

БЮДЖЕТЪТ НАКРАТКО - 2018

Информационен бюлетин

(електронно издание)

Министерство на финансите, дирекция „Бюджет“

Февруари 2018 година



УВАЖАЕМИ ЧИТАТЕЛИ,

Това е седмото поредно издание на информационния бюлетин „Бюджетът накратко“ или т.нар. „Бюджет за граждани“, изготвено от дирекция „Бюджет“ за посетителите на интернет страницата на Министерството на финансите.

Отчитайки важноста от повишаване на бюджетната прозрачност чрез висока степен на информираност на обществото и засилване на неговото участие при формирането на политиките, които се финансират от бюджета, и занаяпред ще полагаме усилия да Ви правим съпричастни към различните аспекти на управлението на публичните финанси.

В досегашните бюлетини сме Ви предоставяли актуални данни и информация за бюджета, като също така сме ви запознавали на достъпен език с различна информация за бюджетното законодателство, за бюджетния процес и за всички новости и промени, които са настъпили към момента.

В рамките на бюджетната процедура за 2018 г., след приключване на първия етап, Ви запознахме с изискванията за структурата и съдържанието на средносрочната бюджетна прогноза (СБП), като един от двата ключови бюджетни документа, както и с актуалните особености на СБП за периода 2018-2020 г. и нейните параметри и допусканията, при които е разработена.

В този бюлетин ще направим кратък преглед на етапите, през които премина подготовката на Бюджет 2018 – хронологията на ежегодно повтарящия се процес от една страна, а от друга - на специфичната процедура, повлияна от развитието на политическия процес и от различни промени в политиките и приоритетите, в законодателството и т.н.

На Вашето внимание ще представим и кратък преглед на последните промени в законодателството и ретроспектива на добрите практики при управлението на публичните разходи, които сме въвели и усъвършенстваме през годините.

Представянето на Бюджет 2018 надгражда информацията за бюджетната рамка за периода 2018-2020 г., представена в предходния бюлетин.

Основните акценти на разходните политики и класификацията на разходите по области на политики/функционални области и бюджетни програми, които фигурират в този документ са разработени в съответствие с Програмата за управление на правителството на Република България за периода 2017-2021 г.

Следва да припомним, че първоначалната идея за създаването на този документ е свързана с ангажимента на страната ни за присъединяване към международната инициатива International Budget Partnership (IBP) за отворен бюджет и участието ни в периодичните прегледи за оценка на бюджетната прозрачност. Според последното проучване Open Budget Index 2017 България се нарежда на 21-во място от общо 115 страни по прозрачност на бюджета, което я поставя сред държавите със значително ниво на прозрачност.

Едно от основните изисквания за оценка на бюджетната прозрачност е наличието и публичната достъпност на няколко ключови бюджетни документа: средносрочна бюджетна прогноза, законопроект за държавния бюджет, приетия от парламента държавен бюджет, бюджет за гражданите, периодични отчети/бюлетини през годината, прегледи/отчети на полугодието, годишен отчет/доклад за изпълнението на бюджета и одитен доклад по изпълнението на бюджета. Всички документи са налични в интернет.

КАКВИ СА ПОСЛЕДНИТЕ ПРОМЕНИ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО В ОБЛАСТТА НА ПУБЛИЧНИТЕ ФИНАНСИ?

През 2017 г. беше изготвен законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси (ЗПФ) в резултат от получената предварителна информация за оценката на Европейската комисия по отношение на стартирания преглед през 2016 г. за степента на транспониране на Директива на Съвета 2011/85/ЕС в националното законодателство на държавите-членки.

Бяха прецизирани и доразвити разпоредбите относно националните фискални правила и процедури; беше разширен обхватът на бюджетната рамка чрез включване в националните бюджетни документи на повече информация за сектор „Държавно управление“; беше въведено изискване за извършване на съпоставка на прогнозата на Министерството на финансите за основни бюджетни показатели на сектор „Държавно управление“ с прогнозата на Европейската комисия за бюджетните перспективи на България.

Освен това, беше доразвита уредбата, свързана с регламентиране на взаимоотношенията на общинския бюджет с държавния бюджет и беше усъвършенствана и прецизирана уредбата относно общините с финансови затруднения, като се въведоха правила за елиминиране на рисковете за увеличаване на просрочените задължения на общините. Целта е оздравителните мерки да доведат до оптимизиране на разходите на общините и да се подобри и усъвършенства процедурата по финансово оздравяване.

Законът за изменение и допълнение на ЗПФ беше приет от Народното събрание на 01.11.2017 г. и обнародван в ДВ, бр. 91 от 2017 г.

ПРИЛАГАНЕ НА МОДЕРНИ БЮДЖЕТНИ ПРАКТИКИ И ТЕХНИКИ

Програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание

Процесът по въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетирание в България стартира през 2002 г., като Министерството на околната среда и водите е първото, разработило бюджета си в програмен формат. Оттогава в тази област е постигнат значителен напредък, като постепенно с течение на годините се обхващат все повече бюджетни организации и понастоящем всички министерства и държавни агенции съставят бюджетни прогнози, проектобюджети и отчети в програмен формат и съответната процедура е нормативно регламентирана в Закона за публичните финанси. През цялото това време Министерството на финансите оказва методологическа подкрепа на първостепенните разпоредители с бюджет, въвеждащи и прилагащи програмен формат на бюджет, по отношение на дефинирането на мисията на съответните организации, идентифицирането на стратегическите и оперативните им цели, на областите на политики и бюджетни програми, които те изпълняват, на ползите/ефектите за обществото, на предоставяните от ведомствата продукти/услуги и показателите за изпълнение, посредством които се измерва прекият резултат от тяхната дейност. Чрез указания на министъра на финансите се определят структурата и формата на основните бюджетни документи в програмен формат. По този начин през последното десетилетие България натрупа значителен опит в прилагането на програмното и ориентирано към резултати бюджетирание, включително и по отношение на нормативното регулиране и регламентиране на бюджетния процес, като все още са налице известни предизвикателства за бъдещо развитие, основните от които се състоят в подобряване на капацитета на административните звена, ангажирани пряко с прилагането на програмното бюджетирание, подобряване на качеството на бюджетните документи и засилване на връзката между резултатите от изпълнението на областите на политики/бюджетни програми и вземането на решения за финансирането им.

