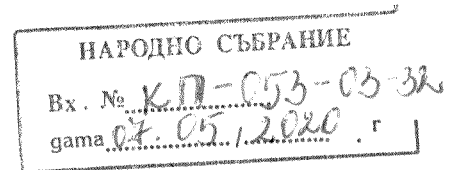


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 01-00-81  
София, 07-05 2020 г.



ДО  
Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ  
КЪМ 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
На ваш № КП-053-03-32 от 28.04.2020 г.

**ОТНОСНО:** законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.

**УВАЖАЕМА Г-ЖО АЛЕКСАНДРОВА,**

Във връзка с изпратения ни за становище законопроект за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с Решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., № 054-01-34, внесен от г-н Валери Симеонов и група народни представители на 27 април 2020 г., относно допълнителни икономически и социални антикризисни мерки в областта на отрасъл туризъм, Ви уведомяваме за позицията на Министерството на финансите по направените предложения и възприетия законодател подход за решаване на проблема:

**По предложението за създаване на нов чл. 26**

Предвижда се, по време на действието на закона, но за не повече от три месеца, Националният осигурителен институт да превежда 60 на сто от размера на средномесечния осигурителен доход за месеците юни, юли и август 2019 г. и дължимите осигурителни вноски за сметка на осигурителя за до 30 на сто от средносписъчния състав на работниците или служителите за посочените месеци на 2019 г., на предприятия, осъществяващи дейност като хотелиери, ресторантьори, туроператори и туристически агенти.

Направеното предложение е неясно и противоречиво в контекста на съществуващите към момента мерки по Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., обективните възможности за тяхното финансово осигуряване и липсата на баланс между интересите на определени групи от обществото и възможностите на публичните ресурси. Предлагаият законодателен подход води до дублиране на мерки и дейности, насочени към подпомагане на засегнатите от кризата икономически оператори, финансирани с публични средства. Подобно припокриване рискува да затрудни съгласуваността и изпълнението на политиките, както и да доведе до дублиране на

функции и отговорности на органите на изпълнителната власт по тяхното изпълнение и контролиране. Това от своя страна може да предизвика неефективно разходване на публични средства.

Предложението практически поставя в привилегирано положение работодателите, осъществяващи дейност като хотелиери, ресторантьори, туроператори и туристически агенти. Това е така, доколкото като база за компенсацията се отчитат месеците, в които дейността на тези работодатели е била най-интензивна и с най-много приходи. Освен това, според законопроекта, финансовата подкрепа трябва да бъде изчислена върху брой осигурени лица, който е бил валиден за месеците юни, юли и август 2019 г., като не е сигурно, че същите тези лица са били наети при същия работодател и към момента на получаване на подкрепата.

На следващо място не става ясно законопроекът изисква ли съществено изменение на ПМС № 55 от 2020 г. за определяне на условията и реда за изплащане на компенсации на работодатели с цел запазване на заетостта на работниците и служителите при извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. и/или дублира в някаква степен приетата вече мярка за подкрепа, доколкото работодателите в същите сектори (с изключение на сектор 56.2 „Приготвяне и доставяне на храна“ по КИД-2008) вече са включени в неговия обхват. Практически, със законопроекта се въвеждат нови или допълнителни правила за работодателите от тези сектори, което оставя отворен въпроса как ще се процедира с фирмите от секторите, на които вече са изплатени компенсации по действащия в момента ред.

Изискването компенсациите да се дължат за не повече от 30 на сто от средносписъчния състав създава проблеми при практическото прилагане на предложението, в т.ч. не е ясно как ще се процедира, ако стойността на 30 на сто от средносписъчния състав е по-малка от 1 или не е цяло число.

Също така, законопроекът не урежда прецизно хипотезата, при която лица, които в момента са наети при въпросния работодател, не са били наети при него в месеците от периода юни-август 2019 г.

