

МОТИВИ

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

Правителството взе решение да оттегли изготвения и внесен в Народното събрание от служебното правителство законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. в израз на стремежа и усилията за ограничаване негативните ефекти върху бюджетната позиция и постигане на допълнителни консолидиращи мерки в разходите по държавния бюджет за 2014 година. В тази връзка е необходимо да се подчертае, че оттеглянето на законопроекта не е израз на промяна във фискалните и икономическите фактори и показатели налагащи незабавна актуализация на бюджетната рамка за 2014 г., а първата стъпка от стратегията на новото правителство за стабилизиране на публичните финанси. Като следваща стъпка в изпълнение на тази стратегия новоизбраното правителство изготви нов проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. (ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г.), който надгражда оттегления предишен проект в две основни направления – предлага се стъпка за фискална консолидация по държавния бюджет и допълнителни законодателни промени в контекста на отнетия лиценз на „Корпоративна търговска банка“ АД.

Анализът на параметрите по изпълнението на приходите и разходите и към момента потвърждава очертаните проблеми в законопроекта на служебното правителство, като на тази база влошаването на бюджетната позиция е обективно невъзможно да бъде приведено в рамките на изискванията на националните фискални правила съгласно Закона за публичните финанси. На база на предварителни данни и оценки дефицита по консолидираната фискална програма (КФП) към края на октомври е в размер на около 1 775 млн. лв. при планиран в разчетите към ЗДБРБ за 2014 г. дефицит на годишна база в размер на 1 472,3 млн. лева. Традиционно дефицитът през последните месеци на годината е по-висок, поради сезонни, бюджетни и други фактори, което очертава дефицитът на годишна база значително да превиши планирания в разчетите към ЗДБРБ за 2014 година. Основните причини за това са неизпълнението на разчетите по приходите и натиска от страна на разходите в някои бюджетни системи.

С изготвеният нов проект на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г. се прави усилие за свиване на прогнозирания дефицит по държавния бюджет в годишен план на база на обективен анализ на възможните консолидиращи мерки в

разходите. Следван е консервативен подход по отношение на рамката по приходите, а по отношение на разходите е направен анализ на ефекта от допълнително ограничаване на разходите в отделните бюджетни системи върху размера на просрочените задължения в края на годината и е търсен баланс между необходимостта от ограничаване на разходите и потенциалния риск от възникване на необезпечени задължения.

Мотивът за необходимостта от актуализация на ЗДБРБ за 2014 г. остава непроменен – параметрите по фактическото изпълнение на бюджета очертават обективна невъзможност да бъдат постигнати заложените фискални цели по държавния бюджет. 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 - натиск от страна на разходи в някои бюджетни системи.

Прогнозите за неизпълнението на приходите по държавния бюджет очертават неизпълнение на разчетите към ЗДБРБ за 2014 г. в размер на 1 061,8 млн. лв. (1,3 % от прогнозния БВП¹)

Анализът на параметрите по изпълнението на приходите към момента и изготвените прогнози в годишен план остават непроменени спрямо прогнозите, при които бе съставено предложението за актуализация на бюджета на служебното правителство. Прогнозата по приходите е изготвена умерено консервативно, като това минимизира потенциалния натиск върху бюджетната позиция от страна на приходите.

Факторите и причините за неизпълнението на разчетите по приходите вече бяха изложени в мотивите към оттегляния законопроект на служебното правителство. 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. Надценена е прогнозата за икономическата ситуация и е подценено влиянието на някои неблагоприятни външни фактори. В резултат анализът на изпълнението на параметрите по приходите очертава сериозно изоставане на годишна база спрямо планираните със ЗДБРБ за 2014 г. параметри.

¹ Прогнозния БВП за 2014 г. по актуализираната макроикономическа прогноза от месец октомври е в размер на 81 431 млн. лв. Актуализираната оценка е в съответствие с променената методология за оценка на БВП и ревизията на данните от септември 2014 г. Поради промяната в методологията данните в актуализираната прогноза са несъпоставими с прогнозата по макрорамката на ЗДБРБ за 2014 г.

