

МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г.

Необходимостта от изготвяне на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. (ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г.) произтича от невъзможността да бъдат постигнати заложените фискални цели по държавния бюджет за 2014 г. Причините за това са от една страна значително отклонение от допусканията по основни показатели в макроикономическата рамка и надценените прогнози за приходите по държавния бюджет, и от друга - необходимост от осигуряване на допълнителни разходи в някои бюджетни системи.

През месец септември бе направена актуализация на макроикономическите прогнози, която отразява текущото развитие на националната икономика, както и променените допускания за международната среда до края на 2014 и през следващата 2015 година.

Започналото още през 2013 г. намаление в международните цени на неенергийните суровини продължи и през текущата година. Допълнителен фактор, който ограничи номиналния растеж не само в България беше по-силното от очакваното поскъпване на еврото спрямо щатския долар. Инфлацията в ЕС е на исторически ниски равнища, с тенденция това да продължи за по-дълъг период от очакването преди година. За България актуализираните прогнози предвиждат отрицателна инфлация на потребителските цени в размер на 1,1 % при планирана в предишната прогноза положителна стойност от 1,8 %. Дефлаторът на БВП също се прогнозира да бъде отрицателен в размер на 0,1% (предишната прогноза бе за положителна стойност от 1,5%), което отразява променената прогноза за размера на инфлацията. Политическата несигурност в България и последвалата оставка на предходното правителство и насрочването на предсрочни парламентарни избори за началото на октомври предизвика влошаване на икономическите очаквания на бизнеса и домакинствата, което беше основание за коригиране на прогнозата за икономическия растеж за 2014 г. в посока надолу. Ревизираните прогнози за 2014 г. предвиждат реален ръст на БВП от около 1,5 на сто на годишна база, което е малко по-песимистичен сценарий от заложените в макрорамката към Бюджет 2014 ръст от 1,8 на сто. Следва да се отбележи, че актуализираните макроикономически прогнози, и съответно разчетите към проекта на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г., са разработени на съпоставима база по методологията за оценка на БВП преди ревизията на показателя от Националния статистически институт от 30.09.2014 г.

➤ Неизпълнение на приходите по държавния бюджет

Анализът на изпълнението на параметрите по приходите очертават сериозно изоставане на годишна база спрямо планираните със Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2014 г. параметри. Причините за неизпълнението на приходите са комплексни – макроикономически, административни, нормативни и др. Надценена е прогнозата за икономическата ситуация и е подценено влиянието на редица неблагоприятни външни фактори. Сред основните фактори могат да се посочат нереалистични допускания на етапа на планиране за основни макроикономически показатели, все още слабото влияние на възстановяването на вътрешното потребление върху постъпленията от косвени данъци, задълбочаване на дефлационните процеси в икономиката, надценени ефекти от мерките за повишаване на събираемостта на приходите и др.

Въпреки малката промяна при прогнозата за растежа на икономиката за 2014 г., актуализираните макроикономически прогнози ревизират в негативна посока оценката за номиналния размер на БВП за 2014 г. с над 2,4 млрд. лв. (от 81 582 млн. лв. на 79 178 млн. лв.). По-ниският номинален размер на БВП при други равни условия означава понижаване на прогнозата за възможностите на икономиката да генерира по-високи данъчни приходи. Това се свързва с рискове за изпълнението на приходите по бюджета не само през 2014 г., но и в средносрочен план и налага придържане към консервативен подход при планирането на приходите по националния бюджет.

Изготвените оценки за параметрите по приходите по държавния бюджет отразяват нетните ефекти в данъчните и неданъчните приходи от прогнозираното неизпълнение на плана, респективно превишение на плана, при някои показатели и оценка за ефектите от мерките за повишаване на събираемостта на приходите. Основните данъци, по които приходите се прогнозира да бъдат по-ниски от планираните със ЗДБРБ за 2014 г., са ДДС от внос, акцизи, корпоративни данъци и др.

Отчетните данни към края на месец август очертават сериозно забавяне на постъпленията от ДДС от внос, които формират съществена част от данъчните приходи в бюджета.