Не е маловажно и обстоятелството, че схемата за подкрепа по Постановление № 55 на Министерския съвет от 2020 г. за определяне на условията и реда за изплащане на компенсации на работодатели с цел запазване на заетостта на работниците и служителите при извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. е получила одобрение от страна на службите на Европейската комисия (ЕК) като държавна помощ, която не противоречи на разпоредбите на Договора за функциониране на ЕС. Предложеният законопроект по същество също е схема за държавна помощ, която трябва да бъде одобрена от службите на Европейската комисия, за да бъде приложена на практика. Новият чл. 26 съдържа подлежаща на уведомяване и одобрение от ЕК секторна схема за държавна помощ в областта на хотелиери, ресторантьори, туроператори и туристически агенти, тъй като покрива дължими от осигурителя плащания с публичен ресурс.

#### **По предложението за създаване на нов чл. 27**

По отношение на предлаганите промени с чл. 27 относно издаването на ваучери от министъра на туризма или упълномощени от него длъжностни лица сме на мнение, че стимулирането на отделен икономически отрасъл, а именно туристическия, би следвало да се разглежда и преценява на базата на общи и координирани мерки за стимулиране на икономиката, породени от цялостната икономическа ситуация в страната в следствие на извънредното положение. Също така подкрепата на подобно предложение следва да бъде преценявана и от гледна точка на равнопоставеност на отделните сектори на икономиката от една страна и от друга страна техният принос към общия БВП. Освен това, предвиждането на такава мярка с разпоредбата на ал. 2 на

чл. 27, която се отнася само до тези осигуряващи се лица, за които са внесени най-малко 12 месеца през последните 18 месеца осигурителни вноски във фонд „Пенсии“, в които се включват макар и относително малка част, но и лица които в рамките на този период вече са се пенсионирали, може да бъде поставен въпроса принципно за дискриминация по отношение на останалите пенсионери и на осигуряващи се лица във фонд „Пенсии за лицата по чл.69“, за които няма да е предвидено подобно подпомагане.

Имайки предвид посочения ефект в оценката на въздействието от предлаганата мярка, а именно **около 657,2 млн. лв.**, сме на мнение че мярката би следвало все пак да бъде съсредоточена върху определен кръг лица, съобразно конкретен критерий (напр. подоходен, или съобразно броя на почивалите български граждани у нас през предходния туристически сезон, с оглед постигане на някаква устойчивост в туризма), с което би могло да се постигнат по ниски и реалистични бюджетни разходи за нейното реализиране.

По отношение на условията и редът за издаването, ползването и осребряването на ваучерите за настаняване се предлага да бъде издадена наредба от Министъра на туризма. В тази връзка сме на мнение, че схемата за предоставяне на тези ваучери не следва да бъде уредена в подзаконов нормативен акт, а на ниво закон. Освен това, в законопроекта липсват административно наказателни разпоредби, както и ред за събиране на неправомерно получени ваучери или неправомерно получени суми от туристически обекти по ваучери.

В този смисъл уредбата на ползването на ваучерите, респективно заплащането им от страна на държавата, чрез бюджета на Министерството на туризма, не дава достатъчни гаранции за предотвратяване на потенциални злоупотреби, тъй като осребряването на ваучерите не е обвързано с действителната цена на предоставяната конкретна туристическа услуга за лицето – притежател на ваучера (която може да бъде по-ниска от посочените размери в чл. 27, ал. 2), тъй като това зависи от категорията и вида на обекта, където ще бъде предоставяна услугата. Възниква въпросът дали лицата, предоставящи туристически услуги, са длъжни да приемат ваучерите, дали ако ги приемат, ще правят отстъпка от цената на услугата за стойността на ваучера и други подобни въпроси. В тази връзка не може предложения подход за стимулиране да се приеме за разходно-ефективен и целенасочен инструмент за провеждане на икономическа политика. Анализите показват, че въвеждането на изключения чрез въвеждането на държавни стимули, не води автоматично до по-достъпни и продавани услуги, тъй като не са налице фиксирани цени, а водещ е либерализма при пазарното определяне цената на предлаганите услуги.

Не на последно място бихме искали да отбележим, че в оценката на въздействието липсва информация, относно очакваното въздействие по бюджета на Министерството на туризма, а именно оценка на разходите, необходими за организирането, администрирането, предоставянето и контрола на предлаганата ваучерна схема.