Съгласно Закона за публичните финанси (в сила от 1 януари 2014 г.) първостепенните разпоредители с бюджет по бюджетите на Министерския съвет, на министерствата и на държавните агенции прилагат и програмен формат на бюджет, което означава, че техните бюджетни разходи се класифицират също така и по области на политики/функционални области и бюджетни програми, които попадат в компетентността и отговорността на съответния разпоредител с бюджет. Освен тях, с Решението на Министерския съвет за бюджетната процедура за 2018 г. председателят на Държавен фонд „Земеделие“ също е определен да прилага програмен формат на бюджет, като участва в провежданите от министъра на земеделието, храните и горите политики. Министърът на финансите заедно със законопроекта за държавния бюджет внася в Министерския съвет и програмните формати на бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет. В закона за държавния бюджет за съответната година разходите по бюджетите на

първостепенните разпоредители с бюджет, които прилагат програмен формат на бюджет, се определят и по области на политики и/или бюджетни програми, а разходите на Народното събрание - по функционални области.

Бюджетите на бюджетните организации в програмен формат се структурират в няколко основни раздела. Първите два раздела представят мисията и визията на бюджетната организация, както и нейната организационна структура. Третият раздел съдържа описание на областите на политики с акцент върху основните ползи/ефекти за обществото от постигането на стратегическите цели на политиките на бюджетната организация. Четвъртият раздел представя основните бюджетни параметри с обобщени приходни и разходни показатели. Петият раздел съдържа описание на бюджетните програми, включително целите на програмата, организационните структури, участващи в нея, съответните предоставяни по програмата продукти/услуги, както и показатели за изпълнение по програмата.

Програмното бюджетиране само по себе си не би било ефективен инструмент за повишаване на ефективността на разходите, ако се използва само в рамките на планирането и съставянето на бюджета. Текущото проследяване на резултатите от дейността на бюджетните организации и съответстващите на това разходи е следващ етап в рамките на бюджетния процес, като за целта са предвидени и законови норми за възможностите за извършването при необходимост през годината на промени на утвърдените разходи по области на политики и бюджетни програми.

Отчетността за степента на изпълнение на заложените в програмните бюджети цели е ключов момент в рамките на бюджетния процес, при който освен финансови данни в отчетите се представя постигнатият напредък по отношение на показателите за изпълнение и достигането на планираните целеви стойности по тях.

Преглед на разходите

Прегледът на публичните разходи е основен инструмент за оценка на ефективността и ефикасността на публичните финанси – той дава възможност за преценка доколко публичният ресурс се насочва и разпределя така, че в максимална степен да бъдат постигнати целите на публичните политики.

Ефективността на публичните разходи е въпрос, който често се засяга, например при обсъждане на бюджета за съответната година и при разработване на публичните политики в средносрочен план. Оценката на тази ефективност обаче, понякога остава на заден план при текущото управление на публичните финанси. Бюджетният цикъл предполага постоянен (или поне регулярен) преглед, оценка и промяна при необходимост на насоката на изразходването на публични средства, като решенията за това следва да се вземат на база на задълбочен анализ доколко текущите политики постигат целите си.

Поради тази причина ключова цел на извършването на преглед на разходите е именно идентифицирането на проблемни области както на секторно, така и на междуинституционално равнище и предлагането на различни възможни сценарии за разрешаване на идентифицираните проблеми, което би следвало да способства за осъществяване на необходимите реформи, които да подобрят цялостния процес на управление в публичния сектор с оглед постигане на дългосрочна стабилност и устойчиво развитие.

Досегашният опит е свързан с извършването на тематични прегледи, обхващащи най-често отделни бюджети или бюджетни програми и по-рядко цели сектори или области на политики. Това се дължи и на спецификата на бюджетния процес, където вниманието се концентрира върху отделните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет. Поради тази причина прегледите на разходите са имали ограничен положителен ефект за оптимизиране на разходите по отделните бюджети.

С цел повишаване на ефективността и ефикасността на разходите е добра практика прилагането на програмното и ориентирано към резултатите бюджетиране да бъде комбинирано с извършването на периодични прегледи на разходите, които да индикират сектори, в които съществува потенциал за оптимизиране на разходите, и да дават алтернативни варианти за оптимизирането им.

ПРЕЗ КАКВИ ЕТАПИ ПРЕМИНА ПОДГОТОВКАТА НА БЮДЖЕТА ЗА 2018 Г.?

Бюджет 2018 е резултат от активна и последователна работа през цялата година на Министерството на финансите (МФ) и другите бюджетни организации, участващи в бюджетния процес. Бюджетната процедура за 2018 г. стартира в началото на 2017 г., като беше приета с Решение № 37 на Министерския съвет от 19 януари 2017 г. Целта на бюджетната процедура е създаване на добра организация и осигуряване на необходимата координация между отделните разпоредители с бюджет в процеса на бюджетно планиране и съставяне на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2018-2020 г. и на законопроекта за държавния бюджет за 2018 г.

Бюджетната процедура за 2018 г. представлява график с отговорности, съобразно който ръководителите на бюджетните организации – министри, председатели на държавни агенции, на комисии и т.н. разработиха и представиха първоначално бюджетните си прогнози за периода 2018-2020 г., а впоследствие и проектобюджетите си за 2018 г. и актуализираните си бюджетни прогнози за 2019 и 2020 г.

Министерството на финансите от своя страна, базирайки се на своите анализи, прогнози и оценки, както и на получената информация от останалите участници в бюджетния процес, през 2017 г. разработи два ключови документа – средносрочната бюджетна прогноза за периода 2018-2020 г., приета с Решение № 281 на Министерския съвет от 18.05.2017 г. и на по-късен етап нейната актуализация заедно със законопроекта за държавния бюджет за 2018 г., приети с Решение № 654 на Министерския съвет от 30 октомври 2017 г.

В рамките на бюджетната процедура за 2018 г. Фискалният съвет представи мотивирани становища по проектите на основните бюджетни документи на правителството, както и по проекта на Закона за изменение и допълнение на ЗПФ. Фискалният съвет осъществява законовите си правомощия за мониторинг на фискалната политика, давайки мотивирано становище и по проекта на Конвергентната програма, изготвянето на която е ангажимент на Република България в рамките на т.нар. Европейски семестър.

Съобразно изискванията на Директива 85/2011 на Съвета относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки на ЕС в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2018-2020 г., съпътстваща законопроекта за държавния бюджет за 2018 г. и представляваща мотиви към него (респективно и в одобрените промени по нея), се съдържа и изчерпателна информация за сектор „Държавно управление“:

- основни показатели на сектор „Държавно управление“ и прогноза при непроменени политики;

- описание на дискреционните мерки и фискални ефекти на начислена основа;
- съпоставка на прогнозата за сектор „Държавно управление“ с тази на Европейската комисия (ЕК);
- прогноза за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“;
- оценка на структурния бюджетен баланс и годишния ръст на разходите спрямо референтния растеж на потенциалния БВП;
- анализ на чувствителността, в т.ч. чувствителност на бюджетните прогнози към алтернативния макроикономически сценарий.

Законово установените срокове за съставянето на бюджетните документи и изискванията за тяхната структура и съдържание бяха спазени, както бяха спазени и относимите към фискалната политика фискални правила и ограничения.

