноски покриват почти 60% от разходите на социалното осигуряване и при тях се наблюдава преизпълнение с 255 млн. лв. (4%). В резултат на това **трансферът от държавния бюджет за покриване на недостига намалява** и за първи път достига стойност под 4 млрд. лв.

Като основни причини за това преизпълнение се посочват нарастването в броя на осигурените лица за 2018 г. с 4,1 хил. (0,1%) над плана, нарастването на отчетения осигурителен доход със 17,12 лв. (2%) и преизпълнението с 58 608,8 хил.лв. (31,3%) по отношение планираните приходи от осигурителни вноски за трудова злополука и професионална болест.

Значителното преизпълнение на неданъчните приходи се дължи на счетоводното отчитане на акумулирани осигурителни вноски във връзка с упражняване на правото на избор за промяна на осигуряването от универсален пенсионен фонд във фонд пенсия.

В разходната част се забелязва **изключително точно планиране на разходите за пенсия**, докато при разходите за социални помощи и обезщетения се вижда преизпълнение с 8% или със 122 млн. лв.

Изпълнение по бюджетите на фондовете на ДОО за 2018 г.

Обобщена информация за изпълнението по бюджетите на отделните фондове на ДОО за 2018 г. е представена в Табл. 4.

Табл. 4 Изпълнение на бюджета на ДОО по фондове за 2018 г.

Показател (хил. лв.)	2018 План	2018 Отчет	Разлика, лв.	Изпълнение, %
Фонд ПЕНСИИ				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	4 430 014,90	4 602 220,70	172 205,80	103,89%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	8 351 402,10	8 396 085,80	44 683,70	100,54%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-3 921 387,20	-3 793 865,10	127 522,10	
Фонд ПЕНСИИ ЗА ЛИЦАТА ПО ЧЛ. 69				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	676 166,60	690 930,80	14 764,20	102,18%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	757 776,80	738 896,10	-18 880,70	97,51%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-81 610,20	-47 965,30	33 644,90	
Фонд ПЕНСИИ НЕСВЪРЗАНИ С ТРУДОВА ДЕЙНОСТ				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	307 731,00	307 731,00	0,00	100,00%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	307 745,10	282 334,20	-25 410,90	91,74%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-14,10	25 396,80	25 410,90	
Фонд ТРУДОВА ЗЛОПОЛУКА И ПРОФЕСИОНАЛНА БОЛЕСТ				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	186 999,60	245 608,40	58 608,80	131,34%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	54 553,50	52 283,10	-2 270,40	95,84%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	132 446,10	193 325,30	60 879,20	
Фонд ОБЩО ЗАБОЛЯВАНЕ И МАЙЧИНСТВО				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	979 978,20	1 016 665,50	36 687,30	103,74%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	1 085 166,50	1 175 607,30	90 440,80	108,33%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-105 188,30	-158 941,80	-53 753,50	
Фонд БЕЗРАБОТИЦА				
ПРИХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	271 517,10	280 718,00	9 200,90	103,39%
РАЗХОДИ И ТРАНСФЕРИ - ВСИЧКО	396 372,40	431 362,70	34 990,30	108,83%
ДЕФИЦИТ / ИЗЛИШЪК	-124 855,30	-150 644,70	-25 789,40	

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Приходната част на фондовете на ДОО е изпълнена над 100%, като преизпълнението е в рамките на 2-4%, с изключение на фонд «Трудова злополука и професионална болест», където преизпълнението в относително изражение е 31%. В абсолютна сума най-голямо преизпълнение на приходите е отчетено в най-големия фонд, а именно фонд Пенсии – 172 205,8 хил. лв.

Три от фондовете приключват с икономии в разходната част, като най-голямо неизпълнение на заложените по план разходи се наблюдава във фонд Пенсии, несвързани с трудова дейност». Общо спестените разходи по трите фонда възлизат на 46 562 хил. лв. Във фонд «Пенсии» изпълнението е най-близко до предварителния план (изпълнение 100,54%), като разходите са превишени с 44 683,7 хил. лв.

С най-сериозно превишение на разходите в абсолютна сума е фонд «Общо заболяване и майчинство» - 90 440,8 хил.лв., което е 8% над очакваното равнище. Подобно е превишението и на разходите по фонд Безработица, където обаче в абсолютна сума превишението е по-малко – почти 35 млн. лв.

Всички фондове, без фонд Трудова злополука и професионална болест са планирани с дефицит и приключват с такъв, като само фонд Пенсии, несвързани с трудова дейност приключва с излишък. Трите пенсионни фонда и фонд ТЗПБ приключват с по-малки от заложените дефицити, но фондовете Общо заболяване и майчинство и Безработица приключват с по-големи от очакваните дефицити.