Освен това, и имайки предвид оценката за необходимия ресурс за реализиране на предложената мярка, същата следва да бъде разглеждана и съобразена, и в контекста на разпоредбите на чл. 19 и чл. 119 от Закона за публичните финанси.

В заключение предложените ваучери в член 27, според нас също следва да се разглеждат като схема на държавна помощ насочена към крайните потребители, предвид нормите на чл. 3, т 1 от Закона за държавните помощи и чл. 107, пар. 2 буква “а” от ДФЕС. Аналог на такава схема е предоставянето на ваучери за цифрови ТВ декодери. Макар и определени за съвместими с общия пазар, мерките по чл. 107/2/а от ДФЕС не са освободени от нотификация и са обект на общите процедурни правила по държавните помощи.

**По предложението за създаване на нов чл. 28**

В ЗБДРБ за 2020 г., в частта на Неданъчните приходи, от концесии са планирани средства в размер на 797,8 млн. лв., от които приходите от концесионни възнаграждения по договори за концесии на морски плажове са в размер на 10,2 млн. лв. с ДДС.

За 2021 г. средствата са съответно: общо приходи от концесии – 195,6 млн.лв.; от тях приходи от концесионни възнаграждения по договори за концесии на морски плажове - в размер на 10,3 млн.лв.

Съгласно разпоредбите на Глава четвърта "а" Финансиране и контрол от Закона за устройството на Черноморското крайбрежие (ЗУЧК), приходите от концесионни възнаграждения и от наеми на морски плажове се разпределят, както следва:

1. петдесет на сто от сумата на концесионното възнаграждение и петдесет на сто от наемната цена се превежда **по бюджета на общината**, на чиято територия се намира съответният плаж;

2. десет на сто от наемната цена, съответно от концесионното възнаграждение се превежда **по бюджета на областта, на чиято територия се намира съответният плаж**;

3. четиридесет на сто от сумата на концесионното възнаграждение и четиридесет на сто от наемната цена постъпват **като приход по бюджета на Министерството на туризма**.

В приход по бюджета на МТ постъпват и сумите от неустойки, гаранции и обезщетения.

Предвид горното и на база предложената в проекта на ЗИД мярка за заплащане на **50%** от годишното концесионно възнаграждение (ГКВ) за срок от една година след отмяна на извънредното положение:

- В общинските бюджети на общините, на чийто територия се намират морски плажове, за които има сключени договори, няма да постъпят средства в размер на 2,1 млн. лв. за 2020 г. и в размер на 2,15 млн. лв. за 2021 г.;

- По бюджетите на областите, на чиято територия се намират съответните плажове няма да постъпят средства в размер на 0,4 млн. лв. за всяка от двете години 2020 г. и 2021 г.

- По бюджета на МТ за 2020 г. няма да постъпят средства в размер на 2,5 млн. лв., като за 2021 г. сумата е в размер на 2,6 млн. лв.

Следва да се има предвид, че цитираните средства за 2020 г. са планирани със Закона за държавния бюджет на Република България и вече са заложили по съответните бюджети. В този смисъл, направеното със *ЗИД на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.* предложение ще даде отражение и на бюджетите на общините и областните администрации в съответния размер.

Освен гореизложеното, следва да се има предвид и следното:

В ЗУЧК е предвидено постъпилите приходи в областните администрации от концесионни (наемни) възнаграждения, както и от неустойки, гаранции и обезщетения, да се разходват освен за провеждане на процедури за отдаване под наем на морски плажове и контрол по изпълнението на договорите за наем, така също и за обезопасяване на неохраняеми плажове и санитарно-хигиенното им поддържане, включително и на морските плажове за природосъобразен туризъм и обезпечаване с водноспасителна дейност на обявените за неохраняеми морски плажове (чл. 22а, ал. 4). При приемане на направеното в законопроекта предложение следва да се предложи алтернативен източник за покриване на недостига на средства за посочените дейности, които считаме за изключително важни.