Усъвършенстването на структурата и съдържанието на бюджетните документи е предпоставка за повишаване на качеството на публичните финанси и на бюджетната прозрачност.

Законът за държавния бюджет на Република България за 2018 г. беше приет от 44-тото Народно събрание и обнародван в Държавен вестник, бр. 99 от 12 декември 2017 г. Със свое Решение № 808 от 22.12.2017 г. Министерският съвет одобри изменения в актуализираната средносрочна бюджетна прогноза с цел осигуряване на съответствие с параметрите на закона.

Министерският съвет прие и постановлението за изпълнението на държавния бюджет (ПМС № 332 от 22 декември 2017 г.), с което се конкретизираха показателите по бюджетите, включени в държавния бюджет (с изключение на самостоятелните бюджети на Народното събрание и на съдебната власт) и показателите по отделните бюджетни програми по бюджетите на бюджетните организации, които прилагат програмен формат на бюджет, в рамките на утвърдените с годишния закон за държавния бюджет разходи по области на политики и/или бюджетни програми.

ЗНАЕТЕ ЛИ, ЧЕ С БЮДЖЕТ 2018...?

- ➔ се увеличава размерът на минималната работна заплата от 1 януари 2018 г. – от 460 на 510 лева;
- ➔ се повишава размерът на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО с един процентен пункт с цел намаляване на недостига от средства по бюджета на ДОО и субсидирането му от държавния бюджет;
- ➔ се запазва размерът на здравноосигурителната вноска – 8 %;
- ➔ се запазва размерът на осигурителната вноска за Учителския пенсионен фонд – 4,3 на сто;
- ➔ се запазват съотношенията на осигурителните вноски за фондовете на държавното обществено осигуряване;
- ➔ се увеличава минималният осигурителен доход за самоосигуряващите се лица, съответно за 2018 г. в размер на 510 лв.; за 2019 г. – 560 лв.; за 2020 г. – 610 лв., като отпада скалата за определяне на диференцирани минимални осигурителни доходи съобразно облагаемия доход;
- ➔ се запазва максималният осигурителен доход за всички осигурени лица – 2600 лв.;
- ➔ се запазва максималният размер на получаваните една или повече пенсии – 910 лв.;
- ➔ се увеличава минималният месечен размер на осигурителния доход за регистрираните земеделски стопани и тютюнопроизводители от 300 лв. на 350 лв. от началото на 2018 г.;
- ➔ нарастват минималните осигурителни прагове по основните икономически дейности и групи професии – предвижда се административно увеличение от 3,9 на сто (най-ниският осигурителен праг е в размер на 510 лв., съответстващ на размера на минималната работна заплата за 2018 г.);
- ➔ продължава да се изпълнява Националната програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради;
- ➔ ще бъдат предприемани допълнителни мерки за подобрене на бизнес средата с цел стимулиране на икономическия растеж и заетостта, за намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите, за повишаване на събираемостта на данъците и намаляване размера на сенчестата икономика, вкл. недеклаирания труд.

И още...

ОСНОВНИ ПРИОРИТЕТИ НА БЮДЖЕТ 2018

Приоритетите в Бюджет 2018 са фокусирани върху финансирането на мерки, свързани с продължаване на реформите в следните сектори:

Образование

- ✓ осигуряване на подкрепа за педагогическите специалисти и привличане на млади хора в професията;
- ✓ продължаване на стартиралото през 2017 г. увеличение на възнагражденията на педагогическия персонал в системата на средното образование с цел постигане двойно увеличение на размера на средствата за възнаграждения до края на мандата на правителството;
- ✓ промяна в системата на делегираните бюджети, като финансирането няма да зависи само от броя на децата и учениците, а и от броя на паралелките, от спецификата на региона, в който се намира училището, а в по-дългосрочен период и от качеството на образователния процес.

Отбрана и сигурност

- ✓ поддържане и развитие на националните отбранителни способности и тези, свързани с колективната отбрана, в т.ч. и изпълнение на инвестиционните проекти за придобиване на авиационна техника и на многофункционални модулни патрулни кораби за Военноморските сили (ВМС);
- ✓ увеличаване на разходите за персонал с цел създаване на условия за мотивация и професионален подбор на кадрите.

Социална политика

- ✓ увеличение на обезщетението за отглеждане на малко дете от една до две годишна възраст;
- ✓ увеличение на обезщетението за отглеждане на дете по чл. 7, ал. 1 от Закона за семейни помощи за деца;
- ✓ увеличение на минималния дневен размер на паричното обезщетения за безработица;
- ✓ продължаване на финансирането на социалните услуги „Личен асистент“, „Социален асистент“ и „Домашен помощник“ за подобряване качеството на живот на хората с увреждания, както и на децата, които се нуждаят от постоянна грижа в ежедневието си;
- ✓ увеличение на средствата за персонал за социалните работници с цел запазване на административния капацитет.

Здравеопазване

- ✓ осигуряване на допълнително право на разход в размер на 400 млн. лв. по бюджета на НЗОК за постигане на сигурност, стабилност и предвидимост в здравноосигурителната система;
- ✓ предвиждане на допълнителни средства за възнаграждения с цел да се осигури устойчиво развитие на човешките ресурси и равнопоставен достъп на гражданите до спешна медицинска помощ.

Провеждане на Председателството на Съвета на ЕС през първата половина на 2018 г.

- ✓ успешно провеждане на Председателството на Съвета на ЕС през първата половина на 2018 г., насочено към ефективно придвижване напред на европейския дневен ред, в тясно сътрудничество с институциите на ЕС.

БЮДЖЕТ 2018 В ЧИСЛА

Основни макроикономически показатели

Прогноза за основни макроикономически показатели, на чиято база беше разработена бюджетната рамка за периода 2018-2020 г.:

Основни макроикономически показатели	Отчетни данни		Прогноза			
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Брутен вътрешен продукт						
БВП (млн. лв.)	88 571	94 130	99 624	105 609	112 134	119 193
БВП (реален растеж, %)	3,6	3,9	4,0	3,9	3,9	3,9
Потребление	3,8	3,3	4,3	4,7	4,3	4,0
Брутообразуване на основен капитал	2,7	-6,6	3,4	4,3	4,9	5,9
Износ на стоки и услуги	5,7	8,1	6,1	5,9	5,9	6,0
Внос на стоки и услуги	5,4	4,5	6,5	7,1	6,8	6,9
Пазар на труда и цени						
Заетост (СНС) (%)	0,4	0,5	0,8	0,6	0,4	0,2
Коефициент на безработица (НРС) (%)	9,1	7,6	6,5	6,2	5,9	5,6
Компенсации на един нает (%)	5,6	5,8	6,0	6,6	6,3	6,4
Дефлатор на БВП (%)	2,2	2,2	1,8	2,0	2,2	2,3
Средногодишна инфлация (ХИПЦ) (%)	-1,1	-1,3	1,1	1,4	1,7	1,8
Платежен баланс						
Текуща сметка (% от БВП)	0,0	5,3	4,8	4,4	4,2	4,1
Търговски баланс (% от БВП)	-5,8	2,0	-2,1	-2,4	-2,8	-3,0
Преки чуждестранни инвестиции (% от БВП)	5,4	2,2	2,1	2,1	2,1	2,2
Паричен сектор						
МЗ (%)	8,8	7,6	6,3	6,5	6,6	6,8
Вземания от фирми (%)	-1,8	1,6	3,8	5,5	6,6	6,9
Вземания от домакинства (%)	-1,3	2,0	6,3	5,7	5,8	6,1