Приходите от ДДС от внос за първите осем месеца на годината са в размер на 2 389,3 млн. лева, като спрямо същия период на предходната година се отчита намаление със 107,7 млн. лв., (4,3%) при планиран ръст в ЗДБРБ от 14,3% спрямо отчетените за 2013 година. Съпоставено с годишния план приходите от ДДС от внос представляват едва 54,8%. Основните фактори, влияещи негативно върху постъпленията от ДДС от внос са:

- спад във вноса от трети страни (по последни данни на НСИ за първите седем месеца на 2014 г. спадът във вноса от трети страни е 6,4%);
- спад на борсовите цени (в долари) на суровините, които формират основна част от вноса от трети страни: алуминий (-3,9%), желязо (-21,0%), мед (-6,3%), олово (-1,3%). Ефектът от по-ниските цени на тези групи стоки в номинално изражение е почти 33,0 млн. лева по-малко приходи от ДДС от внос, като ръстът в количествата не компенсира това намаление;
- трайна тенденция на спад във вноса на суров петрол, като ефектът върху приходите от ДДС от внос е със 173,9 млн. лева по-малко спрямо януари – август 2013 г.;
- ръст във вътреобщностното придобиване на стоки (по данни на НСИ за периода януари – юли ръстът е 2,3%). Част от икономическите оператори преориентират вноса си от трети страни към вътреобщностно придобиване на стоки.

Оценките за очакваните постъпления от ДДС от внос през 2014 г. очертават неизпълнение на разчетите по ЗДБРБ за 2014 г. с около 670 млн. лева.

Освен при приходите от ДДС от внос сериозно изоставане се очертава и в приходите от акцизи. Постъпленията от акцизи за първите осем месеца на 2014 г. са в размер на 2 569,7 млн. лв., което е 58,7 % изпълнение на планираните със ЗДБРБ за 2014 година. В сравнение със същия период на 2013 г., приходите от акцизи са с 20,0 млн. лв. по-малко при планиран ръст в ЗДБРБ от 7,9% спрямо отчетените за 2013 година. Освен надценени прогнози на етапа на планиране на бюджета анализът показва извършени през последната година редица регресивни нормативни промени, които водят до влошаване на контролните функции на Агенция „Митници” – отмяната на изискването за задължително поставяне на контролно-измервателни уреди при производството и търговията с акцизни стоки, което значително затруднява контрола при тези стоки с висок фискален риск. За подсилване на контролните функции се предвижда да се предложат съответни законодателни промени, които да регламентират процеса, а в краткосрочен план до края на годината ще бъде засилен физическият контрол по цялата верига от производители и/или вносители на акцизни стоки, складове за акцизни стоки, транспорт и търговия със стоки с висок фискален риск. Друг фактор, който оказва негативно влияние върху постъпленията от акцизи през 2014 г., е въведената възможност за възстановяване на акциза за горива, използвани от земеделски производители чрез ваучери, като загубата за бюджета се оценява на около 50 млн. лева. Изготвените оценки очертават неизпълнение на годишните разчети за 2014 г. на приходите от акцизи с около 318 млн. лева.

Надценени са и прогнозите по отношение на постъпленията от корпоративни данъци – със ЗДБРБ за 2014 г. е заложен ръст на декларирания корпоративен данък за годината с 2,0%, докато на база на подадените декларации се отчита намаление на декларирания данък с 3,4 процента. Прогнозите сочат приходите от корпоративни данъци на годишна база да останат с около 79 млн. лв. под плана.

Изготвените оценки по приходите по държавния бюджет за 2014 г. предвиждат неизпълнението на приходите в годишен план да възлезе на 1 061,8 млн. лв. (1,3 % от прогнозния БВП), като в тях са отразени очакваните ефекти от предприетите мерки за повишаване на събираемостта на приходите до края на годината.

