



Фискален Съвет
на България

Представяне на Фискалния Съвет на България

София, Юли 19, 2016 г.

www.fiscalcouncil.bg

Съдържание

- ▶ Основаване на Фискалния съвет
- ▶ Структура
- ▶ Мандат и функции
- ▶ Дейност и препоръки на Фискалния съвет

Основаване на Фискалния съвет

- ▶ Създаден на основание на Закон за Фискален Съвет и Автоматични Корективни Механизми, 21-ви април, 2015 г.
 - Създаден като независим консултативен орган по въпросите на фискалното управление
 - Фискалният съвет на България се финансира от бюджета на Народното Събрание
- ▶ Членовете на Фискалния Съвет бяха избрани от Народното Събрание на 25-ви ноември, 2015 г.

Структура

- ▶ Членове :
 - ▶ Петима членове, вкл. Председател на ФС
 - ▶ Избрани от Народното събрание
 - ▶ С мандат за 6 години
 - ▶ Чужди граждани, могат да бъдат членове на ФС
- ▶ Експерти:
 - ▶ Трима експерти, вкл. административен сътрудник

Мандат и функции

- ▶ Изготвя мотивирано становище и препоръки относно пролетната и есенната макроикономическа прогноза на Министъра на финансите
- Изготвя мотивирано становище и препоръки относно законопроекта за Държавен бюджет, законопроекта на бюджетите на НОИ и НЗОК
- Изготвя мотивирано становище и препоръки по отчета за изпълнение на Държавения бюджет, на бюджетите на НОИ и НЗОК

Мандат и функции (cont.)

- ▶ Наблюдава съответствието на фискалните правила съобразно разпоредбите на Закона за публичните финанси
- ▶ В случай на значителни отклонения от макроикономическите прогнози от отчетните данни за период от поне 4 последователни години, препоръчва на Министъра на финансите да предприеме необходимите мерки за корекцията им
- ▶ Наблюдава прилагането на автоматичния корективен механизъм съгласно чл. 23 (3) от Закона за публичните финанси
- ▶ Публичност и въздействие посредством медиите - всички позиции и препоръки на Фискалния съвет се публикуват на неговия интернет сайт

Основна структура на аналогични фискални съвети

	Избор на членове	Независимост на финансирането	Оценка на макроиконом.прогнози	Препоръки	Мониторинг на фискални правила	Дългосрочна фискална устойчивост	Остойностяване на разходите и мерките	Брой публикации	Брой членове на ФС	Брой членове на секретариата
България	Парламент	Не	Да	Да	Да	Да	Не	3	5	3
Ирландия	Правителство (МФ)	Самостоятелен фонд	Да	Да	Да	Да	Не	3	5	8 (5+3)
Словакия	Централна банка	ДА	Не	Не	Да	Да	Да	3	3	18
Гърция	Правителство	НЕ	Да	Да	да	Да	Не	-	5	16
Румъния	Парламент	ДА	Да	Да	Да	Да	Да	7	5	6
Испания	Парламент	НЕ	Да	Да	Да	Да	Не	64	5	31

Източник: МВФ, Fiscal Councils DataSet 2015

Деятност на Фискалния съвет на България

- Процедури и устройствени документи
- Аналитична дейност

Процедури и устройствени документи

- Фискалният съвет одобри основните документи , свързани с неговото функциониране:
 - Правилник за организацията и дейността на Фискалния Съвет
 - Оперативен план на Фискалния Съвет за 2016-17 г.
 - Процедура за обмен на информация с вътрешни и външни институции
 - Процедура за изготвяне на становища, доклади, собствени проучвания (проекти)
 - Унифицирана структура на Доклад за изготвяне на становища на Фискалния Съвет за тригодишната бюджетна рамка и прогноза (пролетна и есенна)
- Меморандуми за сътрудничество и обмен на информация
 - Подписани меморандуми със МФ и НОИ
 - В процес на финализация със НСИ и Сметна палата
- Международно сътрудничество:
 - Световна банка – след обсъждане Фискалният съвет реши, че ще селектира области за сътрудничество със Световна банка
 - Фискалният съвет стана член на Европейската мрежа на независимите финансови институции (EUNIFI) на 23.06.2016г. в Брюксел
 - С финансиране от Европейската Комисия стартира съвместен проект с Ирландския фискален съвет за повишаване капацитета на Фискалния съвет на България

Аналитична дейност

- Становища:
 - Становище по законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси
 - Становище на Фискалния съвет на България относно пролетната макроикономическа прогноза 2016г. и средносрочната бюджетна прогноза за периода 2017-2019г.
 - Становище по Конвергентна програма на РБ за периода 2016-19 г.

