

Изм. № 04-00-55/ 25.10.2018 г.

Г-н ВАЛЕРИ СИМЕОНОВ

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ
И ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НСТС**

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

ОТНОСНО: Становище на БСК по проектите на закони за Държавен бюджет на Република България, бюджетите на ДОО и НЗОК за 2019 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 2019 г., с настоящото представям становище на БСК.

I. Становище по актуализираната средносрочна бюджетна прогноза и проекта на Закон за държавния бюджет за 2019 г.

1. Изразяваме подкрепа на възприетия подход при изготвяне на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза („Мотиви към законопроекта за ДБ за 2019 г.“) за представяне на повече информация за разходните политики, вкл. на фискални измерители и ключови индикатори на степента на изпълнението им.

2. Същевременно, изразяваме отново становището, представено при обсъждането на проекта на Закон за държавния бюджет за 2018 г., че **проектите на програмни бюджети на първостепенните разпоредители, ориентирани към постигане на цели и резултати, следва да бъдат отворени на достатъчно ранен етап за предварително обществено и експертно обсъждане**. Това ще разшири възможността за тяхното своевременно и ефективно консултиране с всички заинтересованите страни, вкл. с браншовите и регионални сдружения, членуващи в БСК. На следващо място, ще се подобри не само качеството на програмните бюджети, вкл. ограничаване на формалното и неадекватно целеполагане (раздел изобилства с подобни примери), както и реализацията на секторни политики, постигането на общите ползи, ефективността и ефикасността на разходване на бюджетните средства, предвидени в ЗДБ.

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, за осигуряване 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. По такъв начин, обществото, социалните партньори и работодателските организации в частност, ще са в състояние 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 адекватни, обосновани и достижими, и дали не биха могли да бъдат постигнати по по-ефикасен начин, т.е. с по-малко средства.

3. Изразяваме отново становище за **необходимостта от инициране 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 общия принцип с ПЗР на Закона. В тази връзка, отново подчертаваме неадекватното наименование на т. нар. компенсаторна такса (всъщност нов данък), дължима при неизпълнение на квотите за заетост на хора с трайни увреждания по проекта на Закон за хората с увреждания.

4. **Заявените политически намерения за осигуряване на външнополитическа подкрепа за присъединяване към ERM II и еврозоната следва да бъдат подкрепени с прогноза за очакваното развитие на основните показатели и тавани за ценови ръст и дългосрочни лихвени проценти по т. нар. Маастрихтски критерии за периода 2019-2021 г., доколкото постигането на съответствие е пряко обвързано със следваната фискална, доходна и**

ценова политика. Очакванията за значителен ръст на крайното потребление, подкрепени от нарастването на възнагражденията за държавната администрация, увеличат вноса, свиват нетния износ на стоки и услуги и баланса по текущата сметка с вероятен допълнителен ефект върху ръста на базовата инфлация и прегряване на отделни пазари, в т.ч. жилищно строителство. В условията на Валутен борд следването на този подход в периода до 2021 г. може да генерира допълнителен риск пред осигуряване на необходимата външна подкрепа за бързо присъединяване към ERM II в съответствие със заявените намерения.

5. Прогнозите за ръста на заетостта и производителността могат да бъдат оценени като надеждни, но те не съответстват на потребностите от ускорено догонващо развитие и конвергенция към средното равнище на производителност доходи в ЕС. Частичното подобрене на БВП на глава от населението и намаляването на безработицата произтича и от нестихващата емиграция и намаляващ демографски прираст.

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

- продължаващи ефекти от политиката на санкции, водената глобална митническа война, Brexit, непредвидени или подценени външни ценови шокове (основни лихви, занижени прогнозни цени на енергоресурсите) и др.;
- забавени реформи в ключови сфери като регулаторна среда, осигуряване на прозрачност, ефективност и ефикасност на публичните разходи, фискална децентрализация, здравеопазване и образование, и др.;
- забавена национална енергийна стратегия до 2030 г. и уреждане на натрупани и бъдещи задължения по доставки на преференциални цени от ВЕИ и ТЕЦ, представляващи прекомерна държавна помощ, недопустима намеса в общността пазар и конкуренцията, значителни квазифискални задължения (общини, държавно и общинско здравеопазване, публични търговски дружества) и др.;
- забавен старт на изпълнението на проектите в новия програмен период и др.

