



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г.

Предлаганата актуализация на Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г. (ЗДБРБ за 2013 г.) ще бъде осъществена при запазване на финансовата и фискалната стабилност на държавата.

Основните макроикономически индикатори от началото на годината се развиват по-песимистично спрямо прогнозите, при които е разработен ЗДБРБ за 2013 г. Икономическият растеж през първото тримесечие на годината остана слаб, като освен неблагоприятните ефекти от влошената външна среда започнаха да се проявяват и ефекти от нестабилната вътрешна среда. Вътрешното потребление остава свито, което е сред основните причини за ревизираната надолу макроикономическа прогноза за настоящата година.

Актуализираните прогнози за 2013 г. предвиждат ръст на икономиката от около 1 %, което е по-песимистичен сценарий от заложения в макрорамката към Бюджет 2013 растеж от 1.9 %. Данните за последното тримесечие на 2012 г. показаха спад при крайното потребление и инвестициите в основен капитал в реално изражение (неизгладени данни) и в ревизираната прогноза на Министерството на финансите се очаква по-бавно възстановяване на вътрешното търсене през първата половина на 2013 г. Повишената икономическа несигурност в началото на настоящата година в България и Европа като цяло също се очаква да окаже негативно влияние върху инвестиционната активност в страната. Тенденцията към забавяне растежа на вътрешното търсене се отразява негативно върху вноса, което води до намаление на постъпленията от ДДС от внос. От друга страна наблюдаваните темпове на нарастване на износа в края на 2012 г. и в началото на 2013 г. могат да доведат до по-бързо от очакваното възстановяване на износа през 2013 г., и съответно до нарастване на декларирания за възстановяване данъчен кредит от износителите. По-слабото вътрешно търсене и нарастването на износа, който бе основен двигател на растежа през първото тримесечие на 2013 г., не позволяват на приходите от косвени данъци - гръбнака на данъчните приходи в бюджета, да нарастват бързо. Това е свързано с рискове за изпълнението на приходната страна на бюджета, което налага преглед и оценка на фискалните цели.

Изпълнението на държавния бюджет към края на полугодieto на 2013 г. очертава редица проблеми, които водят до натрупване и задълбочаване на

съществуващите дисбаланси в ключови системи на икономиката. Натрупаните хронични проблеми като влошената бизнес среда, липсата на доверие между икономическите агенти и държавата, отсъствието на последователна политика, са предизвикани в много голяма степен от фокусирането върху нисък дефицит, несъобразен нито с външната среда в условията на глобална криза, нито с ниските нива на икономически растеж. Превръщането на бюджетното салдо в основна цел и подчиняването на всички системи за постигането му водят до липсата на гъвкавост в секторите. Бюджетът за 2013 г. е планиран при допускане за продължаване на прилагането на този тип политика, която води до задържане в работата на системите, липса на оперативна възможност за разплащане на задълженията и подтискане на растежа.

Освен поради липсата на ефективни политики за растеж актуализация на бюджета се налага и поради надценените разчети на приходите към ЗДБРБ за 2013 г. Изготвените от приходните администрации оценки за очакваното изпълнение на данъчните приходи на годишна база очертават сериозно изоставане спрямо планираните със ЗДБРБ за 2013 г. параметри. Основните фактори за по-песимистично развитие на приходите се свързват с оптимистичните допускания по прогнозата за макрорамката на етапа на планиране на бюджета за настоящата година, както и с недооценените ефекти от нормативни промени в режими и срокове за деклариране и внасяне на някои данъци. С измененията в данъчното законодателство се облекчава режимът на деклариране и внасяне на някои от данъците и се намаляват разходите за тяхното администриране, но те водят до изместване на постъпления в следващи периоди и съответно до по-ниски приходи за 2013 г., като отрицателните ефекти за бюджета не са взети предвид изцяло при изготвянето на разчетите за годината. Това се отрази на размера на постъпленията от корпоративните данъци, данъка върху приходите на бюджетните предприятия, данъка върху дейността от опериране на кораби и данъците върху разходите (социални, представителни, автомобили). Надценени са и постъпленията от данъка върху доходите от лихви.

