



БЪЛГАРСКА
СТОПАНСКА
КАМАРА

съюз на българския бизнес

Изх. № 04-00-47 #6 / 27.10.2017 г.

Г-н ВАЛЕРИ СИМЕОНОВ

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА МИНИСТЕРСКИЯ
СЪВЕТ И ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАЦИОНАЛНИЯ
СЪВЕТ ЗА ТРИСТРАННО СЪТРУДНИЧЕСТВО**

**Г-н ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ
МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ**

**КОПИЕ: Г-жа МЕНДА СТОЯНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО БЮДЖЕТ
И ФИНАНСИ ПРИ 44-ТО
НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

ОТНОСНО: Становище на БСК по проектите на закони за Държавния бюджет на Република България, бюджетите на ДОО и НЗОК за 2018 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН СИМЕОНОВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГОРАНОВ,**

Във връзка с обсъждането в НСТС на проектите на Закон за държавния бюджет на Република България, бюджетите на ДОО и НЗОК за 2018 г., с настоящото представям становище на БСК.

Приложение: *съгласно текста*

С УВАЖЕНИЕ,

БОЖИДАР ДАНЕВ

Изпълнителен председател



СТАНОВИЩЕ

**на Българската стопанска камара
по проектите на закони за държавния бюджет на Република България,
бюджетите на ДОО и НЗОК за 2018 г.**

I. Становище по проекта на Закон за държавния бюджет за 2018 г.

По принципите и процедурите за изготвяне и приемане на проекта на Закон за държавния бюджет /ЗДБ/

1. Проектите на програмни бюджети на първостепенните разпоредители, ориентирани към постигане на цели и резултати не са достъпни за предварително обществено и експертно обсъждане. Това ограничава възможността за тяхното своевременно и ефективно консултиране с всички заинтересованите страни и с браншовите и регионални сдружения, членувачи в БСК. На следващо място, влошава се не само качеството на програмните бюджети, реализацията на предвидените секторни политики, но и постигането на общите ползи, ефективността и ефективността на разходване на бюджетните средства, предвидени в ЗДБ.
2. В тази връзка БСК е предлагала многократно внасяне на промени в Закона за публичните финанси за въвеждане на предварително обществено консултиране на проектите на бюджети на първостепенните разпоредители, задължително внасяне на съпровождащ писмен доклад на Министъра на финансите към проекта на ЗДБ в Народното събрание, на допълнителни гаранции за ефективност и ефикасност на публичните разходи, вкл. на законова регламентация на кодификацията на областите политики, бюджетните програми и проекти, и др. Обществото, социалните партньори и работодателските организации в частност, следва да оценят дали размерът на обществените средства с които правителството смята да реализира своите социални и икономически дългосрочни програмни намерения и цели е безспорно аргументиран, дали програмните цели са обосновани и достижими, и дали не биха могли да бъдат постигнати по по-ефикасен начин, т.е. с по-малко средства.
3. Следва също да бъдат инициирани промени в Закона за държавните такси за въвеждане на разходопокривния принцип за всички държавни такси, в т.ч. по специални закони, които са изключени от общият принцип с ПЗР на Закона.
4. Независимо от заявените основни цели, представеният проект за държавен бюджет за 2018 г. не дава пълна яснота относно очакваните конкретни резултати в отделните области на политики, както и за конкретни проекти за тяхното постигане. В представените мотиви са допуснати многократни повторения и общи или неактуални пояснения по отделните области на политики. Част от целите са представени с техните общи формулировки от документи на ЕС, без да се отбелязва, че Р. България отдавна е постигнала съответствие, и дори е надхвърлила значително съответния национален праг /например националната цел за дял на ВЕИ в крайното енергийно потребление/.

5. Многократно заявяваните общи политически намерения за осигуряване на външнополитическа подкрепа за присъединяване към ERM II и еврозоната, не са подкрепени с анализ на изпълнението и очаквано развитие на основните показатели по т. нар. Маастрихтски критерии за 2018 г. и до 2020г. Известно, че тези критерии са пряко обвързани със следваната фискална, доходна и ценова политика.