➤ **Нагиск от страна на разходите в редица бюджетни системи**

Една от първите стъпки на служебното правителство бе назначаването на паралелна мащабна одитна проверка от екипи на Агенцията за държавна финансова инспекция и на звената за вътрешен одит на министерствата, която да установи реалното състояние на изпълнението на бюджета в отделните бюджетни системи, да направи оценка на ангажиментите за разходи до края на годината, поетите задължения, в т.ч. и просрочените задължения и да идентифицира рисковете пред бюджета. На база на извършените одитни проверки и изготвения обобщен доклад бяха идентифицирани проблеми и недостиг за финансиране на вече поети ангажименти за разходи в редица разпоредители с бюджет. Някои бюджетни системи са поставени в ситуация да не могат да изпълняват своите функции и отговорности след като разходните им тавани бяха намалени за последните 4 месеца на годината. В Министерството на вътрешните работи например, където над 80 на сто от разходите се формират от разходите за персонал, се създава обективна невъзможност бюджетът за годината да обезпечи изпълнението на вменените му функции и отговорности. Проблемът в системата на министерството се изостря допълнително от приетите промени в Закона за Министерството на вътрешните работи, които предвиждат увеличение на разходите за възнаграждения, материалното и социалното осигуряване за служителите, считано от 01.07.2014 година. Необходим е допълнителен ресурс в размер на 125.7 млн. лв., от които 110 млн.лв. за разходи за персонал и 15.7 млн. лв. за издръжка на системата на Министерството на вътрешните работи за 2014 година.

Недостиг се очертава и при финансирането на социални плащания по бюджета на Министерството на труда и социалната политика в размер на 50 млн.лв., от които 36 млн.лв. за помощи за домакинства, за програми за

заетост и гарантиране изплащане на социалните помощи в системата на социалното подпомагане, както и 14 млн.лв. за издръжка на дейностите по изпълнението на основните функции на министъра на труда и социалната политика. Този недостиг се дължи на увеличения брой бенефициенти при осигуряването на социална закрила на най-уязвимите групи от населението - тези в неравностойно положение, както и за гарантиране подкрепата на децата и семейството.

Министерството на здравеопазването изпитва трудности за обезпечаването на необходимото финансиране на психиатричната помощ, хемодиализата, лечението на болни от ХИВ/СПИН, финансирането на спешната помощ, както и за финансово подпомагане на лечебни заведения за болнична помощ в отдалечени и трудно достъпни райони, в които липсата на здравни звена представлява сериозен риск за населението. Необходимите средства за тази цел са в размер на 24.2 млн.лв.

По бюджета на Министерството на регионалното развитие има недостиг в размер на 16.4 млн.лв., от които 13 млн.лв. за зимно поддържане на републиканската пътна мрежа и 3.4 млн.лв. дължими обезщетения по отчуждаване на имоти и разплащане на дейности по приоритетни инфраструктурни проекти.

По бюджета на Министерството на земеделието и храните също се очертава недостиг в размер на 16.4 млн.лв. за разплащане на сключени договори в частта на издръжката на Българската агенция по безопасност на храните – 5.4 млн.лв., Селскостопанската академия – 5 млн.лв., Изпълнителна агенция по горите – 4 млн.лв. и Изпълнителната агенция „Рибарство и аквакултури” – 2 млн.лв.

По бюджета на Министерството на транспорта и информационните технологии и съобщенията няма планирани средства за разплащане на дължими суми по договора за строителството по проект „Изграждане на нов граничен комбиниран (пътен и железопътен) мост на река Дунав между България и Румъния при Видин Калафат”, като необходимият ресурс е в размер на 14.7 млн.лв.

По бюджета на Министерството на отбраната са необходими допълнителни средства в размер на 10 млн.лв. за разплащане на просрочени задължения в системата на министерството за издръжка, консумативи и медикаменти.

По бюджета на Висшия съдебен съвет също се очертава недостиг на средства в размер на 10 млн.лв. за изплащане на възнаграждения на съдебни заседатели и за изплащане на дължими обезщетения по Кодекса на труда, Закона за съдебната власт и Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, както и за издръжка на съдилищата.

По бюджета на Министерството на правосъдието се очертава недостиг на средства в размер на 5 млн.лв., от които за правна помощ – 0.5 млн.лв., за издръжка на местата за лишаване от свобода на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията” – 2.25 млн.лв. и за издръжка на Главна дирекция „Охрана - обезпечаване на конвойната дейност и осигуряване на сигурността на магистратите – 2.25 млн.лв.

По бюджета на Министерството на културата са необходими допълнителни средства в размер на 4.0 млн.лв. за осигуряване на субсидии за държавните културни институти прилагачи системата на делегирани бюджети (от увеличения брой посетители и разнообразието на предлаганите сценично–художествени продукции), като и за основен ремонт на сградата на Националната гимназия за древни езици и култура.

По бюджета на Министерството на външните работи се очертава недостиг на средства в размер на 3 млн.лв. за осигуряване изплащането на дългосрочните командировки на служителите в задграничните представителства на Република България в чужбина.