7. Независимо от предвижданите положителни промени в бюджетните взаимоотношения с общините, **налице е забавена децентрализация на публичните финанси**, вкл. промените в административно-териториалното устройство, ограничена приходна база на общините, липса на достатъчна прозрачност на бюджетния процес на общинско ниво и др. Отбелязваме също, че отлагането във времето и непълното прилагане на новите принципи за определяне на такса битови отпадъци също не улеснява постигането на разумно равнище на финансова децентрализация в обзирима перспектива.

8. В пълно съответствие с изискванията на чл. 3 на Кодекса на труда, БСК предложи **отново да бъде консултиран в НСТС проектът на решение на Министерския съвет за одобряване на средносрочната бюджетна прогноза за периода 2019-2021 г.**, разработена от Министерството на финансите. Многократното отклоняване на тези предложения не осигурява необходимата прозрачност на бюджетния процес, на използваната методология, макроикономически основания и прогнози, вкл. за ръста на производителността на труда, компенсацията на един нает и др. В тази връзка, **предвиденото нарастване на минималната работна заплата (МРЗ)** от 9,8% и компенсацията на един нает (8,4%) се дефинира за пореден път без връзка с очаквания ръст на БВП (3,7%), производителността (3,3% средно за прогнозния период), т. нар. разходи на труд за единица продукция - Unit labor cost (3,6% средно за 2018-2021 г.), без да е приет механизъм и критерии за определяне на МРЗ в съответствие с многократно отправените специфични препоръки за страната на ЕК.

9. **Значителна част от ръста на БВП през последните години не е резултат от провеждането на целенасочени реформи, а от действието на външни фактори**, чието положително действие беше изчерпано в значителна степен през м. г., при паралелен ръст на цените на нефта, привнесена външна инфлация, намаляващ износ и др.

10. БСК подкрепи промените в данъчните закони, вкл. в Закона за акцизите и данъчните складове, с цел увеличаване на събираемостта и бюджетните приходи. Независимо от това, следва да бъдат инициирани допълнителни промени и мерки, вкл. за **противодействие на сивия сектор** в търговията с течни горива, **реформатиране на режима за управление на отпадъци и т. нар. продуктови такси**, изплащане на трудовите възнаграждения по сметки на наетите лица и други решения, които БСК е предлагала многократно в свои официални позиции.

11. **Предвиденото значително увеличение на общите разходи по КФП през 2019 г. (което се дължи частично на включването на фонда Сигурност на електроенергийната система) спрямо очакваното изпълнение за 2018 г. е безпрецедентно - над 15%, при 6,1% за 2017 спрямо 2016 г., и 2,4% и 4,6% съответно през 2020 и 2021 г.**

12. **Сериозният ръст през 2019 г. на редица ключови макроикономически показатели, като потребление, инвестиции, внос, компенсация на един нает и др., очевидно отразява еднократната бюджетна експанзия във връзка с предстоящите избори.** Последната се дължи преимуществено на увеличените разходи за персонал, доколкото през следващите две години съответните стойности се нормализират до средни за прогнозния период нива, с пригл. намаление от 2 пр. п.

13. **Нарастването на инвестициите за 2019 г. (общо 6,7 млрд. лв.) не компенсира значителния спад от 2017 г. и намалението от над 1,3 млрд. лв. през т. г. на очакваното изпълнение спрямо ревизираната оценка.** Продължава изтичането на капитали от страната при съхраняване на **редица негативни параметри на инвестиционната среда**, вкл. неререформирана съдебна система, бавен ход на изграждане на електронното правителство, натиск срещу реализацията на крупни проекти в добивната индустрия и енергетиката и др.

14. **Следва да бъдат увеличени значително разходите за НИРД, и осигурено допълнително финансиране за БАН, Селскостопанската академия и университетската наука.**

15. **Очакваното превишение при изпълнението на КФП през т. г. от 0,5% към БВП се постига в значителна степен за сметка на нереализирани и отложени инвестиционни разходи**, повтаряйки усвоената практика от предишни години. В същото време, с това се създават добри изходни условия за осъществяване на по-амбициозни цели за ускорена бюджетна консолидация, вкл. като се отчита необходимостта от противодействие на хроничните квазифискални дефицити в местните финанси, държавните предприятия, публичното здравеопазване и др. В тази връзка, е наложително **да бъде преразгледано финансирането на неефективни и дублиращи се структури и дейности в бюджетната сфера**, с общ размер от около 600 млн. лв., с оглед постигане на балансирано бюджетно салдо още през 2019 г. В условията на остър недостиг на работна сила, може да се очаква сравнително бърз преход и адаптация към изискванията на работните места в реалния сектор.