Оценките за параметрите по приходите на държавния бюджет, на база на които е изготвен проекта на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г., 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 октомври 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 десет месеца на годината са в размер на 3 030,7 млн. лв., като спрямо същия период на предходната година се отчита намаление със 154,5 млн. лв., (4,9 %) при планиран ръст в ЗДБРБ от 14,3% спрямо отчетените за 2013 година. Съпоставено с годишния план приходите от ДДС от внос представляват едва 69,5 %. Основните фактори, влияещи негативно върху постъпленията от ДДС от внос са:

- При заложен ръст на вноса от 8,5 % при изготвяне на бюджета, по последни данни на НСИ за първите осем месеца на 2014 г. се отчита спад във вноса от трети страни от 4,4 %;
- Част от икономическите оператори преориентираха вноса си от трети страни към вътреобщностно придобиване на стоки. Ръстът във вътреобщностното придобиване на стоки (по данни на НСИ за периода януари – август) е 3,5 %;
- Спадът в общия износ (за първите осем месеца на 2014 г.) е 2,9 %, а този към трети страни – 10,7 % при заложен по макрорамка ръст от 8,4 % за 2014 година. Основната част от стоките, които се внасят от трети страни са експортноориентирани, поради което износът се явява един от основните фактори за приходите от ДДС от внос;
- При прогнозиран ръст в крайното потребление по текущи цени от 3,4 % (по макрорамка за бюджета), за първото полугодие на 2014 г. се отчита спад от 0,2 % спрямо същия период на миналата година.

Нетният спад в приходите от ДДС от внос за първите девет месеца на годината, само на база на посочените по-долу фактори, е оценен на 274,4 млн. лв., от които:

- с 203,1 млн. лв. по-малко приходи от ДДС от внос спрямо януари – септември 2013 г. в резултат на трайна тенденция на спад във вноса на суров нефт. За първите девет месеца на 2013 г. приходите от ДДС от внос на суров нефт и мазут формират 39,8 % от приходите от ДДС, докато за същия период на тази година делът им е 34,2 %. Спадът на

количествата с 16,5 % доведе до намаляване на приходите от ДДС със 167,3 млн. лева. Намалението на цената, измерена в щатски долари, доведе до спад на приходите от ДДС от внос на суров петрол с 26,8 млн. лева;

- с 20,3 млн. лв. по-малко приходи от ДДС от внос спрямо 2013 г. в резултат на драстичен спад (от 128,9 хил. тона през 2013 г. на 39,2 хил. тона през 2014 г. - 69,6 % спад) във вноса на сурова захар за рафиниране;
- загуба от 24,5 млн. лв. до края на годината в резултат на влошената икономическа обстановка в Украйна. Един от основните икономически оператори за производство на продукти от заготовки на черни метали и ламарина беше в значителна степен засегнат от влошената обстановка в Украйна.

Освен представените по-горе фактори са налице и редица други, които макар и в по-малки размери оказват влияние върху постъпленията от ДДС от внос. На база на отчетените до момента стойности на показателите, оказващи влияние върху приходите от ДДС, до края на годината се очаква да продължи тенденцията на спад, което ще доведе и до намаление на приходите от ДДС от внос. Основната причина за по-ниските очаквани приходи до края на годината е цената на суровия петрол, при която се отчита ежедневна тенденция на спад през последните месеци от месец юли насам. През месец юли средномесечната цена на суровия петрол е 104,5 \$/барел, за месец септември тя е 97,3 \$/барел (с 15,3 \$/барел по-малко от същия месец миналата година). Към 04.11.2014 г. борсовата цена на петрола тип "Брент" е 83,48 \$/барел. 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 към месец октомври 2014 г. са в размер на 3 370,5 млн. лв., което е 77,0 % изпълнение на планираните със ЗДБРБ за 2014 година. Приходите от акцизи остават на нивото от предходната година 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.

От изложеното е видно, че данните към месец октомври потвърждават изводите и прогнозите, направени на база на данните към края на месец август и поради тази причина рамката по приходите към новия проект на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г. съответства изцяло на изготвените прогнози за приходите по оттегляния законопроект на служебното правителство.