Аналитична дейност (изводи и препоръки)

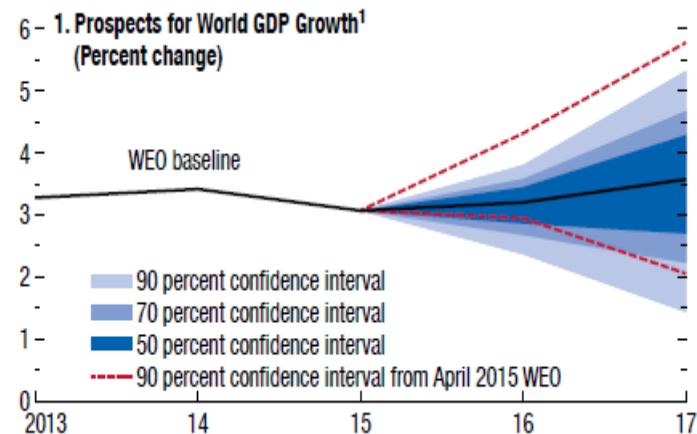
- Общи изводи от оценката на тригодишната пролетна Бюджетна и Макроикономическа Прогноза и Конвергентната програма на Република България за периода 2016-19 г.
 - По своята същност двата документа се покриват и имат един и същ формат за представяне на основните макроикономически и бюджетни прогнози
 - Налице е съществена разлика в информационния характер на двата документа в полза на Конвергентната програма)
 - Тригодишната бюджетна прогноза формално съдържа всички компоненти съгласно изискванията за такъв тип документи. Като цяло липсват задълбочени анализи, подкрепящи прогнозата във всичките ѝ параметри- данъчни, разходни политики и политика на бюджетното салдо.
 - Липсва достатъчна информация за конкретните разходни политики на секторно ниво.
 - Фискалният съвет счита, че качеството на средносрочната макроикономическа и бюджетна прогноза значително би се подобрило, при добавяне на по-задълбочени анализи и оценки на различните политики, вкл. развитие на качеството на прогнозите.

Оценка на пролетната макроикономическата прогноза

- Фискалният съвет счита, че макроикономическата прогноза на Правителството по отношение на основните номинални показатели като цяло е реалистична, особено в краткосрочен план
- Съществен недостатък е, че няма налична информация относно различните сценарии и оценка на рисковете, които Министерство на финансите е използвало при изготвянето на прогнозата
- Прогнозата се базира на импулса в икономиката, който се получи вследствие на благоприятните външни фактори през 2015 г., но според Фискалният съвет рисковете пред икономиката са недооценени в средносрочен план
- Сравнително оскъдните анализи в прогнозата не са достатъчно убедителни по отношение на общата оценка за развитието на икономиката, особено от гледна точка на очакваното развитие на икономиката на база вътрешно потребление. Това се отнася с пълна сила за устойчивостта на растежа.
- Особено ниското ниво на националните частни инвестиции поставя под съмнение капацитета за растеж на потенциалния БВП по отношение на капитала и общата факторна производителност в средносрочен план
- В средносрочен план прогнозата не отчита в достатъчна степен рисковете пред световната икономика и забавянето на световния икономически растеж, особено с оглед големия дял на износа при формирането на резултатите на растежа и заетоста за 2015 и 2016 г.

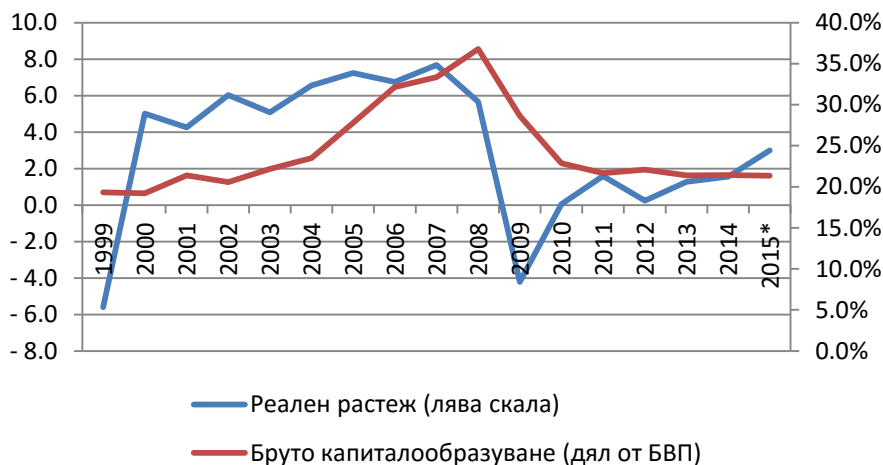
Фактори и риск, определящи икономическия растеж