Предварителните оценки на приходните агенции очертаха неизпълнение на заложените данъчни приходи по републиканския бюджет в размер на близо 980 млн. лв. (1.2 % от прогнозния БВП). Основните фактори за очакванията за по-песимистично развитие на приходите се свързват със свитото вътрешно търсене, динамиката на вноса и износа, която през настоящата година не позволява бърз ръст на постъпленията в бюджета, промените във валутните курсове и др. Влиянието на тези фактори, както и ниската събираемост, се отразяват върху постъпленията от ДДС и акцизи.

В контекста на потенциалните рискове за фискалната позиция и възможността за неизпълнение на целта за бюджетното салдо, правителството вече предприе пакет от спешни мерки за двете приходни

администрации с цел намаляване на негативните ефекти върху бюджетните приходи от ниската събираемост и от съществуващите порочни практики по линия на контрабандата и размера на сивата икономика.

Въз основа на изложеното и на база изготвените оценки се очертава неизпълнение в данъчните приходи по републиканския бюджет за 2013 г. в размер на около 555.0 млн. лв. Отчетните данни за неданъчните приходи на републиканския бюджет към полугодieto на 2013 г. и оценката за изпълнението до края на годината дават основание за очаквано преизпълнение при приходите от дивидент и други неданъчни приходи в размер на около 262 млн. лв.

Нетният ефект върху приходите за 2013 г. на годишна база е неизпълнение в общ размер на около **293 млн. лв.** (0.4 % от прогнозния БВП).

По отношение на разходите липсват гъвкавост и буфери, които да могат да посрещнат натиска върху бюджетната позиция от очертаващото се неизпълнение на приходите. От друга страна строгите мерки за ограничаване на разходите не следва да бъдат самоцел, тъй като опитът от последните години показва какви негативи носи процикличната фискална политика за икономиката. Свиването на колективното потребление би оказало негативно влияние върху крехкия растеж и може да тласне икономиката отново в рецесия.

Освен това министерствата и ведомствата в хода на изпълнение на държавния бюджет за 2013 г. поставят настоятелни искания за допълнителни средства за над 500 млн. лв. (0.6% от прогнозния БВП). Не всички искания, обаче биха могли да бъдат удовлетворени при запазване на фискалната позиция. В тази връзка първостепенните разпоредители с бюджетни кредити трябва да предприемат и мерки за приоритизиране и оптимизиране на разходите по бюджетите им.

Липсата на гъвкавост в разходите не предоставя възможност за изпълнение на част от най-неотложните стабилизационни мерки в програмата на правителството. Един от основните ангажименти на правителството са политиките, насочени към растеж и подобряване на бизнес средата, сред които са и мерките за разплащане на задълженията към бизнеса, за намаляване на административната тежест, подобряване на концесионната дейност, възстановяване на добрите практики в работата на приходните агенции на основата на принципа на доброволното плащане на данъчните и осигурителните задължения и други. Разплащането на просрочените задължения към бизнеса и стриктното спазване на законоустановените срокове за извършване на разплащане на задължения по договори от страна на държавата е основен ангажимент в програмата на правителството. Държавата следва да бъде равнопоставена при взаимоотношенията си с бизнеса и да бъде коректен партньор. Неразплащането на просрочените

задължения се мултиплицира в икономиката многократно при контрагенти и подизпълнители и в крайна сметка поставя много коректни фирми в изключително тежко състояние, като спиралата на междуфирмената задължнялост постоянно нараства. Ето защо от изключителна важност е разплащането на просрочените задължения към бизнеса, което обаче не може да се реализира при липсата на буфери в бюджета.