6. Независимо от промените в бюджетните взаимоотношения с общините, липсват значителни стъпки за реализацията на намеренията за децентрализация на публичните финанси, вкл. промени в административно-териториалното устройство, увеличаване на приходната база на общините, прозрачност на бюджетния процес и отчетността на изпълнението на общинско ниво и др. Отбелязваме също, че намеренията за отлагане във времето на новите принципи за определяне на такса битови отпадъци, също не улеснява постигането на разумно равнище на финансова децентрализация в обозрима перспектива.

7. За поредна година превес взема разпределението на нарастващите общи разходи по разпоредители и функции за обслужване на статуквото, а не за цели, очаквани резултати и програми за реформи в основните области на политики за устойчиво развитие на Р. България.

Макросреда и очаквания за 2018-2020 г.

1. Обръщаме внимание, че в пълно съответствие с изискванията на чл. 3 на Кодекса на труда, БСК предложи на първото заседание на НСТС в мандата на настоящото Правителство, да бъде консултиран, проекта на решение на Министерски съвет за одобряване на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2018-2020 г., разработена от Министерството на финансите. Многократното отклоняване на тези предложения не осигурява необходимата прозрачност на бюджетния процес, на използваната методология и основания за прогнозиране на основни макроикономически показатели, вкл. за ръста на производителността на труда, компенсацията на един нает, заетите, наетите и осигурени лица и др. В тази връзка, минималната работна заплата се дефинира за пореден път без връзка с очаквания ръст на БВП, производителността, компенсацията на наетите лица, и т. нар. разходи на труд за единица продукция (Unit labor cost), при това без да е приет механизъм и критерии в съответствие с многократно отправените специфични за страната, препоръки на ЕК.

2. Ръстът на БВП през последните години не е резултат от провеждането на целенасочени реформи, а от външни фактори с намаляващо действие - ръст на износа, внесена дефлация (ниски цени на енергийните и основни ресурси), разширяваща вътрешното потребление, продължаващ инерционен ефект от приключени проекти, финансирани със средства на ЕС, значителен ръст на чуждите туристи и др. В тази връзка очакванията за значителен ръст на крайното потребление, подкрепени от нарастването на възнагражденията за държавната администрация, в образованието и отбраната, неминуемо ще увеличат вноса. Това на свой ред ще ограничи нетния износ на стоки и услуги и баланса по текущата сметка, с вероятен ефект върху ръста на базовата инфлация. В условията на валутен борд, продължителното следване на този тип политика вкл., в периода до 2020 г. може да влоши на перспективите и генерира допълнителен риск пред осигуряване на необходимата външна подкрепа за присъединяване към ERM II еврозоната.

3. Прогнозите за ръста на заетостта и производителността могат да бъдат оценени като надеждни, но те не съответстват на потребностите на догонващото развитие и конвергенция към средното равнище на доходи и производителност в ЕС. Частичното подобрене на БВП на глава от населението и на намаляването на безработицата произтича и от сериозната нестихваща емиграция от страната (вероятно между 20-30 хил. души годишно) и намаляващ демографски прираст.

4. Отбелязваме отново многобройните външни и вътрешни политически и икономически рискове с потенциален негативен ефект върху ръста на икономиката, заетостта, потреблението, инвестициите, вкл.:

- липсата на ефективни решения на ЕС за справяне с бежанска вълна, продължаващи ефекти от санкциите към Руската федерация, риск от неизпълнение на т.нар. общи и тематични предварителни условия по Споразумението за партньорство, непредвидени външни ценови шокове /основни лихви, цени на енергоресурсите / и др.;
- отказ от предприемане на решителни реформи в ключови сфери като регулаторна среда, осигуряване на прозрачност, ефективност и ефикасност на публичните разходи, фискална децентрализация, здравеопазване и образование и др.;
- отказ от решителни реформи в енергийния сектор, забавяне на подготовката на нова национална енергийна стратегия, уреждане на натрупани и бъдещи задължения на НЕК АД по доставките на преференциални цени от ВЕИ, когенерации и ТЕЦ, представляващи прекомерна държавна помощ, недопустима намеса в общностния пазар и конкуренцията, нарастващи квазифискални задължения /общини, държавно и общинско здравеопазване, публични търговски дружества/, неясен изход по повдигнати дела срещу Р. България със значителен размер на изискуемите обезщетения и др.;
- забавен старт на изпълнението на проектите в новия програмен период;
- продължаваща неяснота и общо забавяне на присъединяването на Р България към ERM II и еврозоната.

По разходите и приходите на държавния бюджет за 2018 г.

1. В повечето раздели, представените данни по бюджета и КФП за 2018 г. и до 2020г. не включват преки сравнения спрямо отчета за 2016 г. и очакваното изпълнение за 2017 г., в т.ч. като ръст и дял към БВП, по основни функции и бюджетни организации. Независимо от затруднената оценка, може да се направи изводът, че се повтаря основната структура на приходи и разходи с акцент върху обявените приоритетни сектори – образование и отбрана:
 - впечатляващ е ръстът на общите разходи по КФП за 2018г. спрямо очакваното изпълнение за 2017 г. – 12,8 % /13,1% на нелихвените разходи/, при ръст на общите приходи от 9,6%, и значително по умерено нарастване до 2020 г. – съответно между 5,1-5,5% за приходите, и 3,5-3,8% за разходите. Несъмнено този подход и стъпка на ръста, създава известен риск за изпълнението през 2018 г. и може да предизвика поредно ограничаване на плащанията по капиталовите

разходи, като увеличи броя и мащаба на дискреционните преразпределителни решения на МС;

- стъпката за намаляване на дефицита по КФН за 2018-2020 г. може да бъде по-амбициозна – 0,5 % за 2018 г. и 0 % за 2019 и 2020 г.

2. Обявените приоритети и цели на Бюджет '2018 и КФП до 2020г. следва да бъдат придружени с по-голяма конкретизация на очакваните резултати по които да се проследи ефективността на разходваните средства. Така например:

- Приоритет „Образование“: намаляване на броя на отпадналите и хората без или с основно образование, увеличена резултатността по ПИЗА (Международната оценителна система за качеството на образованието);
- Приоритет „Здравеопазване“: намаляване на детската смъртност, намалена смъртност, пакет от целеви показатели за съхраняване на общинското здравеопазване и осигуряване на достъп до болнична помощ за малките населени места;
- Липсва оценка за текущото изпълнение и участието на фиска през 2018 г. в т. нар. програма за саниране на жилищни сгради – каква е ефективността и ефикасността, какъв е приносът към дългосрочния растеж на БВП, с колко ще бъдат съкратени енергийните разходи и емисии на парникови газове, какъв е ефекта за ограничения контингент от домакинства - бенефициенти, не се ли допуска дискриминация и т.н. Съответно неясно е стойностното изражение на бъдещото нетно натоварване на бюджета, вкл. на очакваното нарастване на държавно гарантирания дълг.

3. Очакваното нарастване на инвестициите през 2017 г. не компенсира значителния спад от предходната година. Продължава изтичането на капитали от страната при съхраняване на негативните параметри на инвестиционната среда – основен двигател на растежа, вкл. - неререформирана съдебна система, бавен ход на изграждане на електронното правителство.

4. Предвижда се поредно административно увеличение на праговете за МОД и на минималната работна заплата и увеличение на осигурителните вноски с 1 процентен пункт през 2018 г. Прогнозираният ръст на минималната работна заплата не беше консултиран със социалните партньори, в съответствие с изискванията на Кодекса на труда, и както беше отбелязано, не е съобразен с ръста на производителността на труда и необходимостта от насърчаване на заетостта на уязвимите социални групи.