- Фискалният съвет счита, че в зависимост от различните сценарии, растежът за 2016 г. ще варира между 1.8-2.5%.
- Запазване на относително нисък потенциал за растеж около нива 2.4%-2.5%
- Външните фактори и рискове ще са определящи за икономиката:
 - По-висок макроикономически риск – от комбинацията на по-слаби икон.резултати, влошаващи се очаквания, „изненадващи“ регулаторни решения. МВФ отчита нараснал риск от изпадане в рецесия в редица държави.
 - Цените на горивата и ресурсите продължават да падат, очаквана се пребалансиране в края на 2017 г. От друга страна икон.растеж особено в развитите държави може да спечели много повече отколкото се очаква от спада им. Това естествено задълбочава проблемите в страните износителки на природни ресурси
 - Неяснота относно пребалансирането на китайската икономика, въпреки някои сигнали за стабилизация
 - Намаленото политическо доверие в capacитета да бъдат извършени реформи в редица водещи страни
 - Политическите и военни конфликти.



Източник : МВФ, World Economic Outlook, 2016

Предизвикателства пред растежа (вътрешни фактори)



- Нивото на инвестициите е предизвикателство.
- Благоприятна данъчна структура в подкрепа на растежа и заетостта, но България е на 2-ро място в ЕС по данъчна тежест върху малкия и средния бизнес.
- Прекалената концентрацията на бизнеса в определени сектори е проблем.
- Съчетаването на фактори като ниска усвояемост на еврофондовете от новия програмен период и провежданите преглед на активите и стресетестове на банките ще се отрази негативно на ръста на инвестициите и потреблението през 2016 и 2017 г.
- Но може би най-същественото препятствие пред високия растеж е потенциала на труда, в различните му измерения

- Обезценката на валутните курсове ще подкрепи в малка степен растежа в ЕС и България
- Ефектът на публичните инвестиции през 2015 г. ще се превърне в „дефект“ през 2016 г. и 2017г.
- Структурните реформи и увеличението на ефективността на икономиката е ключово предизвикателство за растежа

	Крайно потребление	Бруто капиталопостроуване	Износ	Внос
1999	85.3%	19.3%	43.2%	47.8%
2000	86.1%	19.2%	36.5%	41.8%
2001	88.0%	21.4%	35.0%	44.4%
2002	87.4%	20.6%	33.7%	41.7%
2003	88.1%	22.1%	34.5%	44.7%
2004	87.7%	23.5%	41.1%	52.2%
2005	86.9%	27.8%	42.6%	57.3%
2006	85.0%	32.1%	47.1%	64.2%
2007	85.3%	33.4%	52.0%	70.6%
2008	82.9%	36.8%	52.3%	72.0%
2009	79.7%	28.6%	42.4%	50.7%
2010	79.9%	22.9%	53.7%	56.5%
2011	77.4%	21.6%	62.3%	61.4%
2012	80.7%	22.1%	63.4%	66.2%
2013	79.2%	21.4%	67.0%	67.6%
2014	79.4%	21.4%	65.1%	66.0%
2015*	77.2%	21.3%	66.5%	65.0%

Средносрочна фискална рамка

- Фискалният съвет анализира два основни аспекта на средносрочната фискална прогноза
 - Числови измерения на показателите, заложиени в прогнозата и тяхната съвместимост с фискалните правила
 - същност и оценка качеството на прогнозата