Във връзка с насърчаване на социалната ангажираност на работодателите и с цел възстановяване работоспособността и увеличаване производителността на наетите лица, утвърдената обща годишна квота за ваучери за храна за 2013 г. в размер на 160 млн. лв. се увеличава на 200 млн. лв. Положителната страна на мярката е предоставяне на допълнителна възможност за 2013 г. работодатели да се възползват от съществуващо данъчно облекчение като извършат социални разходи (освободени от преки данъци и осигурителни плащания) под формата на предоставяне на ваучери за храна на лица, работещи по трудови правоотношения и по договори за управление и контрол.

За преодоляване на натиска върху разходите в резултат на просрочените задължения, както и за осигуряване на допълнителен ресурс за дейностите по социалното подпомагане и защита с проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г. в резерва за непредвидени и неотложни разходи, в частта му за структурни реформи и допълнителни фискални мерки се предвиждат разходи за:

◆ ***Разплащане на задължения към бизнеса***

Предвиденият ресурс в размер на 160.4 млн. лв. (0.2 % от прогнозния БВП) е предназначен главно за погасяване на просрочени задължения на държавата към бизнеса, натрупани основно в системите на Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи и Министерство на правосъдието. Предвидени са също така и допълнителни средства за инвестиции по бюджета на Министерство на здравеопазването и средства за земеделските производители.

◆ ***Подкрепа на гражданите***

Предвиденият допълнителен ресурс в размер на 40 млн. лв. е за обезпечаване на социалните плащания за най-уязвимите групи. Средствата ще бъдат насочени основно за компенсиране на възникналия недостиг за изплащане на интеграционни добавки по Закона за интеграция на хората с увреждания и правилника за неговото прилагане. С така разчетения допълнителен ресурс ще се осигури финансирането на правата на хората с увреждания и тяхната социално-икономическа защита.

При придържане към очертаните по-горе приоритети и мерки и при запазване на фискалната стабилност предлаганите промени в закона за държавния бюджет за 2013 г. предвиждат увеличаване на дефицита с 493.4 млн. лв. (0.6 % от прогнозния БВП), с което се променя бюджетната позиция до дефицит от 2.0 % от прогнозния БВП, но остава в рамките на регламентирания с чл. 20, ал. 4 от Закона за устройството на държавния бюджет лимит от 2.0 % от БВП и спазва критериите от Маастрихт.

В контекста на предлаганото увеличаване на дефицита се поражда необходимост от промяна в лимита за максималния размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет през 2013 г. Заложеният в ЗДБРБ за 2013 г. ограничител по дълга не предоставя възможност за прилагането на гъвкав подход по отношение използването на нови емисии дълг, тъй като през февруари 2013 г. извънредно са емитирани 6-месечни ДЦК на вътрешния пазар на стойност 800 млн. лв. Книжата са пласирани в значим за мащабите на местния пазар размер, посредством който са осигурени средства за извършване на плащанията към земеделските производители. Въпреки, че емисията падежира в рамките на 2013 г. (през месец август), същата на практика елиминира всякакви възможности за гъвкавост при финансиране нуждите на бюджета, изчерпвайки одобрения лимит. От друга страна, съществува необходимост от осигуряване на буфер във фискалния резерв, който да минимизира евентуални ликвидни рискове. Посочените обстоятелства водят до необходимостта от обезпечаване на допълнително дългово финансиране посредством използването на оптимална комбинация от дългови инструменти в размер до 1.0 млрд. лв., което обаче няма да окаже влияние върху регламентираното в § 14 от преходните и заключителни разпоредби на ЗДБРБ за 2013 г. ограничение за максималния размер на държавния дълг към края на годината от 14.6 млрд. лв.

В обобщение с проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г. се предвижда приспособяване на бюджетната позиция при запазване на приемствеността по отношение на фискалната стабилност и осигуряване на по-реална основа за подготовката на Бюджет 2014.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/ПЛАМЕН ОРЕШАРСКИ/