5. Продължава увеличението на разходите, вкл. за възнаграждения в неререформираните системи:

- Социално осигурителна система,
- Здравеопазване,
- Отбрана и сигурност,
- Административна система и др.

Забавеното въвеждане на т. нар. Е-управление, липсата на национална визия за развитие на дигитализацията, протичащата глобална технологична революция и Индустрия 4.0,

както и на реформи в държавната администрация не позволяват да бъде освободен квалифициран персонал за нуждите на реалната икономика.

Очакваният баланс за тази година се постига за сметка на нереализирани и отложени за 2018 г. инвестиционни разходи, повтаряйки усвоената практика от предишни години.

6. Предвиденото увеличение на обезщетенията и социалните помощи подкрепя заявените намерения за по-активна демографската политика. В същото време е налице остра потребност от предефиниране на стимулите в рамките на системата на социално подпомагане вкл. консолидиране на многобройните социални помощи и фокусиране върху най-уязвимите групи с оглед преустановяване на протичащата демографска трансформация.

7. Подкрепяме отново категорично незабавното възстановяване през 2018 г. на финансирането ССА и за БАН на нивото отпреди 2010 г. /над 100 млн лв за БАН/, вместо предвидените при бл. 83,1 млн лв, поетапно тригодишно увеличение на заплатите, както и подготовката и иницирането на промени в правната рамка и институционален капацитет за развитие на българската наука в периода до 2020 г.

В заключение, за пореден път отбелязваме, че държавният бюджет и актуализираната бюджетна прогноза не се използват като най-мощни инструменти за натиск върху първостепенните разпоредители с бюджетни средства за предприемане на реформи, за постигане на очакваните програмни цели и резултати, и декларираните политически намерения за ускоряване на подготовката за влизане в ERM II и еврозоната.

Изложените аргументи не дават основание за подкрепа на законопроекта за държавния бюджет за 2018 г.

II. Становище по проект на Закон за ДОО за 2018 г.

БСК не подкрепя проекта на Закон за ДОО за 2018 г. поради следните съображения:

- необоснован ръст на праговете за минимален осигурителен доход по длъжности и икономически дейности и на минималната работна заплата при липса на прозрачен механизъм и критерии за нейното определяне;
- съхраняване на режима на изплащане на обезщетенията за първите три дни от временната нетрудоспособност;
- забавяне на решенията за медицинската, и експертизата на работоспособността, на регламентиране на фазата на изплащане на пенсии от УПФ и ППФ;
- отказ от промени в приходната основа, инвестиционната политика и използването на средствата на т. нар. Сребърен фонд за финансиране на текущите дефицити, свързани с прехвърляне на лични партии от УПФ и ППФ към ДОО.

III. Становище по Проект на Закон за бюджет на НЗОК за 2018 г.

БСК няма основания за подкрепа на проекта на бюджет на НЗОК, както поради отказът от реформиране на здравно осигурителната, така и поради късното представяне на текста подлежащ на съгласуване в НСТС.

Отчитаме ограничените възможности за увеличаване на приходите в НЗОК. Публичните разходи за здравеопазване като дял от БВП са в диапазона около 4,6 на сто, при средно за страните от ЕС 7- 11%. Запазването на сравнително нисък дял на публичните средства не само не позволява развитие на българското здравеопазване, но постоянно влошава качеството на обслужване, възможностите за адекватно медицинско и болнично обслужване. Пада мотивацията и възможностите за задържане, повишаване квалификацията и развитие на медицинския персонал.

Това изисква особена взискателност към ефективността от разходването на ресурса предоставен на здравната каса. В този смисъл подкрепяме предвидените мерки за повече контролни правомощия на НЗОК.

Следва да бъдат предприети незабавни мерки не по-късно от края на м. ноември за предотвратяване продължаващата разруха в общинското здравеопазване и колапса на общинските болници, по-голяма част от които имат значителни по размер просрочени задължения за консумативи, лекарства, външни услуги и персонала. БСК и други представителни организации на социалните партньори ще внесат предложения за спешно обсъждане в НСТС, и постигане на задоволителни решения на този проблем.