I. Същност и оценка качеството на прогнозата

- Средносрочната фискална рамка е въведена от 1998 г. в българската бюджетна практика
- От 2002 г. е променена като част от процеса на програмно бюджетиране в България
- От 2014 г. Законът за публичните финанси формализира изискванията на директива 2011/85/EU за задължителния характер на СФР
- Според европейския индекс на Средносрочните бюджетни рамки, българската Средносрочна бюджетна прогноза (СБП) се нарежда заедно с тези на Естония, Великобритания, Унгария, Хърватия и др. в средата на индекса, запазвайки от предишните години редица формални слабости на процеса на бюджетно планиране въпреки новото законодателство.
- Практиката и големите разлики при изпълнението на рамката показва, че на ниво на министерства, процесът на стратегическо планиране е по-скоро формален.
- Липсва регламентация и стратегически подход при управлението на капиталовото бюджетиране

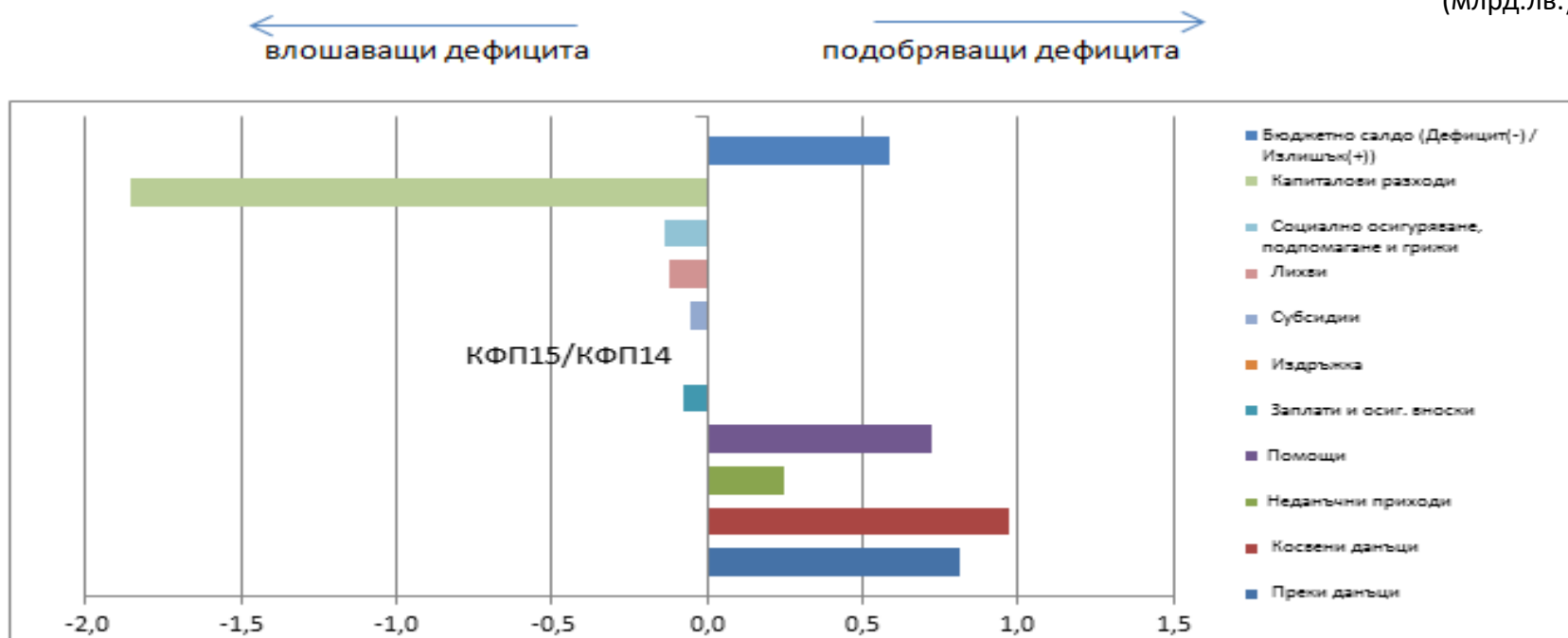
Основни акценти от оценката на Среднобюджетната прогноза 2017-2019 г.

- Значителна част от приходите се генерират на база еднократни фактори, които са свързани с приключването на програмния период за усвояване на еврофондовете 2007-2013.
- Разходите за социални и здравноосигурителни плащания се отличават с ниска степен на флексибилност и представляват значително предизвикателство пред бюджетната консолидация.
- Цялостната структура на разходите има ниска степен на гъвкавост, което носи специфичен и трудно управляем риск.
- Делът на разходите за социално осигуряване и здравеопазване в структурата на нелихвените разходи е приблизително 60% и това е индикация за вътрешноструктурен риск.
- Моделът на консолидация крие големи рискове, защото е базиран на номинални изменения, а не на структурни реформи.
- Тенденцията към нарастване на капиталовите разходи поради влизане в период на усвояване на еврофондовете, поставя под съмнение по-нататъшната фискална консолидация при липса на значителни структурни реформи.