Също така считаме, че предложението не е достатъчно мотивирано и като размер. Липсват аргументи и изчисления, доказващи че предложените 50% от годишното концесионно възнаграждение (ГКВ) са обвързани и съответстват на приходите от предоставянето на плажните принадлежности. Следва да се има предвид,

че при различните плажове съотношението между приходите, получавани от плажните принадлежности и другите приходи на концесионерите е различно. На част от плажовете има условия за предлагане на повече спортно-развлекателни услуги, докато на други условията са по-малко, респ. не може да се каже, че съотношението между приходите, получавани от плажните принадлежности и другите приходи на концесионерите е 50 на 50 за всички черноморски плажове.

Освен горното, в мотивите към законопроекта, по отношение необходимите средства за реализиране на мярката по чл. 28, се посочва, че „Тези средства могат да бъдат компенсирани от неизползваните средства за реклама на туризма за миналата година, които са в размер на 15 000 000 лева“. Подобно компенсиране на очакван приход с неизвършен разход и то със средства от предходна бюджетна година по наше мнение не е законово допустимо.

Следва да се има предвид и че съгласно чл.11, ал.1, т.3 от Закона за Държавния фонд за гарантиране устойчивост на държавната пенсионна система, в полза на Сребърния фонд се отчисляват приходите от концесии по държавния бюджет. В тази връзка, намалението на приходите от концесионни възнаграждения ще доведе и до намаляване на вноската в Сребърния фонд, като не е посочена компенсираща мярка.

Допълнително, от гледна точка законодателството по държавните помощи обръщаме внимание на следното: Предлага се размерът на дължимото концесионно възнаграждение да се намали на 50% (чл. 28, ал.2), във връзка с това, че концесионерът ще предлага безплатни плажни принадлежности. Така предложена, тази отстъпка би могло да представлява държавна помощ, като направеното предложение следва да съдържа и анализ от вносителите в тази посока. Отбелязваме, че Европейската комисия вече разгледа мярка на държава-членка, свързана с плащане на концесионни такси ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_645](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_645)), при условията на Временната рамка за мерки за държавна помощ в подкрепа на икономиката в условията на сегашния епидемичен взрив от COVID-19.

За мерките по чл. 26, 27, 28, според нас следва да се предвиди и делегация към документ с който да се уредят редът и условията за прилагане, например - Постановление на МС, по аналог на ПМС55/2020.

### **По предложението за създаване на нов чл. 29**

С чл. 29 от проекта се предлага до една година след отмяната на извънредното положение общинските съвети да могат да приемат решения за намаляване на размера на туристическия данък или за нулева ставка на същия.

Считаме, че предложението е неоснователно и не може да бъде подкрепено. Съгласно чл. 61р от Закона за местните данъци и такси (ЗМДТ) с туристически данък се облагат нощувките. В този смисъл, ако в местата за настаняване не се предоставят нощувки, лицата не са задължени и не внасят туристически данък в общинския бюджет.

От проекта не става ясно какви са мотивите за даване на това предложение със срок до една година след отмяната на извънредното положение и какъв резултат се очаква от него, при условие че и с действащия ЗМДТ на общинските съвети е дадено правомощие да определят размера на местните данъци в регламентираните със закона граници, като до края на тази година те трябва да определят размерите, които ще действат за следващата година (арг. чл. 1 от ЗМДТ).

Не е ясно и по какъв начин с предложението по чл. 29 от проекта ще бъде подкрепен туристическия сезон и хотелиерския бранш, като се има предвид че туристически данък се внася само за предоставени нощувки от местата за настаняване, като съобразно чл. 61р, ал. 4 от ЗМДТ данъкът задължително се посочва отделно в документа, издаден от данъчно задълженото лице към лицето, ползващо нощувка, т.е.

туристическият данък се начислява и посочва в документа, който доставчикът на туристическата услуга издава на лицето, ползващо нощувката и заплащащо услугата, респ. не оказва негативно влияние върху хотелиерския бранш.

В допълнение следва да се има предвид и разпоредбата на чл. 1, ал. 4 от ЗМДТ, съгласно която не се допускат изменения в приетите от общинския съвет размер и начин на определяне на местните данъци в течение на годината, поради което е недопустимо намаляване на размера на туристическия данък през настоящата година.

Следва да се има предвид и това, че съгласно чл. 61т от ЗМДТ приходите от туристическия данък се разходват за мероприятия по чл. 11, ал. 2 от Закона за туризма и непостъпването им в общинските бюджети допълнително би затруднило изпълнението на общинските програми за развитие на туризма, което от своя страна, ще доведе до негативни последици както за общинските бюджети, така и за хотелиерския бранш.

Освен това, само въз основа на представения законопроект не може да се определи дали се касае за държавна помощ, тъй като липсват каквито и да е условия за прилагане на предвиденото намаление в контекста на цялостната система за облагане с местни данъци и такси.

Препоръчваме разпоредбата подробно да се анализира в контекста на избирателността и автономията в раздел 5.3 от Известие на Комисията, относно понятието за държавна помощ, посочено в член 107, параграф 1 от ДФЕС по отношение на правомощията на местните власти да прилагат данъчни облекчения.

#### **По предложението за създаване на нов чл. 30**

Съгласно действащата разпоредба на чл.66, ал.2 от Закона за данък върху добавената стойност, данъчната ставка за настаняване, предоставяно в хотели и подобни заведения, включително предоставянето на ваканционно настаняване и отдаване под наем на места за площадки за къмпинг или каравани, е в размер 9 на сто.

Следва да се отбележи, че европейското законодателство и по конкретно Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 година относно общата система на данъка върху добавената стойност (ДДС директивата) допуска обхвата на намалената ставка да бъде разширен до ресторантьорски и кетъринг услуги, като държавата членка, може да изключи от обхвата на намалената ставка консумацията на алкохол.

Разширяването на прилагането на намалена ставка за посочените в законопроекта услуги ще доведе до намаляване на бюджетните приходи (изчислени на база отчетни данни за 2018 г.), в размер на **85 млн. лв. за 2020 г. и 125 млн. лв. за 2021 г.**

#### **По предложението за създаване на нов чл. 31**

По наше мнение предложеният текст на нов чл. 31 е неясен, тъй като само на база на този текст не може да се определи дали се касае само за мерки по този закон или за всички съществуващи. И в двата случая, с разпоредбата би могло да се засегне практическото прилагане на други схеми за държавна помощ, възможно е да се наложи тяхната промяна, респективно и спиране на действието им, евентуално ново нотифициране с промяната пред ЕК и изчакване на решение.

В тази връзка, отбелязваме, че въвеждането на секторноспецифични приоритети, според нас, не би следвало да се реализира в рамките на вече одобрени от ЕК мерки чрез засягане на вече породени права за други субекти, а чрез нови мерки с отраслов характер, за да не се наруши логиката на действие и условията на съвместимост на вече одобрените такива.

Предвид гореизложеното изразяваме становище, че мерките предложени със закон за изменение и допълнение на Закона за мерките и действията по време на извънредното положение биха могли да представляват държавна помощ, поради което следва да бъде избран подходящ режим по държавните помощи. Един от възможните режими според нас е реализацията на някои от мерките като минимална помощ при условията на Регламент (ЕС) 1407/2013.

В случай че Министерство на туризма счете, че режима на минимална помощ е неприложим, връзката на предлаганите мерки с режима по държавните помощи на ниво ЕС и осигуряването на правомерност и съвместимост на подпомагането по смисъла на ДФЕС, налага в преходните и заключителни разпоредби на законопроекта да се предвиди клауза на изчакване по чл. 3 от Регламент (ЕС) № 2015/1589 със следния примерен текст:

“§ XX В случай, че мерките по чл. 26, 27, 28, 29, 30 и 31 не се разработят като схеми за минимална помощ, те се прилагат след получаването на положително решение от Европейската комисия или на решение, че помощта не е държавна помощ по смисъла на чл. 107, ал. 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.”

С оглед на гореизложеното, без да се отрича необходимостта от подкрепа на сектора на туристическия бранш и ресторантьорството, намираме предложението законодателен подход за противоречив и непропорционален, по отношение на възможностите за неговото финансово осигуряване и на обхвата и целите, които преследва, неprecizen и проблемен по отношение на практическото му приложение, от една страна, и нарушаване на правото на ЕС в областта на конкуренцията, от друга.

МИНИСТЪР:

ВЛАДИСЛАВ БОРАНОВ