Съществува натиск при разходите в някои бюджетни системи, което изисква осигуряването на допълнителен ресурс, за да не се позволи възникването на нови просрочени задължения в края на годината.

Въпреки волята за ограничаване на разходите по държавния бюджет в рамките на годишния план, анализът към настоящия момент очертава сериозни проблеми, които не могат да бъдат решени без реформи в отделни системи. Отчетен е потенциалният риск от възникване на нови необезпечени задължения при по-рестриктивна политика по отношение на разходите до края на годината, което от своя страна е свързано с увеличение на дефицита, изчислен по методологията на Европейската система от национални и регионални сметки и с проблеми за Бюджет 2015.

Служебното правителство направи задълбочен преглед на параметрите по изпълнението на бюджета в отделните бюджетни системи, като анализът очерта редица проблеми, които изискват предприемането на мерки. Настоящият законопроект до голяма степен доразвива този анализ, като предвижда промяна в рамката по разходите спрямо проекта на служебното правителство. Необходимостта от промяна на рамката по разходите е израз на усилията за ограничаване на негативните ефекти върху бюджетната позиция, като при нейното изготвяне са отчетени, от една страна недостига за финансиране по отделните бюджети и причините за неговото

възникване, а от друга са търсени възможности за реализиране на допълнителни икономии в разходите при съобразяване с рисковете за възникване на просрочия. На база на този анализ част от необходимия ресурс за покриване на очерталия се недостиг ще бъде осигурен чрез мерки за реструктуриране и оптимизиране на разходи в бюджетни системи, където съществува възможност за това. Тази задача е изключително трудна при настоящата фаза на изпълнение на бюджета, когато до края на бюджетната година остават по-малко от два месеца и поетите до момента ангажименти за разходи могат да доведат до формирането на необезпечени или дори просрочени задължения.

Най-сериозен е проблемът с недостига за финансиране на поети ангажименти в Министерството на вътрешните работи, където над 80 на сто от разходите се формират от разходите за персонал. Проблемът в системата на министерството се изостря от приетите промени в Закона за Министерството на вътрешните работи, които предвиждат увеличение на разходите за възнаграждения, материалното и социалното осигуряване за служителите, без в бюджета на министерството за 2014 г. да има предвидени средства за това. Анализът сочи, че не съществува възможност за оптимизиране и ограничаване на разходите на министерството за 2014 г., с което да се посрещне очертавания се недостиг. Необходимият допълнителен ресурс за издръжка на системата на Министерството на вътрешните работи за 2014 година е 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. Оптимизирането и реструктурирането на разходите на Министерството на вътрешните работи може да се осъществи единствено чрез структурни реформи в министерството, което не може да се случи в краткосрочен план до края на годината.

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, и 14 млн. лв. за издръжка на дейностите по изпълнението на основните функции на министъра на труда и социалната политика. Този недостиг също е следствие на вече поети ангажименти за разходи, свързани с увеличаване 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. лева.

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. лева.

По бюджета на Висшия съдебен съвет 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. лева.

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 70 млн. лв. за изплащане на националните доплащания за животни към животновъдите, за държавни помощи за болестта „син език” и за минимална помощ за производителите на плодове и зеленчуци.

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 397,7 млн. лв. (0,5 % от прогнозния БВП), който е обособен в резерва за непредвидени и/или неотложни разходи.

На база на извършения анализ сумата на необходимия допълнителен ресурс за финансиране на недостиг в бюджетните системи с най-големи проблеми е намален с 50,8 млн. лв. Освен това в новата рамка по разходите е отразен ефектът от икономии в частта на Публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите”, за която 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. С Постановление на Министерския съвет № 333 от 17 октомври 2014 г., на базата на информация за сключени договори, се установи очаквания ефект от тази мярка през оставащите месеци до края на годината - реализиране на икономии в разходите по държавния бюджет в общ размер на около 118,8 млн. лева.