Реалният растеж на БВП през средносрочния период се очаква да се задържи на ниво от 3,9%, което е по-оптимистично от прогнозата на ЕК (2,8% за 2018 г.). Основен фактор за този ръст се прогнозира да бъде ръстът на брутообразуването на основен капитал и на потреблението. Според есенната прогноза заетостта ще нарасне с 0,6% през 2018 г., което е напълно в

съответствие и с прогнозата на ЕК. Коефициентът на безработица се очаква да спадне до 6,2% през 2018 г. и да достигне до 5,6% през 2020 г. Средногодишната инфлация в тригодишния период се очаква да варира в границите на 1,4-1,8%.

Бюджетни параметри по КФП 2018 г.

КОНСОЛИДИРАНА ФИСКАЛНА ПРОГРАМА (млн. лв.)	2018		
	Национален бюджет	Сметки за средства от ЕС	ОБЩО КФП
ПРИХОДИ, ПОМОЩИ И ДАРЕНИЯ	35 886,3	2 327,5	38 213,9
% от БВП	34,0%	2,2%	36,2%
Данъчно-осигурителни приходи	31 142,3		31 142,3
Неданъчни приходи	4 703,3		4 703,4
Помощи и дарения	40,6	2 327,5	2 368,2
ОБЩО РАЗХОДИ И ВНОСКА В БЮДЖЕТА НА ЕС	36 432,1	2 881,8	39 313,9
% от БВП	34,5%	2,7%	37,2%
Разходи	33 955,5	4 224,4	38 179,9
Нелихвени разходи	33 233,1	4 224,4	37 457,5
Лихви	722,4		722,4
Вноска в общия бюджет на ЕС	1 133,9		1 133,9
Трансфер за Сметки за средства от ЕС	-1 342,7	1 342,7	
БЮДЖЕТНО САЛДО (+/-)	-545,8	-554,2	-1 100,0
% от БВП	-0,5%	-0,5%	-1,0%
ФИНАНСИРАНЕ (+/-)	545,8	554,2	1 100,0
% от БВП	0,5%	0,5%	1,0%

Прегледът на фискалната политика през фокуса на основните параметри на консолидираната фискална програма (КФП) визуализира инструментите за реализиране на заложените цели, а именно в посока към постигане на балансиран бюджет.

При планирането на Бюджет 2018 изцяло са спазени фискалните правила и ограничения, заложен в ЗПФ. Видно от таблицата разходите по КФП са под прага от 40% от БВП (37,2% от БВП), като следва да се има предвид, че в тях е

включена вноската в общия бюджет на ЕС, както и че е отчетено въздействието върху бюджета от финансовите взаимоотношения с ЕС.

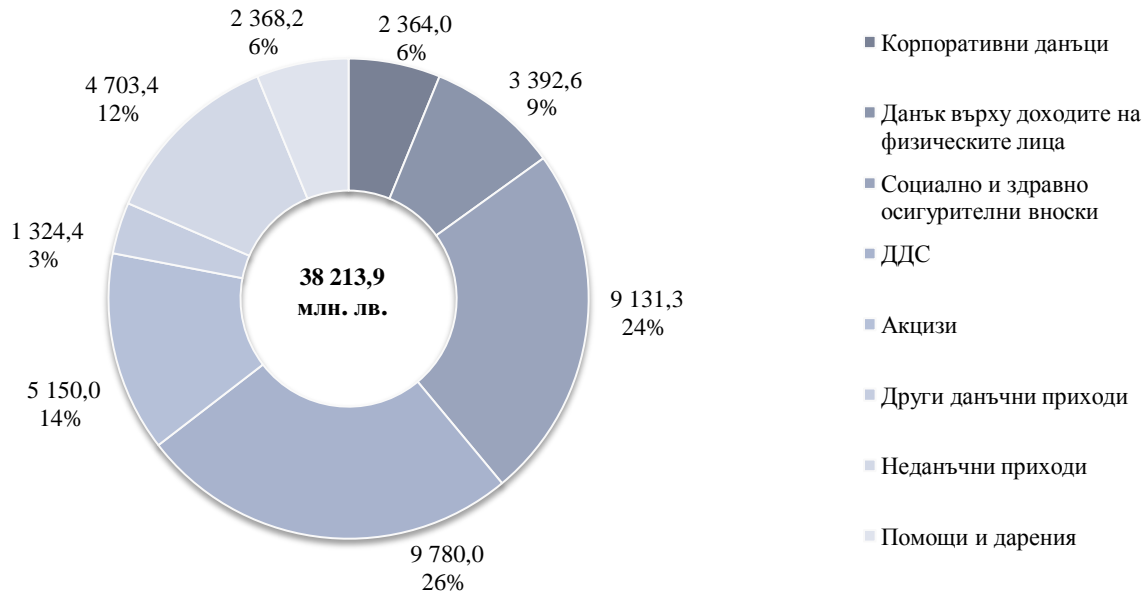
Целта за дефицита по КФП за 2018 г. е 1% от БВП, като се предвиждат както мерки за повишаване на събираемостта на приходите и за борба със сивата икономика, така и мерки за оптимизиране и намаляване на неефективни разходи в секторите, предоставящи публични услуги.

През 2017 г. консолидираният дълг на сектор „Държавно управление“ се очаква да отбележи спад спрямо нивото в края на предходната година както в номинално изражение, така и като дял от БВП. Дългът се предвижда да възлезе на ниво от 25,3 млрд. лв. при 27,3 млрд. лв. през 2016 г., а стойността на съотношението консолидиран дълг на сектор „Държавно управление“/БВП до ниво от около 25,4% при 29,0% през 2016 г.

В контекста на провежданата бюджетна политика, прогнозите за умерен темп на растеж на БВП и нуждата от рефинансиране на държавния дълг в обращение за периода 2018-2020 г. нивото на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ се очаква да се движи в диапазона от 24% до 21% от БВП или между 25,2-25,4 млрд. лв. Прогнозите за относителния дял на консолидирания дълг спрямо БВП остават значително под максимално допустимата референтна стойност на Маастрихтския критерий за конвергентност от 60%, което ще гарантира запазване на равнището на държавна задлъжнялост в устойчиви граници, респ. водещата позиция на Република България сред 28-те държави-членки на ЕС по отношение на дълговата тежест.