16. **Значителна част от предвиденото общо нарастване на разходите за персонал в бюджетна сфера, без частта за образованието (около 300 млн. лв.), следва да бъде насочено към областното и общинско здравеопазване** с цел ограничаване изтичането на квалифицирани кадри.

17. **Следва да се преустанови разходването на средства по Националната програма за енергийна ефективност** на многофамилните жилищни сгради и поемането на нови ангажименти и задължения за разходи по бюджета на МРРБ (чл. 23, ал.4 от ЗДБРБ за 2019 г.).

18. **Следва да бъдат осигурени гаранции за разплащане на поети ангажименти за подържане на хлебопекарни в отдалечени населени места в системата на ЦКС, както и за съхранение на военновременни запаси в предприятията от ВПК.**

В заключение, отбелязваме, че **Държавният бюджет и Актуализираната бюджетна прогноза следва да 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 ускоряване на подготовката за влизане в ERM II и еврозоната.

Изложените аргументи не дават основание за подкрепа на законопроекта за държавен бюджет за 2019 г.

II. Становище по проект на Закон за ДОО за 2019 г.

АОБР, респ. БСК, декларира **категорично несъгласие с оповестените преди представяне на проекта на Закон за бюджет на ДОО за 2019 г. в НС на НОИ, намерения за промени в основни параметри на пенсионно осигурителната система, увеличаване на максималния осигурителен доход от 2600 на 3000 лв. и отмяна на тавана за новоотпуснати пенсии от началото на 2019 г.** Припомняме също, че по този повод с негативно становище излязоха браншови сдружения от телекомуникациите, информационните технологии и аутсорсинг услугите, в което се

подчертават негативните ефекти за бизнес средата и привличането на чуждестранни инвеститори, увеличаване на осигурителна тежест за около 150 хил. души, една трета от които са заети в тези сектори, очакван отлив на квалифицирани специалисти и др.

Предложените промени отговарят на преобладаващи **популистки нагласи и оказан синдикален натиск**, като липсва съответна оценка на въздействие и не са проведени обществени и експертни консултации с всички заинтересовани страни. Не са отчетени основни принципи на разходнопрокривната система на пенсионно осигуряване, вкл. различията, предимствата и недостатъците в практиката на държавите-членки на ЕС и водещите пазарни икономики.

Предложенията влизат в **противоречие с огласените предизборни обещания и управленска програма на управляващата коалиция за отказ от увеличаване на данъчните и осигурителни задължения**, съхраняване на условията за инвестиции и бизнес, както и със средносрочната бюджетна прогноза за 2019-2021 г., приета с РМС № 264 от 19.04.2018 г.

Изразяваме също **несъгласие с предвиденото нарастване на МРЗ за страната от 560 лв.** (ръст от над 9,8 % спрямо сегашния размер от 510 лв.) **и свързаното увеличение на минималните осигурителни доходи**, които не съответстват на тенденциите в производителността на труда.

Планиран е **изключително занижен размер на обезщетения за временна нетрудоспособност** от 14,549 млн. дни, в сравнение със 17,38 млн. дни през 2017 г.

В същото време, е налице **неоправдано забавяне на необходимите промени в пенсионно осигурителната система** в следните критични области:

1. Медицинската експертиза на работоспособността и уврежданията, и приемането на Международната класификация на функционалността, уврежданията и човешкото здраве /ICF/ на СЗО с цел пресичане на злоупотребите с инвалидните пенсии, и правото на социални помощи и услуги;

2. Радикално ограничаване на злоупотребите с обезщетенията за временна нетрудоспособност;

3. Регламентиране на ясни и справедливи правила за изплащане на допълнителна пенсия от УПФ, доколкото съответните решения ще окажат пряко и съществено въздействие върху реализацията на правото за избор между УПФ и ДОО и разходите;

4. 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 партиди от УПФ и ППФ към ДОО;

5. Обвързване придобиването на пенсионни права само срещу изплатени осигурителни вноски. Следва да се отбележи, че нараства броят и размерите на осигурителните измами, свързани с начисляване на осигурителни вноски на фиктивно наети лица, и последващо неправомерно изтегляне на обезщетения от ДОО и придобиване на пенсионни права;

6. Съхраняване на режима на изплащане на обезщетенията за първите три дни от временната нетрудоспособност и др.