Оценка на изпълнението за 2015 г.

- Потвърждава се започналото икономическо възстановяване от 2014 г., следствие на устойчивата тенденция за ръст на износа и реализиране на ефектите му, изразяващи се в увеличение на заетостта.
- Значителна част от изпълнението на приходите се дължи на еднократни фактори в неданъчните приходи и свързаните с приключването на периода приходи от усвояване на еврофондовете за програмния период 2007-2013.

(млрд.лв.)

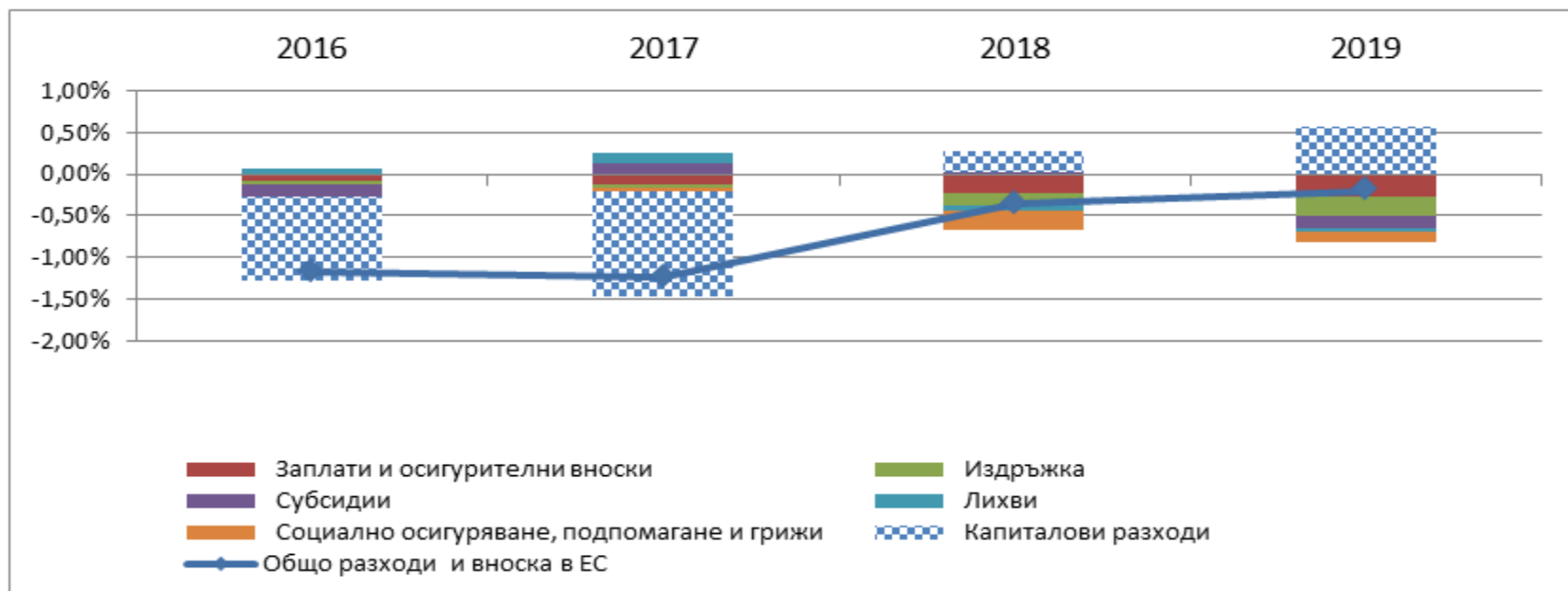


Политика на приходите

- Фискалният съвет счита, че съществуващият данъчен модел е съществено предимство за функциониране на икономиката и подкрепя правителството в изразените намерения за запазването му. В същото време има съществено пространство за подобряване на бизнес средата и условията за правене на бизнес на малките и средните фирми.
- Комбинираният ефект от повишената събираемост на приходите и по-доброто икономическо развитие (вкл. повишената заетост) предвижда за 2019 г. повишаване на данъчните приходи с около 0.5% от БВП.
- Фискалният съвет счита, че предвид подобряващата се заетост през следващите години, може да се очаква по-голямо повишаване на приходите от ДДФЛ. Съветът очаква подобна тенденция и по отношение на приходите от осигурителни вноски поради прогнозираното увеличение в размера им за 2017 и 2018 г. с един процентен пункт
- Фискалният съвет счита, че по отношение приходите от данъци, спрямо прогнозата за 2019 г., има общо резерви от 0.3-0.5% от БВП
- Фискалният съвет препоръчва , СБП да бъде подобрена със задълбочени анализи и оценка на ефектите в приходната част.

Политика на разходите

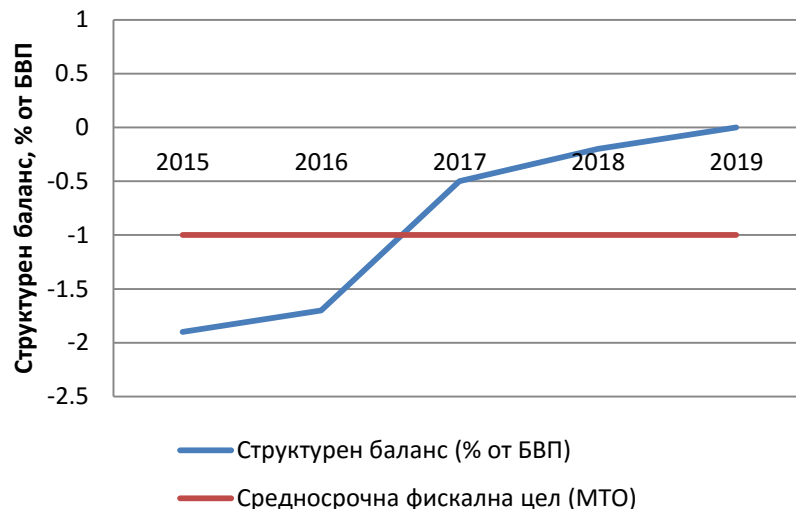
- В СБП 2017-19 г., като част от Стратегията за консолидацията на публичните финанси, се предвижда съществено намаляване в дела на публичните разходи до 2019 г., до достигане на ниво от 37.2% от БВП
- Поради ограничените анализи и информация, трудно може да се даде оценка на реалистичността на разходните тавани, заложиени в прогнозата