ПРИХОДИ ЗА 2018 г.

Структура на приходите по КФП за 2018 г. (в млн. лв. и в % от общите приходи)



Основни приоритети на политиката по приходите:

- постигане на макроикономическа и бюджетна стабилност в средносрочен и дългосрочен план;
- осигуряване на необходимия финансов ресурс за изпълнение на фискалната политика на правителството;
- подобряване на бизнес средата с цел стимулиране на икономическия растеж и заетостта.

Целите на провежданата политика по отношение на приходите кореспондират с направените от Съвета на ЕС специфични препоръки към България.

Дискреционни мерки на правителството:

Дискреционните мерки са всички мерки и действия на правителството, които имат въздействие върху бюджетните параметри и основните фискални показатели. Решенията на правителството, съвместно с въздействието на макроикономическата среда, формират показателите в бюджета за съответната година, както и в средносрочната бюджетна прогноза и нейната актуализация.

Приходните и разходните мерки са оценени спрямо очакваното изпълнение за 2017 г. и са съобразени с методологията и изискванията на ЕК. Промените в дискреционните мерки за периода 2018-2020 г. спрямо прогнозите, които вече бяха представени със СБП 2018-2020 г., се дължат най-вече на преценка на очаквания размер на ефектите и в по-малка степен на въвеждане на нови мерки.

От страна на приходите мерките, планирани на начислена основа, възлизат на 1 018,4 млн. лв. общо за периода 2018-2020 г., а от страна на разходите размерът им е 3 033,7 млн. лв.

В приходната част дискреционните мерки са свързани с:

- повишаването на акцизните ставки върху цигарите;
- увеличението на заплатите в бюджетната сфера, както и нарастването на минималната работна заплата;
- увеличението на осигурителната вноска за фонд „Пенсии“ на ДОО с един процентен пункт, нарастването на минималните осигурителни доходи за самоосигуряващите се лица и по икономически дейности и професии, увеличение на приходите от избор на осигуряване и от изискването за увеличен осигурителен стаж при пенсиониране;
- очаквано еднократно концесионно плащане от предоставяне на концесия на „Гражданско летище за обществено ползване София“.

От страна на разходите дискреционните мерки са свързани с промяната на параметрите на пенсионната политика, увеличаването на заплатите в бюджетната сфера, изменението на минималната работна заплата, увеличението на осигурителните вноски и на осигурителния доход, върху който от държавния бюджет се внасят здравноосигурителни вноски на определени категории лица, промяната в параметрите за изчисляване на парично обезщетение или парична помощ, изменението на максималния

размер на пенсията и отпадането на тавана за новоотпуснатите пенсии от 2019 г., както и промяната в изискванията за право на получаване на паричните обезщетения за безработица и за осигурителния стаж при определяне периода на получаване на паричните обезщетения за безработица. Също така е отчетено и необходимото финансиране за изпълнението на инвестиционните проекти в областта на отбраната за придобиване на нов тип боен самолет и на многофункционален модулен патрулен кораб.

Данъчна политика

Основни приоритети:

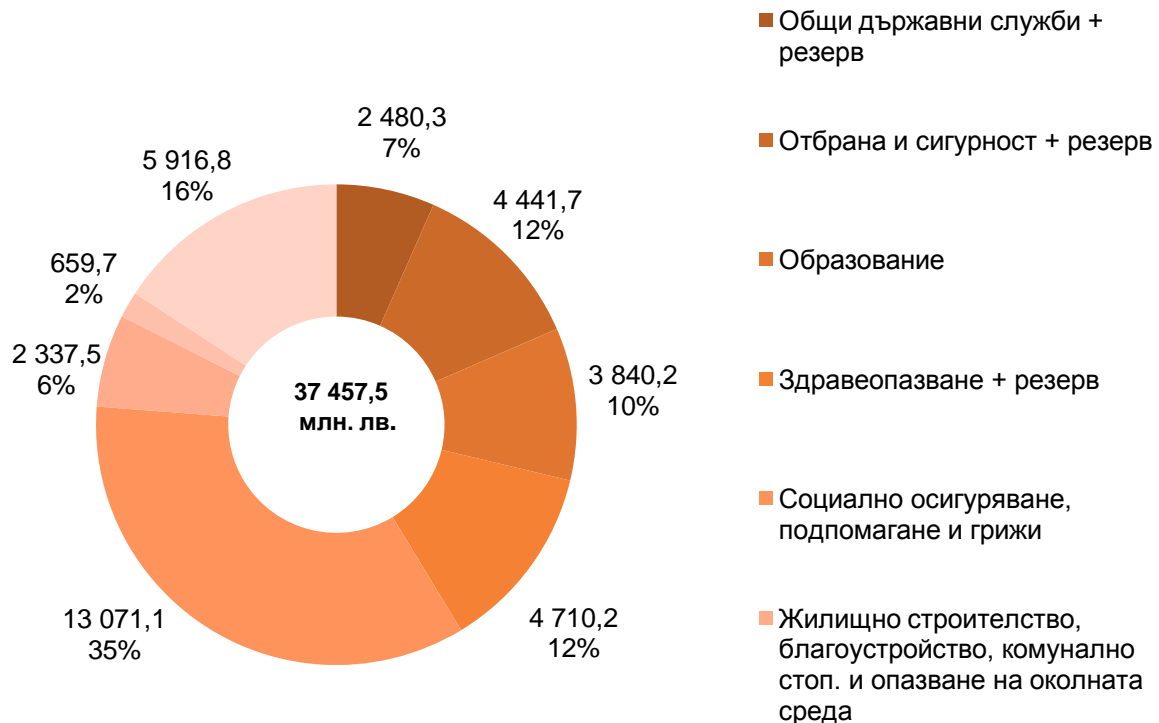
- запазване на ниските данъчни ставки за корпоративните данъци и тези на данъците върху доходите на физическите лица;
- поддържане на устойчиво ниво на бюджетните приходи при запазване на тежестта на данъчното облагане;
- повишаване на събираемостта и намаляване на дела на сенчестата икономика чрез стимулиране на доброволното изпълнение и предотвратяване на възможностите за укриване и невнасяне на данъци и отклонение от данъчно облагане;
- борба с данъчните измами и укриването на данъци, както и намаляване на административната тежест и разходите за бизнеса и гражданите.

РАЗХОДИ ЗА 2018 Г.

Разпределение на разходите по КФП по функции:

Разходите на държавата могат да бъдат класифицирани по различни начини – по съставни бюджети, по изпълнявани области на политики и бюджетни програми, по видове разходи на базата на икономически признак, по отделни сектори или направления, както и по функционален признак.