С това нетният ефект от необходимия допълнителен ресурс за обезпечаване на недостига за финансиране на поети ангажименти в някои системи и ефектите от идентифицираните възможности за реализиране на икономии в разходите по държавния бюджет се отразява в **нетно увеличение на разходите по държавния бюджет с 278,9 млн. лв. (0,3 % от прогнозния БВП)**. По този начин идентифицираните на база на анализа на разходите консолидиращи мерки посрещат голяма част от необходимия допълнителен ресурс за финансиране на недостиг в отделните бюджетни системи по държавния бюджет.

На база на изложеното в проекта на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г. ***е предвидено влошаване на салдото по държавния бюджет с 1 340,7 млн. лв. (1,6 % от прогнозния БВП) спрямо разчетите по ЗДБРБ за 2014 г., с което дефицитът по държавния бюджет за 2014 г. става в размер на 2 676,9 млн. лв. (3,3 % от прогнозния БВП)***. Основен принос за влошаването на салдото по държавния бюджет има неизпълнението на приходите (1,3 % от прогнозния БВП), докато влиянието на разходите се изразява във влошаване на дефицита с 0,3 % от прогнозния БВП.

Допълнителни икономии в разходите в размер на около 120 млн. лв. (0,2 % от прогнозния БВП) се очакват за сметка на спестяване в разходите по бюджетите на министерствата и ведомствата след предприемане на мерки за приоритизиране и оптимизиране на разходите им, от икономии по проекти по Публичната инвестиционна програма на база на фактическите разходи до края на годината и други.

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 и други. 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**

Спрените плащания по временно замразената Оперативна програма „Околна среда” и в следствие по две оси на Оперативна програма „Регионално развитие” оказаха сериозен натиск върху бюджета. 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.

Служебното правителство предприе действия за възстановяване на плащанията към бенефициенти и изпълнители по оперативните програми, по които възстановяването на сертифицираните разходи е временно спряно от Европейската комисия. 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).

Към настоящия момент все още 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**

Влошаване на бюджетното салдо спрямо планираното за годината се прогнозира и по бюджета на НЗОК, където се очертава сериозен недостиг за финансиране на здравноосигурителни плащания. Още от началото на 2014 г. се отчита съществен дисбаланс на отчетените разходи за медицински дейности спрямо планираните по ЗБНЗОК за 2014 година. 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. Не бяха предприети навременни действия за изпълнение на набелязаните мерки за оздравяване на системата, които да осигурят по-добър контрол върху разходите и управлението на финансовите ресурси, поради което натиска върху бюджета на НЗОК продължи да се задълбочава. 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.

Правителството подкрепя изготвения и внесен в Народното събрание от служебното правителство законопроект за изменение и допълнение на Закона за бюджета на НЗОК за 2014 година, с който 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.

На база на изложеното по-горе и отчитайки нетните ефекти от влошаването на дефицита по държавния бюджет, прогнозираното влошаване на бюджетното салдо по сметката за средства от Европейския съюз на Националния фонд, влошаването на салдото по бюджета на НЗОК и ефектите от спестяване в разходите до края на годината се предвижда влошаване на годишната прогноза за дефицита на касова основа по КФП до 3,7 % от прогнозния БВП (2 992,7 млн. лв.). За финансирането на очертаващия се по-висок дефицит е необходимо и осигуряване на допълнително дългово финансиране.

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. При хипотезата за по-високи разходи по сметките за средства от Европейския съюз на бенефициентите-бюджетни организации в последните два месеца на годината може да се очаква допълнително влошаване на дефицита по консолидираната фискална програма с 0,2 % от прогнозния БВП в годишен план. Влошаването на дефицита по консолидираната фискална програма се дължи и на ускорените разплащания в края на настоящата година по схемата за авансово финансиране на Националния фонд, с която се осигуряват оборотни средства на ниво бенефициент по оперативните програми. Във връзка с това е важно да се отбележи, че при изготвянето на разчетите за дефицита по консолидираната фискална програма към новия

проект на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г. тези рискове са идентифицирани, но базовият сценарий е разработен при оценената като най-реалистична прогноза за развитие на бюджетните параметри до края на годината. Независимо от това посочените рискове биха могли допълнително да влошат салдото по консолидираната фискална програма и това трябва да бъде отчетено.