По бюджета на Държавен фонд „Земеделие” се очертава недостиг в размер на 92.1 млн.лв., от които за изплащане на националните доплащания за животни към животновъдите – 60 млн.лв., за изплащане на ДДС за общините по Програмата за развитие на селските райони и други програми – 22.1 млн.лв., за държавни помощи за болестта „син език” и за минимална помощ за производителите на плодове и зеленчуци – 10 млн.лв.

В разчетите към ЗИД на ЗДБРБ са предвидени и 77.0 млн. лв. за подпомагане финансирането на европейски проекти и други разходи.

За обезпечаване на тези разходи в разчетите по ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г. е предвиден ресурс за структурни и допълнителни фискални мерки в размер на **448,5 млн. лв. (0,6 % от прогнозния БВП)**, който е обособен в резерва за непредвидени и/или неотложни разходи.

В контекста на изложеното в проекта на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г. *е предвидено влошаване на салдото по държавния бюджет с 1 510,3 млн. лв. (1,9 % от прогнозния БВП) спрямо разчетите по ЗДБРБ за 2014 г., с което дефицитът по държавния бюджет за 2014 г. става в размер на 2 846,5 млн. лв. (3,6 % от прогнозния БВП).*

Направен бе задълбочен преглед на изпълнението на проектите по Публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите”, с цел да се търсят възможности за реализиране на целесъобразни икономии в разходите. На база на направения преглед на изпълнението на проектите с Постановление на Министерския съвет № 288 от 2014 г. бе спряно финансирането за проекти, по които няма сключени договори с изпълнител към 17.09.2014 година. Очакваният ефект

от тази мярка през оставащите месеци до края на годината е реализиране на *икономии в разходите по държавния бюджет в общ размер на около 130 млн. лв. (0,2% от прогнозния БВП), които по пътя на изпълнението се очаква да подобрят бюджетното салдо.*

Освен по държавния бюджет сериозно напрежение съществува и в други бюджетни системи, което допълнително влошава прогнозата за размера на дефицита по КФП за 2014 година. Влошаване на бюджетното салдо спрямо заложените параметри с разчетите към ЗДБРБ за 2014 г. се очаква главно по сметките за средствата от Европейския съюз на Националния фонд и бюджета на НЗОК. Идентифицираните проблеми в тези бюджетни системи могат да се обобщят до следните:

➤ **Недостиг за финансиране на разходи по програмите и фондовете на ЕС и потенциални рискове от загуба на средства**

Основен проблем бяха спрените плащания по временно замразената Оперативна програма „Околна среда” и в следствие по две оси на Оперативна програма „Регионално развитие”. Спирането на плащанията по тези програми от една страна имаше негативен ефект върху икономическата среда по цялата верига от изпълнителите, през доставчици и подизпълнители, който многократно се мултиплицира в икономическия цикъл. От друга страна с навлизането на изпълнението на проектите във финален етап рискът от загуба на европейско финансиране е изключително голям. Изкуственото задържане на разходите водеше до подценяване на действителния дефицит в бюджета до края на месец юли.

В тази връзка бяха предприети активни действия за възстановяване на плащанията към бенефициенти и изпълнители по оперативните програми, по които възстановяването на сертифицираните разходи е временно спряно от Европейската комисия, като целта е да се направят максимални усилия след отблокиране на плащанията възстановяването на средствата да се осъществи до края на 2014 година. При тези допускания се очертава по-висок от планирания дефицит по сметката за средства от Европейския съюз на Националния фонд в размер на около 200 млн. лв. (0,3 % от прогнозния БВП).

Следва да се има предвид, че съществува известен риск от забавяне на възстановяване на средства в рамките на 2014 г., като това може да се отрази в увеличение на дефицита по КФП. Риск от по-висок дефицит има и по сметките за средства от Европейския съюз на бенефициенти - бюджетни организации, поради навлизане на проектите в напреднала фаза.