Представената по-долу графика показва разпределението на общите нелихвени разходи (вкл. резерв, без вноска в общия бюджет на ЕС) по КФП за 2018 г. по функционален признак (в млн. лв. и в процент от общите нелихвени разходи).



Съгласно представената графика с най-голям относителен дял (35%) от общите нелихвени разходи са разходите във **функция „Социално осигуряване, подпомагане и грижи“**, в която попадат разходите за пенсии, социални помощи и обезщетения.

Функция „Икономически дейности и услуги“ заема 16% от общите нелихвени разходи, като в тази функция са включени разходи, свързани с реализиране на приоритетите в сферата на икономиката, енергетиката,

промишлеността и строителството, транспорта и съобщенията, селското и горското стопанство, риболова, туризма и др.

Функция „Здравеопазване“, отразяваща държавната политика в областта на общественото здраве и здравето осигуряване, и **функция „Отбрана и сигурност“** (държавна политика по отбрана, сигурност и вътрешен ред, съдебна власт и дейности по изпълнение на наказанията) имат относителен дял по около 12%, а **функция „Образование“** заема 10% от общите нелихвени разходи по КФП.

Най-значимият ръст на разходите се дължи основно на мерки, свързани с:

- увеличаване на възнагражденията на педагогическия персонал;
- увеличаване на средствата, предвидени за финансиране дейността на НЗОК – основно за болнична помощ и за медицински изделия за домашно лечение;
- промяна на параметрите на пенсионната политика и изменение на максималния размер на пенсията и отпадане тавана за новоотпуснатите пенсии от 2019 г.;
- придобиване на авиационна техника и на многофункционални модулни патрулни кораби за военноморските сили;
- увеличаване на заплатите в бюджетната сфера;
- изменение на МРЗ;
- увеличаване на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“.

Политика по доходите - основни приоритети:

- увеличаване на размера на минималната работна заплата от 460 лв. на 510 лв. от 1 януари 2018 г., на 560 лв. от 1 януари 2019 г. и на 610 лв. от 1 януари 2020 г.;
- целогодишно увеличение на възнагражденията на педагогическия персонал в сектор „Образование“, както и въвеждане на механизъм за допълнително финансиране при работа с деца от уязвими групи и приоритетни направления и защитени специалности в професионалните училища;

- допълнителни средства за възнаграждения в системата на здравеопазването за 2018 г. в подкрепа на приетата от Министерския съвет Концепция за развитие на системата за спешна медицинска помощ в Република България 2014-2020 г. с цел да се осигури устойчиво развитие на човешките ресурси и равнопоставен достъп на гражданите до спешна медицинска помощ в съответствие с най-добрите европейски практики и изисквания за своевременност, достатъчност, качество и безопасност;
- увеличаване на средствата за персонал в структурите към министъра на труда и социалната политика с оглед запазване на административния капацитет и нормалното функциониране;
- увеличаване числеността на персонала с двеста щатни бройки на Националната агенция за приходите за 2018 г. за повишаване на ефективността и фискалния ефект на контролната дейност. С предвидените допълнителни финансови и човешки ресурси се гарантира изпълнението на възложения на НАП разширен обхват на дейност с промените в Закона за акцизите и данъчните складове, свързани с третирането на определен тип горива като стоки с висок фискален риск;
- увеличаване на възнагражденията на личния състав в системата на Министерството на отбраната с цел създаване на условия за мотивация и професионален подбор на кадрите, необходими за изпълнението на политиката в областта на отбраната;
- увеличаване на средствата за персонал в системата на Министерството на вътрешните работи с цел повишаване ефективността при изпълнението на политиката в областта на сигурността и вътрешния ред;
- увеличаване на средствата за персонал на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ към Министерството на правосъдието, която изпълнява политиката по изпълнение на наказанията и е свързана с укрепването на пенитенциарната система и инфраструктурата по сигурността в затворите и следствените арести и Главна дирекция „Охрана“ към Министерството на правосъдието, която осъществява политиката в областта на правосъдието за охрана на съдебната власт;

- увеличаване на разходите за персонал на служителите в общинската администрация, с което се постига по-ефективна работа на местната администрация и подобряване на административния капацитет на общините при изпълнение на техните функции и задачи.

Пенсионна политика

Пенсионната политика има за цел предотвратяване на бедността и социалното изключване сред възрастните хора чрез адекватна и устойчива пенсионна система.

Осигуряването на адекватни пенсионни доходи, гарантиращи нормален жизнен стандарт след пенсиониране, изисква съответстващо ресурсно осигуряване, поради което разходите за пенсии по бюджета на ДОО за 2018 г. нарастват с 519,4 млн. лв. спрямо закона за 2017 г.

Промените в пенсионната политика предвиждат:

- увеличаване на пенсиите с 3,8% за 2018 г.;
- запазване на максималния размер на получаваните една или повече пенсии за 2018 г. на 910 лв. вследствие на запазване размера на максималния осигурителен доход и увеличаване на 1 040 лв. от 1 юли 2019 г. (40% от размера на максималния осигурителен доход). За пенсиите, отпуснати с начална дата след 31 декември 2018 г., максималният размер на получаваните една или повече пенсии отпада;
- увеличаване на размерите на социалната пенсия за старост и минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст с 3,8% за 2018 г.

По отношение на пенсионната политика в периода 2018-2020 г. продължава увеличаването на възрастта за придобиване право на пенсия от 1 януари всяка година с по 2 месеца за жените и с по 1 месец за мъжете. Необходимият осигурителен стаж за придобиване право на пенсия и за двата пола продължава да се увеличава с по 2 месеца всяка година до достигане на 35 години и 10 месеца за жените и 38 години и 10 месеца за мъжете през 2020 г.

Минималната възраст за пенсиониране на работещите в сектор „Сигурност“ продължава да се увеличава с по 2 месеца до достигане на 53 години и 6 месеца през 2020 г.

СРАВНЕНИЕ НА БЮДЖЕТНАТА ПРОГНОЗА НА СЕКТОР „ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ“ С ПРОГНОЗАТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ ЗА 2018 Г. (ПРОГНОЗАТА НА ЕК ОТ ПРОЛЕТТА НА 2017 Г.)

Според изискванията на европейското законодателство в АСБП 2018-2020 г. е направена съпоставка между есенната прогноза на сектор „Държавно управление“ за 2017-2018 г. с последната фискална прогноза на Европейската комисия (от пролетта на 2017 г.). Като цяло прогнозите на ЕК са по-консервативни и до голяма степен се базират на сценарий без съществено изменение в политиките, което в известна степен обяснява различията. Освен това в основния сценарий на сектор „Държавно управление“ са включени политиките, предприети от правителството съобразно неговата програма, след като прогнозата на ЕК беше публикувана.