В мотивите липсва информация за:

- Отчетните данни за дейността на Касата, на основата на които може да се направи анализ на предложените параметри на бъдещата дейност. Данните от бюджета за 2017г. не могат да служат за основа на подобен анализ;
- Броя на осигурените лица, тяхната структура, вкл. по източници на направени осигурителни вноски, както и разходите за пациентите по отделни групи осигурени и неосигурени лица;
- Мерки за:
 - Електронизацията на осигурителната система и очаквания ефект;
 - Преоценка на заплащането по клинични пътеки и необходимите средства за това;
 - Остойностяването на дейностите в здравната система;
 - Основни насоки на контролната дейност и очаквания ефект;
 - Практиката по определяне на лимити по болнични заведения;
 - Подобряване на ефективността на работа на регионалните структури;
 - Осигуряване нормалната работа на общинските болници.

По приходната част на бюджета

Отново се залагат диспропорции между вноските, които държавата прави за осигуряваните от нея лица и разходите за тяхното здравно осигуряване.

- Без основание от години размерът на осигурителните вноски, които държавата прави за осигурените от нея лица (пенсионери, деца, безработни, учащи се, социално уязвими групи), не съответства на разходите, които се правят за тях. За 2018г. вноската от държавата за едно лице ще е около 24 лв. при средна за осигурените лица – 79,8 лв.
- Увеличението на размера на вноската за осигуряваните от държавата лица е незначително. От предвиденото увеличение на приходите само 30 на сто са за сметка на осигурителните вноски, които държавата прави за осигурените от нея лица.
- Предвидено е значително и много оптимистично увеличение на средствата от осигурителни вноски спрямо предходната година.
- Не може да се разчита и на допълнителни приходи за сметка на пациентите, защото разходите за здравеопазване за сметка на лицата непрекъснато се увеличават и те вече са непосилни за голяма част от населението. По данни на Световната банка 60% от здравните услуги се плащат от пациентите, а само 40% - от обществените здравни фондове.

Въпреки повишената събираемост, отново не се предлага пакет от мерки (законодателни, икономически, информационни), с които да се промени подхода към лицата, които не правят здравни вноски. Държавата продължава не поема разходите за медицинското им обслужване, поради което лечението на този голям контингент ще е за сметка на здравноосигурените лица и води до натрупване на дефицити.

По разходната част на бюджета

- Не се предвижда увеличаване на дела на разходите за извънболнична помощ, за сметка на прехвърляне на дейности от болничната помощ. Делът на средствата за болнична помощ се запазва около 49,8%, при средни равнища в ЕС от около 30%.
- Липсват решения за ограничаване на разходите за лекарства, които достигат до 30% от бюджета, при средно равнище за страните от ЕС 15- 18%.
- Липсва политика и действия за плащанията от натрупаните задължения за лечението на осигурените лица в чужбина. Дължат се повече от 260 млн. лв. и тази тенденция ще расте. Необходимо е да се обвържат тези плащания с предвидените разходи в бюджета.
- Не е изяснен реда и източника за погасяване на задълженията на болниците от около 500 млн. лв., които в голямата си част са държавни. Има реална опасност погасяването на задълженията да е за сметка на предвидените за 2018 г. средства за болнична помощ, което допълнително ще дебалансира системата.

- Тревожно е състоянието на общинските болници, голямата част от които са пред фалит.
- Крайно време е да се остойности основния пакет от здравни дейности, гарантиран от бюджета на НЗОК. По този начин могат да се определят реалните разходи необходими за гарантиране на финансирането за този пакет. Следва да се актуализират и реструктурират ценовите съотношения между клиничните пътеки. Тази информация трябва да стане достъпна за всички осигурени лица.

БСК е готова да участва с предложения и становища в обсъждането на мерки за повишаване на ефективността на здравноосигурителната система.

27.10.2018 г.