- Липсва разпределение на разходите по функции, каквато информация е налична в Конвергентната програма.
- Предвиденото намаление на разходите за отбрана, здравеопазване, образование ни се струват нереалистични на фона на заявените политически намерения и спрямо реалното ниво на тези системи
- Описанието на бюджетните политики е формално и не носи съществена полза за предвидимостта и прозрачността на такъв вид документи



Принос на разходните елементи за намаляване на размера на разходите (% от БВП)

II. Числови измерения на показателите, заложи в прогнозата и тяхната съвместимост с фискалните правила

- КП 2017-2019 г. предвижда плавна фискална консолидация от около 0,5% от БВП, през всяка от годините на прогнозата.
- Ако бъде осъществена прогнозата, през 2017 г. ще бъдат постигнати изискванията за структурен бюджетен баланс и средносрочна фискална цел (МТО) от -1% от БВП



Средносрочна фискална устойчивост

- На този етап Фискалният съвет е ползвал за оценка на фискалната чувствителност и устойчивост на публичните финанси, данните на ЕК от Доклада за фискална устойчивост 2015 г. (Fiscal Sustainability Report 2015). Основните изводи от доклада в частта му за България съвпадат с тези от пролетната СБП 2017-19

Таблица № 6 Индикатори за устойчивост за 2016г.

	S1	S2
Обща стойност, която включва:	-2,0	2,8
Начална бюджетна позиция	1,0	2,1
Дългово ограничение	-2,1	
Бъдещи промени в бюджетната позиция	-0,9	0,7

Източник: МФ

Средносрочна фискална устойчивост

- По отношение на България не се наблюдават значителни рискове в краткосрочен план по отношение на фискалната стабилност в страната. Въпреки това някои променливи (като дефицит, промените в дела на краткосрочния дълг, делът на чистите инвестиции) може да доведат до известни предизвикателства в дългосрочен план.

Таблица №7 Основни направления за измерване на риска

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

Благодаря за Вниманието !