Фискалният съвет препоръчва да се обърне по-сериозно внимание на планирането на разходите за социални помощи и обезщетения.

Отчет на приходите и разходите в КБДОО

Приходите по консолидирания бюджет на ДОО (без трансферите) за периода от 2015 до 2018 г. са представени в Табл. 5.

Табл. 5 Сравнение на приходите (без трансферите) по КБДОО за период 2015-2018г.

ПОКАЗАТЕЛ	2015г.	2016г.	2017г.	2018г.	Изменение 2018/2017г.
Постъпили приходи - общо (хил.лв)	4 850 025,00	5 238 070,70	6 023 047,00	6 893 353,2	14,45%
Приходи от осигурителни вноски (хил.лв.)	4 798 107,40	5 064 900,70	5 914 007,30	6 772 399,8	14,5%
Отчетен среден осигурителен доход (лв.)	726,4	770,1	821,5	889,9	7,96%
Неданъчни приходи (хил.лв) в т.ч.	52 872,40	174 227,00	110 087,20	121 979,6	10,8%
- Приходи и доходи от собственост	5 976,30	6 296,10	6 294,60	6 115,8	-2,84%
- Глоби, санкции, наказателни лихви	18 055,50	22 801,70	26 822,20	22 771,8	-15,1%
- Други приходи	28 840,60	145 129,20	76 970,40	93 092,1	20,95%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

През 2018г. са постъпили 870,3 млн. лв. повече приходи в сравнение с предходната година. Увеличението е с 14,45%, което се дължи основно на ръста на осигурителните приходи. Приходите от осигурителни вноски за 2018 г. бележат ръст от 14,5% в сравнение с предходната година, а неданъчните приходи нарастват с 10%. Средният осигурителен доход е нараснал с 66 лв. (8%) до 890 лв.

Разходите в КБДОО за периода от 2015 до 2018 г. са представени в Табл. 6.

Табл. 6 Отчет на разходите в КБДОО

Показател	2015г.	2016г.	2017г.	2018г.	Изменение 2018/2017 г.
Разходи за пенсии (хил. лв.)	8 445 512,1	8 736 973,4	9 008 228,1	9 456 510,2	4,98%
Разходи за социални помощи и обезщетения (хил. лв.)	1 250 125,2	1 381 315,0	1 473 903,3	1 612 140,4	9,38%
Разходи за програми, дейности и служби по социално осигуряване, подпомагане и заетост (хил. лв.)	66 241,0	69 702,0	76 459,4	110 138,3	44,05%

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Разходите за пенсии през 2018г. се увеличават с 5% спрямо предходната година или с 448 млн. лв. Разходите за социални помощи растат с по-бърз темп годишно – 9,38%.

Отчет на трансфера от централния бюджет в бюджета на ДОО

За отчетната 2018 г. бюджетът на ДОО е получил трансфер от държавния бюджет в размер на 4 292 306 хил.лв. при първоначално планиран размер от 4 495 090 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 227 840 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“

Обобщение

1. Приходите от осигурителни вноски – 6 772,4 млн. лв. са увеличени спрямо очакваното за 2018 г. с 3,9%, а спрямо 2017г. – с 14,5%. **Този ефект се постига главно за сметка на увеличението на средния осигурителен доход (с 8,4%), увеличението с 1 п.п. на осигурителните вноски за фонд Пенсии, докато нарастването в броя на осигурените лица е минимално (0,37%).**
2. Запазва се **положителната тенденция от последните няколко години по отношение на намаляването на трансфера** от централния/държавния бюджет за покриване на недостига от средства за осигурителната система.
3. Продължава приетата политика за **увеличаване на общия размер на средствата, които се отпускат за пенсии**. Отчетените общо разходи за пенсии за 2018 г. са 9456,5 млн. лв. Предвидените средства за пенсии са близо 5% повече в сравнение с изпълнението на разходите за пенсии за 2017 г. Динамиката на разходите за пенсии по години е показана в табл. 7. и граф. 2.