➤ **Недостиг за финансиране на здравноосигурителни плащания по бюджета на НЗОК**

Още от началото на 2014 г. се отчита съществен дисбаланс на отчетените разходи за медицински дейности спрямо планираните по ЗБНЗОК за 2014 година. Не бяха предприети навременни действия за изпълнение на набелязаните мерки за заздравяване на системата, които да осигурят подобър контрол върху разходите и управлението на финансовите ресурси, поради което натиска върху бюджета на НЗОК продължи да се задълбочава. Дефицитът е в разходите за дейности в частта на болничната помощ, на лекарствени продукти за домашно лечение и диетични храни за специални медицински цели, медицински изделия и лекарствена терапия при злокачествени заболявания. Недостигът за финансиране на здравноосигурителни плащания по бюджета на НЗОК за 2014 г. е сериозен, като по оценки на надзорния съвет на НЗОК от месец юли 2014 г. допълнителният дефицит в системата възлизаше на около 400 млн. лева. Приетите от 42-то Народно събрание промени в ЗБНЗОК за 2014 г. осигуриха само частично ресурс в размер на 225 млн. лева.

С подготвената втора актуализация на ЗБНЗОК за 2014 г. се предвижда одобряване на допълнителни разходи за здравноосигурителни плащания в размер на 100 млн. лв. (0,1 % от прогнозния БВП). Дофинансирането на остатъка от недостига може да бъде за сметка на очакваното преизпълнение на приходите по бюджета на НЗОК.

Въз основа на гореизложеното и отчитайки ефектите от предприетите мерки в приходите и очакваните ефекти от спестяване в разходите до края на годината се предвижда ***влошаване на годишната прогноза за дефицита на касова основа по КФП до 4,0 % от прогнозния БВП (3 152,3 млн. лв.). За финансирането на очертаващият се по-висок дефицит е необходимо и осигуряване на допълнително дългово финансиране.*** На база на тези разчети, дефицитът на сектор „Държавно управление”, оценен по методологията на Европейската система от национални и регионални сметки на общността, се оценява в размер на 3,6 % от прогнозния БВП за 2014 г.

Следва отново да се отбележи, че съществуват рискове за влошаване на бюджетното салдо по КФП за 2014 г. в някои самостоятелни бюджети – основно по сметките за средства от Европейския съюз, включително от по-високите разходи на бенефициентите-бюджетни организации (основно общини) с навлизането на проектите в заключителен етап.

В контекста на предлаганото увеличаване на дефицита и осигуряването на надежден буфер за ликвидна подкрепа се поражда необходимост от поемане на нов държавен дълг, респективно промяна на предвидените дългови ограничения за 2014 г., които да позволят да бъде обезпечено

допълнително дългово финансиране в размер до 4,5 млрд. лв. в рамките на годината. В предвидения нов дълг е включена възможност за дългово финансиране с оглед предоставяне на ликвидна подкрепа в рамките на одобрената държавна помощ от ЕК в размер до 2,9 млрд. лв. или в рамките на същия лимит поемане на нов държавен дълг за предоставяне на заем на Фонда за гарантиране на влоговете в банките в размер до 700 млн. лева. Посочените обстоятелства налагат увеличение на допустимия максимален размер на държавния дълг към края на годината до 22,5 млрд. лв. (28,4 % от прогнозния БВП).

В проекта на закон е предвидена алтернативна възможност за издаване при необходимост на държавни гаранции до 2,0 млрд.лв. в полза на Фонда за гарантиране на влоговете в банките, което рефлектира в увеличение на максималния размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат издадени през годината, но не влияе върху размера на държавния дълг. Това позволява прилагането на гъвкав подход (предоставяне на заем или издаване на държавна гаранция) по отношение оказване на подкрепа на Фонда за гарантиране на влоговете в банките и обезпечаване различните възможности за намиране на решения. Важно е да се отбележи, че предвидените операции по емисии нов държавен дълг и издаване на нови държавни гаранции са разработени при различни сценарии, като държавната подкрепа ще бъде под различна форма в зависимост от конкретния сценарий, т.е. посочените ангажименти няма да се реализират едновременно.

От изложеното до тук е видно, че бюджетната позиция за 2014 г. не може да бъде стабилизирана в краткосрочен план с мерките в приходите и разходите, защото възможните корективни действия могат да посрещнат само частично негативните ефекти върху бюджетния баланс от неизпълнението на приходите и необезпечените ангажименти за разходи за 2014 г. В средносрочен план е необходима стратегия за последователна фискална консолидация.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
/ГЕОРГИ БЛИЗНАШКИ/