На база на разчетите за параметрите по консолидираната фискална програма, представени по-горе, е ревизирана прогнозата за дефицита на сектор „Държавно управление“ за 2014 г., оценен по методологията на Европейската система от национални и регионални сметки. Оценката по базовия сценарий по новия проект на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г. отчита подобрение с 0,1 п.п. спрямо предишния законопроект на служебното правителство до дефицит в размер на 3,5 % от прогнозния БВП. Подобрението се отчита основно поради свиването на разходите по държавния бюджет. Следва обаче да бъде отбелязано, че съществуват и рискове, които потенциално могат да доведат до допълнително влошаване на бюджетната позиция на сектор „Държавно управление“. Налагането на финансови корекции по Оперативните програми до края на годината би се отразило във влошаване на дефицита съгласно методологията на Европейската система от национални и регионални сметки, като сумарният ефект би могъл да достигне около 0,2 % от прогнозния БВП. Други рискове, които на настоящия момент не могат да бъдат оценени в номинално изражение са евентуалното възникване на необезпечени задължения в края на годината, влошаване на параметрите при отчитането на данъците по методологията на времево изместване на касовите постъпления и други, които допълнително биха влошили дефицита.

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. Предвиденото ново дългово финансиране включва и предоставяне на заем на Фонда за гарантиране на влоговете в банките и ликвидна подкрепа за банки в размер до 2,9 млрд. 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 възможността за осигуряване на финансиране от международните пазари в размер на равностойността до 3 млрд. лева. Това финансиране е в рамките на разчетите за максимално увеличение на новопоетия държавен дълг до 4,5 млрд. лв., както и в лимита от 22,5 млрд. лв. за максимален размер на държавния дълг в края

на 2014 година. Възможността за поемане на държавен дълг на чуждестранните пазари има за цел да диверсифицира потенциалните източници за осигуряване на необходимото финансиране през 2014 година. Проектът на закон дава мандат на Министерския съвет да предприеме действия по подготовка на средносрочна програма за емитиране на дълг на международните капиталови пазари при условие за последваща ратификация през 2015 година. За разлика от стандартната форма на еднократно издаване на облигации, сключването на средносрочна програма за емитиране на дълг предоставя на Република България като емитент на държавен дълг, по-голяма гъвкавост при излизане на чуждестранните пазари и възможността държавата максимално да се възползва от появяващата се периодично благоприятна пазарна среда.

В новия проект на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г са предвидени необходими допълнителни законодателни промени, както следва:

Предложени са текстове, регламентиращи бюджетните, отчетните и други аспекти на прехвърляне на средства, с които се конкретизира прилагането на принципите и правилата, залегнали в чл. 152, ал. 9 от Закона за публичните финанси по отношение на обезпеченията на сметките и депозитите на бюджетните организации. С предлаганата разпоредба се постига яснота и конкретизация по отношение на редица важни аспекти по реализирането на обезпечението, като изчисляване на стойността на обезпеченията, начина на прехвърляне и възстановяване на средствата на бюджетните организации и др., което в крайна сметка дава по-голяма правна сигурност за тези средства и защитава публичния интерес без да се накърняват правата на останалите вложители. По подобен начин и без да се накърняват правата на останалите вложители е предвидено възстановяването на средства на бюджетните организации в банки, поставени под специален надзор или в банки, на които е отнет лиценз за банкова дейност да се осъществи чрез трансформиране на тези средства в безлихвен левов депозит с титуляр Министерството на финансите.