Според прогнозите на МФ за 2018 г. се очаква балансиран бюджет, докато според пролетната прогноза на ЕК се предвижда дефицит от 0,3%.

Прогнозата за приходите за 2018 г. на МФ е с 1,03 млрд. лв. по-висока от прогнозата на ЕК вследствие на предвидените по-високи данъчно-осигурителни приходи. Един от факторите за по-добрата прогноза е по-високата база от 2017 г. Също така прогнозите за заетостта бяха ревизирани нагоре във връзка с предприетите реформи в пенсионната система, а коефициентът на безработица в последната прогноза на МФ показва подобрение от средно 0,4 пр.п. спрямо пролетната прогноза на МФ за периода 2017-2020 г. Увеличение на приходите в прогнозата на МФ има и поради предвидените дискреционни приходни мерки – ефект от ръста в нивото на минималната работна заплата (МРЗ) и на заплатите в бюджетната сфера върху данъчно-осигурителните приходи.

Прогнозата за общото ниво на разходите на МФ за 2018 г. е по-висока в сравнение с тази на ЕК, като увеличението се наблюдава при компенсацията на наетите, социалните трансфери и капиталовите разходи.

След публикуването на прогнозата на ЕК през пролетта на 2017 г. бяха оповестени от правителството нови мерки по отношение на увеличение на разходите за заплати в бюджетната сфера, нарастване на МРЗ и увеличение на осигурителните вноски за фонд „Пенсии“, които са заложили в прогнозата на МФ за 2018 г.

Повишаването при социалните разходи в сравнение с прогнозата на ЕК е свързано основно с осигуряване на финансиране дейността на НЗОК за болнична помощ и медицински изделия за домашно лечение, с нарастване на

минималната пенсия и с промяна в условията за изчисляване на паричните обезщетения и помощи.

Прогнозите за разходите за брутообразуване на основен капитал на МФ за 2018 г. са по-оптимистични от тези в прогнозата на ЕК вследствие на очакванията за изпълнение на все повече проекти в хода на програмния период.

Прогнозата за междинното потребление за 2018 г. на МФ и ЕК се доближава, като в прогнозата на МФ издръжката нараства основно поради очаквания за увеличаване на разходите, финансирани с европейски средства, и на разходите за материали и външни услуги на държавните предприятия в сектора.

Не може да не отчетем, че в Есенната икономическа прогноза на ЕК от 2017 г. краткото определение за българската икономика е „Устойчив растеж, подкрепен от вътрешното търсене“. Още тогава беше ревизирано очакването ръстът на реалния БВП през 2017 г. да достигне 3,9% и да намалее леко до 3,8% през 2018 г. (спрямо данните в пролетната прогноза от 2017 г. на ЕК за растеж на БВП от 2,9 и 2,8% за 2017 и 2018 г.), а инфлацията да достигне 1,0% през 2017 г. и да се увеличи постепенно до 1,5% през 2018 г. (спрямо 1,3 и 1,5% за 2017 и 2018 г. в пролетната прогноза). По отношение на бюджетните прогнози ЕК отчете положителното фискално изпълнение и ревизира прогнозата си за бюджетното салдо на сектор „Държавно управление“, което спрямо прогнозата от пролетта на 2017 г. за дефицит съответно 0,4 и 0,3 % от БВП за 2017 и 2018 г. да бъде балансирано през двете години, каквито са и прогнозните данни на МФ, заложи в АСБП 2018-2020 г.

В публикуваната в началото на 2018 г. Зимна икономическа прогноза на ЕК за развитие на икономиката на България са отбелязани очакваните положителни резултати за 2017 г. и потенциал за запазване на силен икономически растеж през 2018 г., съответно на 3,8 и 3,7%. По отношение на инфлацията прогнозата на ЕК е съответно 1,2 и 1,4% за 2017 и 2018 г. Следва да отбележим, че тези показатели от новата прогноза на ЕК се покриват с показателите от макроикономическата прогноза на МФ, заложи в АСБП 2018-2020 г.

КЛАСИФИЦИРАНЕ НА РАЗХОДИТЕ ПО ОБЛАСТИ НА ПОЛИТИКИ/ФУНКЦИОНАЛНИ ОБЛАСТИ И БЮДЖЕТНИ ПРОГРАМИ

Посочените по-горе основни акценти на разходните политики съответстват на по-широкия обхват на определението за „политики“, в рамките на които се извършва разпределението на публичните разходи между отделните сектори. В този смисъл и разходите за реализирането на поставените цели и очакваните резултати излизат много извън рамките на бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, които са отговорни за координацията и провеждането на политиките в съответните сектори и включват източници от бюджетите и сметките за средства от ЕС, включени в КФП.

Важно е да се знае, че съгласно изискванията на чл. 20, ал. 3 от Закона за администрацията Министерският съвет приема програма за стратегическите цели и приоритети за срока на своето управление.

Съгласно Закона за администрацията министър-председателят ръководи общата политика на правителството, а министрите ръководят, координират и контролират осъществяването на държавната политика според своите правомощия, подпомагани от съответната администрация - министерствата. Държавната агенция е администрация на пряко подчинение на Министерския съвет за разработване и осъществяване на политика, за която не е създадено министерство. В този смисъл в България централните администрации на изпълнителната власт, които разработват и осъществяват политики са министерствата и държавните агенции.

Със Закона за публичните финанси беше въведено изискването разходите по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет (ПРБ), които прилагат програмен формат на бюджет, да се класифицират и по области на политики и бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния ПРБ. Областите на политики са дефинирани по начин, отразяващ в най-пълна степен разпределението на компетентностите и отговорностите между органите на изпълнителната власт.

Първостепенни разпоредители с бюджет са разпоредителите, които съставят, изпълняват и отчитат бюджет и са определени като такива със закон. Първостепенен разпоредител с бюджет по бюджета на Народното събрание е председателят му, по бюджета на съдебната власт - Висшият съдебен съвет, а по бюджета на община - кметът на общината. Министрите са първостепенни разпоредители с бюджет.

Класификацията на разходите се изготвя от министъра на финансите по предложение на съответните ПРБ и се утвърждава от Министерския съвет за срока на неговото управление, като на основата на тази класификация се разработват бюджетните прогнози и проектите на бюджети на ПРБ. При организационни или нормативни промени, които засягат дейността на бюджетните организации, Министерският съвет може да извърши промени на класификацията.

Прилагането на класификация на разходите по области на политики и бюджетни програми цели да гарантира устойчивост и приемственост на провежданите от страна на правителството политики.

Актуалната класификация на разходите е утвърдена с Решение № 502 на Министерския съвет от 31 август 2017 г. Тя обхваща периода 2018-2021 г., който съответства на мандата на настоящото правителство и на неговата програмата за управление.