III. Становище по проекта на Закон за бюджет на НЗОК за 2019 г.

БСК отчита, че възможностите за увеличаване на приходите в Здравната каса са крайно ограничени и през следващата година. Не се очаква значително нарастване на публичните средства за здравеопазване през тази и следващите години. Публичните разходи за здравеопазване като дял от БВП продължават да са в диапазона около 4.6 на сто, при средно за страните от ЕС - 11%. Запазването на сравнително нисък дял на публичните средства за здравеопазване не само не позволява развитие на българското здравеопазване, но и е фактор за постоянно влошаване на качеството на обслужване и за намаляване възможностите за оказване на адекватна медицинска помощ.

Не се създават възможности за мотивация и задържане на медицинския персонал и особено за повишаване на неговата квалификация, а осигуряването на медицинския персонал в средносрочен и дългосрочен план е критично. Това изисква да сме особено взискателни към ефективността от разходването на ресурса, предоставен на здравната каса. В този смисъл, подкрепяме предвидените мерки за повече правомощия на Касата в контролната дейност. Необходима е и по-голяма отговорност от управлението на Касата за резултатите от нейната дейност.

С предложението проект се възпроизвежда дейността на Касата от тази година. Това определя и нашето отношение към проекта.

1. По приходната част на бюджета.

Отново са заложили диспропорции между вноските, които държавата прави за осигуряването 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), не съответства на разходите, които се правят за тях. За 2019 г. вноската от държавата за едно лице ще е около 24 лв. при средна от бизнеса 77,8 лв.
- Увеличението на размера на вноската за осигуряването 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. Считаме, че има опасност от надценяване. През последните две години осезаемо се увеличи събираемостта от здравни вноски, което няма да позволи да се съберат допълнително приходи над предвиденото в бюджета.
- Не може да се разчита и на допълнителни приходи за сметка на населението, 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, 50% от здравните услуги се плащат от пациентите, при средно за ЕС 18-20%.
- Въпреки повишената събираемост, не се предлагат отново пакет от мерки (законодателни, икономически, социално-психологически, информационни), с които да се промени подходът към лицата, които не правят здравни вноски.
- Държавата продължава да не покрива разходите за медицинското обслужване лицата, които не правят здравни вноски, поради което лечението на този голям контингент е за сметка на здравноосигурените лица и води до натрупване на дефицити.

Крайно време е да се остойности основният 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. Тази информация трябва да стане достъпна за всички осигурени лица.

2. По разходната част на бюджета.

- Не се предвижда значително увеличаване на дела на разходите за извънболнична помощ, за сметка на прехвърляне на дейности от болничната помощ. Запазва се делът на дейностите, свързани с профилактика и превенция на населението, на много ниско ниво – около 12%, при средни равнища за ЕС от около 20-25 %.
- Делът на средствата за болнична помощ се запазва около 49,8%, при средни равнища в 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 средни равнища за страните от ЕС 15-18%. Отново се предвижда ръст на лекарствата за злокачествени заболявания, които достигат до 385 млн. лв., а това е около 8% от бюджета на касата. В бюджета се предвижда поредният ръст на лекарствата от 5%. Разходите за лекарства достигат до 1 117 млн. лв.
- Предвидено е да се уредят постепенно плащанията от натрупаните задължения за лечението на осигурените лица в чужбина. Дължат се повече от 260 млн. лв.
- Не са изяснени редът и източникът 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.

Тази част от проекта на бюджет беше подкрепена на последното заседание на НС на НЗОК, като бяха внесени редица предложения за промени от представителя на БСК.

3. По предложените мерки в преходните и заключителни разпоредби.

В преходните и заключителни разпоредби към бюджета на касата за 2019 г. се предлага да се направят промени общо в 17 закона, от които в 5 фундаментални закона за здравната система – за здравното осигуряване, лечебните заведения, лекарствата, закона за здравето и закона за медицинските изделия. Предлагат се промени и в закона за обществените поръчки, закона за приватизация и следприватизационен контрол и законите за съсловните организации, закона за корпоративното подоходно облагане и др.

Считаме, че подходът с предлагане на радикални промени в системата на здравеопазване в преходни и заключителни разпоредби на специфичен закон, който урежда финансовите параметри на бюджета на НЗОК, следва да се преразгледа.

Посочените промени, които засягат основни аспекти на организацията, управлението и финансирането на здравеопазването, не са консултирани със заинтересованите страни в съответствие с изискванията на законовата уредба. Липсва и задължителната при подобни промени оценка на въздействието.

БСК не подкрепя предложения законопроект за бюджет на НЗОК във връзка с изложените позиции.

25.10.2018 г.