Предложени са промени в Закона за Сметната палата с цел постигане на съответствие на относимите бюджетни норми с принципите и процедурите за съставяне и приемане на държавния бюджет, заложи в Закона за публичните финанси (ЗПФ). Съгласно разпоредбите на чл. 2 от ЗПФ с друг закон не може да се създава уредба на материята - предмет на ЗПФ, която се отклонява от принципите и правилата, определени с него. Целта на предложените изменения и допълнения е прецизиране и на разпоредбите относно правомощията на Сметната палата и на председателя ѝ, както и синхронизирането им с бюджетното законодателство. Предлаганата промяна на разпоредба на чл. 15 на Закона за Сметната палата е мотивирана от необходимостта от постигане на съответствие с общите

правила и принципи в Закона за публичните финанси, където само за бюджетите на Народното събрание и съдебната власт е предвидена особена процедура при съставянето на държавния бюджет, тъй като Конституцията на Република България изрично регламентира самостоятелен бюджет само за бюджетите на Народното събрание, на съдебната власт и на общините и е в хармония с принципите за разделение между властите. Освен това, създаденият лош прецедент би довел единствено до създаването на дисхармонии в процеса на съставянето и приемането на държавния бюджет, като в същото време по никакъв начин не допринася за гарантиране на независимостта на одитната институция при изпълнение на нейните функции.

Предложени са изменения и допълнения в Закона за гарантиране на влоговете в банките с цел оптимизиране на правната рамка и осигуряване на безпроблемно протичане на процеса по изплащане на гарантирани влогове в избраните банки-платци:

- С цел ограничаване на случаите на заобикаляне на закона и предотвратяване на възможността за намаляване на масата на несъстоятелността, което би увредило правата на кредиторите на банка в рамките на производството по несъстоятелност, изрично е предвидено, че гаранцията не се прилага спрямо лица, придобили права по влог в резултат на извършени разпоредителни действия с влога в срока на действие на ограничителната мярка на специален надзор по чл. 116, ал. 2, т.2.
- Предлага се да се промени моментът, към който се прави оценка дали един влог е с привилегировани лихвени условия или не, като оценката ще се извършва към момента на сключване на договора за влог. Това се прави с цел правна сигурност и яснота, когато след сключването на договора с административен акт се променя договорената лихва, което не произтича от волята на страните по договора за влог.
- Измененията в чл.23 дават възможност изплащането на гарантираните влогове да става чрез повече от една банка-платец. Това е важно, особено в хипотезата, когато се изплащат влогове на големи банки, за да няма концентрация на вложители, респективно пред една банка и безпрепятствено протичане на процеса по изплащане.
- Дефиницията на „съвместен влог“ по §1, т.2 от допълнителните разпоредби на ЗГВБ е твърде неясна и създава условия за тълкуване на понятието в отклонение от предвиденото в Директива 94/19/ЕО относно схемите за гарантиране на депозити. В тази връзка и предвид зачестилите запитвания относно прилагането на

разпоредбите, свързани с изплащането на гарантираните суми при съвместен влог, се въвеждат точно предвидените в директивата понятие и дефиниция.

Предвидената в чл. 91 от Закона за банковата несъстоятелност възможност за продажба на банката като предприятие е доразвита в посока на осигуряване на законова възможност за продажба на части от предприятието на банката в несъстоятелност. С тази промяна се цели да се адресират случаите на несъстоятелност на големи банки, когато продажбата на предприятието като цяло на един купувач би ограничило възможностите и би довело до изкривяване на пазара.

Предлага се промяна в Закона за ограничаване на плащанията в брой с оглед предстоящото изплащане на гарантираните влогова в Корпоративна търговска банка АД и с цел да се намалят административните пречки пред вложителите. Предлага се законът да не се прилага при изплащане на гарантирани влогове по смисъла на Закона за гарантиране на влоговете в банките.

В обобщение на изложеното, новият проект на ЗИД на ЗДБРБ за 2014 г. прави усилие за фискална консолидация на база на идентифицирани мерки за оптимизиране на разходите по държавния бюджет, но възможностите за осигуряване на компенсиращи мерки в разходите в оставащите по-малко от два месеца до края на годината са силно ограничени. Неизпълнението на приходите е в размери, които не могат да бъдат компенсирани в краткосрочен план с корективни мерки. Влошената бюджетна позиция предполага следването на консервативен подход при бюджетното планиране и стратегия за последователна фискална консолидация.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:
/БОЙКО БОРИСОВ/