В следващата таблица са представени дефинираните области на политики и някои от значимите самостоятелни бюджетни програми, по които с държавния бюджет за 2018 г. е одобрено разпределение на разходите по съответните бюджети:

Министерски съвет	Функционална област / област на политика / бюджетна програма
	Област „Осигуряване дейността и организацията на работата на Министерския съвет“
	Политика в областта на управлението на средствата от ЕС
	Политика в областта на осъществяването на държавните функции на територията на областите в България
	Политика в областта на правото на вероизповедание
	Политика в областта на архивното дело
	Бюджетна програма „Други дейности и услуги“
	Бюджетна програма „Убежище и бежанци“

Министерство на финансите	Област на политика / бюджетна програма
	Политика в областта на устойчивите и прозрачни публични финанси
	Политика в областта на ефективното събиране на всички държавни приходи
	Политика в областта на защитата на обществото и икономиката от финансови измами, контрабанда на стоки, изпиране на пари и финансиране на тероризма
	Политика в областта на управлението на дълга
	Бюджетна програма „Национален компенсационен жилищен фонд“

Министерство на външните работи	Област на политика
	Политика в областта на развитието на ефективна дипломатическа служба
	Политика в областта на публичната дипломация
	Политика в областта на активната двустранна и многостранна дипломация

Министерство на отбраната	Област на политика
	Политика в областта на отбранителните способности
	Политика в областта на съюзната и международната сигурност

Министерство на вътрешните работи	Област на политика
	Политика в областта на противодействието на престъпността и опазването на обществения ред
	Политика в областта на защитата на границите и контрол на миграционните процеси
	Политика в областта на пожарната безопасност и защитата на населението при извънредни ситуации
	Политика в областта на управлението и развитието на системата на Министерството на вътрешните работи

Министерство на правосъдието	Област на политика
	Политика в областта на правосъдието
	Политика в областта на изпълнение на наказанията

Министерство на труда и социалната политика	Област на политика
	Политика в областта на заетостта
	Политика в областта на трудовите отношения
	Политика в областта на социалната закрила и равните възможности
	Политика в областта на хората с увреждания
	Политика в областта на социалното включване
	Политика в областта на жизненото равнище, доходите и демографското развитие
Политика в областта на свободното движение, миграцията и интеграцията	

Министерство на здравеопазването	Област на политика
	Политика в областта на промоцията, превенцията и контрола на общественото здраве
	Политика в областта на диагностиката и лечението
	Политика в областта на лекарствените продукти и медицинските изделия

Министерство на образованието и науката	Област на политика
	Политика в областта на всеобхватното, достъпно и качествено предучилищно и училищно образование. Учене през целия живот
	Политика в областта на равен достъп до качествено висше образование и развитие на научния потенциал

Министерство на културата	Област на политика
	Политика в областта на опазване на движимото и недвижимото културно наследство
	Политика в областта на създаване и популяризиране на съвременно изкуство в страната и в чужбина и достъп до качествено художествено образование

Министерство на околната среда и водите	Област на политика
	Политика в областта на опазването и ползването на компонентите на околната среда
	Политика в областта на Националната система за мониторинг на околната среда и информационна безопасност

Министерство на икономиката	Област на политика
	Политика в областта на устойчивото икономическо развитие и конкурентоспособност
	Политика в областта на ефективното външноикономическо сътрудничество

Министерство на регионалното развитие и благоустройството	Област на политика / бюджетна програма
	Политика за интегрирано развитие на регионите, ефективно и ефикасно използване на публичните финанси и финансовите инструменти за постигане на растеж и подобряване качеството на жизнената среда
	Политика за поддържане, модернизация и изграждане на техническата инфраструктура, свързана с подобряване на транспортната достъпност и интегрираното управление на водните ресурси и геозащита
	Политика в областта на подобряване на инвестиционния процес чрез усъвършенстване на информационните системи на кадастъра и имотния регистър, подобряване качеството на превантивния и текущ контрол в строителството и на строителните продукти
	Бюджетна програма „Ефективно управление на държавната собственост, държавното участие в търговските дружества и държавни предприятия и развитие на публично-частното партньорство и концесионирането“
	Бюджетна програма „Гражданска регистрация и административно обслужване на населението“

Министерство на земеделието, храните и горите	Област на политика
	Политика в областта на земеделието и селските райони
	Политика в областта на рибарството и аквакултурите
	Политика в областта на съхраняването и увеличаването на горите и дивеча

Министерство на транспорта, информационните технологии и съобщенията	Област на политика / бюджетна програма
	Политика в областта на транспорта
	Политика в областта на съобщенията и информационните технологии
	Бюджетна програма „Административно обслужване, медицинска и психологическа експертиза“
Министерство на енергетиката	Област на политика
	Политика в областта на устойчивото и конкурентоспособно енергийно развитие
Министерство на младежта и спорта	Област на политика
	Политика в областта на спорта за учаци и спорта в свободното време
	Политика в областта на спорта за високи постижения
	Политика в областта на приважването на спортните обекти и съоръжения във вид, отговарящ на съвременните международни стандарти
	Политика в областта на усвояването и прилагането на добри международни практики за спорта
Политика в областта на младите хора	
Държавна агенция „Национална сигурност“	Област на политика
	Политика в областта на защитата на националната сигурност
Държавна агенция „Електронно управление“	Област на политика
	Политика в областта на електронното управление
Държавна агенция „Разузнаване“	Област на политика
	Политика в областта на информационно-аналитичното обезпечаване на държавното ръководство, подпомагащо процеса на вземане на решения с цел защита на националната сигурност и интересите на Република България
Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“	Област на политика
	Политика в областта на държавните резерви, военновременните запаси и задължителните запаси от нефт и нефтопродукти
Министерство на туризма	Област на политика
	Политика в областта на устойчивото развитие на туризма
Министерство за Българското председателство на Съвета на ЕС 2018	Област на политика
	Политика за подготовка и провеждане на Българското председателство на Съвета на ЕС 2018 г.

Държавна агенция „Технически операции“	Област на политика
	Политика в областта на осигуряването и прилагането на специални разузнавателни средства с цел защита на националната сигурност и опазване на обществения ред

Държавен фонд „Земеделие“	Област на политика
	Политика на Министерството на земеделието, храните и горите в областта на земеделието и селските райони
	Политика на Министерството на земеделието, храните и горите в областта на рибарството и аквакултурите

Уважаеми читатели,

Уверяваме Ви, че ще продължаваме упорито да работим както за повишаване на прозрачността на бюджетния процес, така и за подобряване на съдържанието и обхвата на бюджетните документи, което е предпоставка за по-високо качество на публичните финанси.

Повече информация за бюджета и за процедурите за неговата подготовка ще намерите на нашата интернет страница: <http://www.minfin.bg>

Изпратете ни имейл на: budget@minfin.bg, ако желаете да получите информация относно нашите публикации.