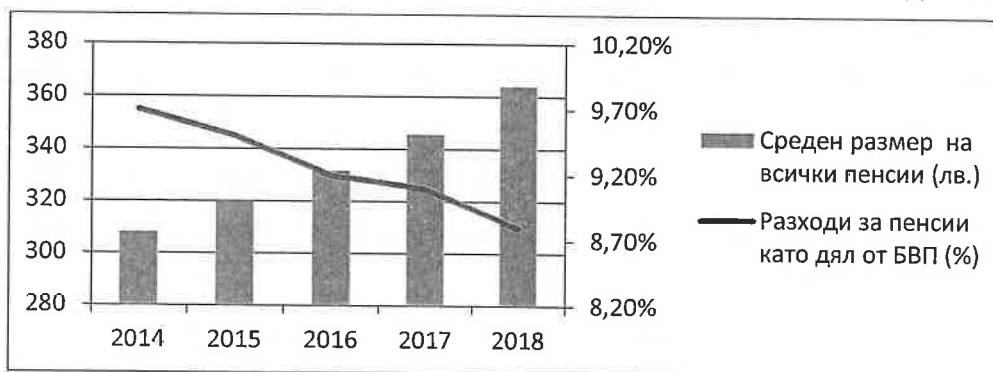
Табл. 7 Разходи за пенсии по години

Показател	2014	2015	2016	2017	2018	2018/ 2017
Среден размер на всички пенсии (лв.)	308	320	331,6	345,6	364	5,3%
Разходи за пенсии (млн. лв.)	8 084,10	8 381,20	8 680,00	9 007,1	9 456,5	5%
Разходи за пенсии като дял от БВП	9,7%	9,5%	9,2%	9,1%	8,8%	-3,3%

*По ЗБДОО

Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Граф. 2 Динамика в размера на пенсиите и разходите за пенсии като дял от БВП



Източник: Фискален съвет по данни на НОИ

Трайна е положителната тенденция за увеличаване на средния размер на пенсиите в номинално изражение. През 2018 г. той достигна до 364 лв., при среден размер за 2017 г. – 345,6 лв. т.е. нарастване с 5,3 на сто.

Запазва се тенденцията за **намаление на дела на разходите за пенсии от БВП** като през 2018 г. той се равнява на 8,8%. За първи път през последните 5 години отбелязва **спад до нива под 9,0 на сто от БВП**.

В структурата на разходите на ДОО разходите за пенсии са 84,5%, като разходите за обезщетения и помощи достигат до 14,4%.

4. Броят на пенсионерите е намалял незначително спрямо 2017г. – с 0,29% и достига до 2 162,9 хил. души.
5. Брутният и нетният коефициент на заместване на дохода за 2018 г. поддържа равнище - съответно от 40,9%, и 52,8%.
6. Значително се **намалява ефектът на тенденцията за увеличаване на броя на дните, ползвани за временна неработоспособност поради общо заболяване**, но тази година ръстът е само 2,16% при 21% миналата година. За 2018 г. дните, за които се изплащат обезщетения, достигат до 20 580,5 хиляди дни. Отчетът показва отново ръст спрямо заплануваните в ЗБДОО с 17,6%.

Табл. 8 Временна неработоспособност „Общо заболяване“

Показател	2014	2015	2016	2017	2018	2018/ 2017
изплатени работни дни хил. дни	14 469	15 344	16 602	20 145	20 580	2,16%
изплатени средства хил. лв.	351 591	390 822	445 920	508 820	556 958	10,3%

Източник: ФС, по данни на НОИ

Значително нарастват средствата, които се отделят за изплащане на обезщетения – те достигат до 557 млн. лв. и се увеличават спрямо предната година – с 10,3%.

Препоръката на Фискалния съвет относно контрол върху дейността на болничните листове от страна на НОИ е изпълнена и са предприети мерки за превантивен контрол върху неправомерни плащания на обезщетения по издадени болнични листове.

Препоръки

1. Фискалният съвет препоръчва да се обърне по-сериозно внимание на планирането на разходите за социални помощи и обезщетения с цел да се минимизират отклоненията между бюджетни и отчетни стойности.
2. Фискалният съвет счита, че в отчета не са представени предложения за повишаване на ефективността на средствата, с които разполагат фондовете на ДОО.
3. Фискалният съвет препоръчва във връзка с възможността на право на избор по чл. 46 от КСО за промяна на осигуряването от УПФ във фонд „Пенсии“ на ДОО, в доклада относно изпълнението на бюджета на ДОО, НОИ да предоставя по-подробна информация относно броя на лицата, които са прехвърлили партидите си и оценка за ефекта върху бъдещите разходи на фонд „Пенсии“.

Заклучение

Отчетът за изпълнението на бюджета на ДОО за 2018г. е изготвен в съответствие с изискуемата структура и съдържание, които следват от Закона за бюджета на ДОО за 2018г. и Кодекса за социално осигуряване. Получените приходи, извършените разходи, трансферите (получени и предоставени) от НОИ са отразени в отчета и са в съответствие с действащото законодателство. С оглед гореизложеното Фискалният съвет съгласува Отчет за изпълнението на Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за 2018 г.

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ

/ ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ /

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТО НАРОДНО
СЪБРАНИЕ

РАЗПОРЕЖДАНЕ

НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

N 050-01-53/20.03. 2020 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 2019 г., № 056-24-1, внесен от Председателя на Фискалния съвет на 20.03.2020 г., на следните постоянни комисии:

- Комисия по бюджет и финанси

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:


ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА

