

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ

ДОКЛАД

Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г., № 002-01-14, внесен от Министерския съвет на 31.03.2020 г.

На заседание, проведено на 3 април 2020 г., Комисията по бюджет и финанси разгледа посочения законопроект.

На заседанието присъстваха представителите на Министерство на финансите – Владислав Горанов – министър, Росица Велкова – заместник-министър и Методи Методиев – директор на дирекция „Икономическа и финансова политика“.

Законопроектът беше представен от министър Горанов.

При настоящата безпрецедентна ситуация, при която много от държавите в света се борят с всички налични ресурси за ограничаване на разпространението на заразата с COVID-19, измеренията на кризата както за европейската, така и за световната икономика все още не могат да бъдат оценени и прогнозирани. На този фон Европейската комисия предложи задействане на Общата предпазна клауза от Пакта за стабилност и растеж, която ще позволи на държавите-членки да предприемат мерки за справяне с разпространението на вируса, като временно се отклонят от средносрочната си бюджетна цел. По този начин се дава възможност за гъвкавост на националните правителства да предприемат мерки в условията на извънредно положение, което предполага увеличаване на публичните разходи на фона на очаквано неизпълнение на приходите и съответно изисква временно фискално разхлабване.

От фискална гледна точка България се намира в добра кондиция на прага на тази извънредна ситуация. Дисциплинираната и последователна политика за поддържане на положително или близко до балансирано салдо през последните години (с изключение на еднократното отклонение през 2019 година, свързано с реализирани еднократни разходи за сектор „Отбрана“), позволи да бъдат запазени буферите във фискалния резерв, което както се вижда в настоящата ситуация е жизнено важно.

Необходимостта от изготвяне на проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г. (ЗИД на ЗДБРБ за 2020 г.) произтича от очертаващата се невъзможност да бъдат постигнати заложените фискални цели с разчетите към ЗДБРБ за 2020 г. Причините за това са, от една страна, необходимост от осигуряване на допълнителни разходи в изпълнение на Закона за мерките и действията по време на действието на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г. (обн. ДВ бр.28 от 24.3.2020 г.), и от друга, прогнозираното към момента влошаване на параметри по приходите по бюджета.

Макроикономическият сценарий към законопроекта е разработен при хипотеза за овладяване на пандемията в България в синхрон с процесите в международен план и паралелно икономическо възстановяване. Очаква се, че извънредните мерки ще имат по-дълъг период на действие и ще окажат съществено влияние върху икономическата активност през второто и от части през третото тримесечие на 2020 г. Това ще окаже значително отрицателно въздействие върху икономическата активност в глобален план, като световният БВП ще остане малко под нивото от 2019 г. (т.е. ще се наблюдава спад от -0,3%). Икономиката на ЕС ще бъде по-сериозно засегната и ще се свие с около 4% през 2020 г.

По-ниското търсене в глобален план ще се отрази в понижение на цените на повечето нехранителни стоки, като средният спад ще е 11,6%. Относително по-силен ще е спадът при металите. Цените на храните леко ще се повишат (средно с малко над 4%), тъй като хранителните стоки, като такива от първа необходимост, остават извън ограничителните мерки, предприети от повечето правителства и съответно при тях ще се наблюдава относително запазване на търсенето.

Очаква се през 2020 г. да е налице спад на БВП в страната от 3% в реално изражение в резултат на намаленото частно потребление, неблагоприятните перспективи за инвестиционна активност и намалението на износа на стоки и услуги. От страна на правителствените разходи се очаква положителен принос към икономическия растеж. Поради ограничителните мерки се очаква спад на потреблението на услуги от страна на домакинствата и по-конкретно на услуги, свързани с култура и развлечения, хотелиерство и ресторантьорство, туристически пакети. Спадът на заетостта и очакванията за ограничение на разполагаемия доход също ще допринесат за по-слабо потребление както на услуги, така и на стоки за дълготрайна употреба. Допълнително повишената несигурност ще доведе до ограничение на някои потребителски разходи и формиране на предпазни спестявания от страна на домакинствата.

Инвестиционната активност в страната през 2018 и 2019 г. се определяше в голяма степен от публичните инвестиции. През 2020 г. поради глобалното разпространение на пандемията с COVID-19 и очаквания за рецесия в много от големите икономики, външната среда ще се влоши в още по-голяма степен. Неблагоприятно влияние може да се очаква и по линия на вътрешното търсене при очакван спад на частното потребление в резултат на спада на потреблението на услуги от домакинствата поради мерките срещу разпространение на вирусната инфекция. Несигурност ще има както по отношение на вече започнали инвестиционни проекти, които могат да се забавят или отложат, така и върху планираните инвестиции. В резултат понижението на частните инвестиции ще доведе до спад и на общите инвестиции в икономиката.

Безпрецедентните мерки за ограничаване на движението, приети от всички страни, ще се отразят съществено на износа на транспортни и туристически услуги. Очаква се това да се отрази в спад на реалния износ на

услуги с 25,7% през 2020 г. спрямо 2019 г. Ограниченото търсене в основните ни търговски партньори и удължените срокове за доставка ще засегнат и износа на стоки, който се очаква да спадне с 13,3%. Общо износьт на стоки и услуги ще намалее с 16,3% през 2020 г. при растеж от 1,9% през 2019 г. и спад от 11,7% през кризисната 2009 г.

След положителното развитие на пазара на труда през 2019 г. и достигнатите исторически най-високи нива на заетост и най-ниски нива на безработица, очакванията за 2020 г. са тенденциите да се обърнат. Прогнозата за развитието на основните показатели на пазара на труда е изготвена при отчитане прилагането на мярката за запазване на заетостта чрез подкрепа на доходите. Очакванията са броят на заетите да се понижи с малко под 4% през второто тримесечие и да надхвърли 5% през третото тримесечие на годишна база, като възстановяването на заетостта се очаква да започне едва в края на годината. Средният за годината спад на заетите се оценява на 2,1%, а нивото на безработица се очаква да се покачи с около 2 пр.п. спрямо 2019 г. до 6,2%.

През 2020 г. се очертава външните и вътрешните фактори на инфлация да бъдат силно ограничени. За 2020 г. се очаква общото равнище на потребителските цени да остане почти без промяна, т.е. инфлацията да бъде близо до нула процента.

Прогнозираното неизпълнение на приходите по държавния бюджет и бюджета на държавното обществено осигуряване се дължи на външни и вътрешни фактори, които ще допринесат за намаляване на вътрешното потребление, свиване на износа и вноса, по-ниска от планираната заетост, промени в допусканията за цената на суровия петрол и курса на щатския долар и т.н. Разчетите при изготвения базов сценарий очертават неизпълнение на годишните прогнози по приходите по консолидираната фискална програма в общ размер на около 2,44 млрд. лв., като ще бъдат засегнати основните данъци - ДДС, акцизи, корпоративни данъци, данъка върху доходите на физическите лица, социално-осигурителни вноски и др. Размерите на очакваното негативно отклонение на разчетите по приходите налагат актуализацията на годишната цел по отношение на бюджетното салдо за 2020 г.

В изпълнение на Закона за мерките и действията по време на действието на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., правителството предприе незабавни действия за обезпечаване на необходимия финансов ресурс за работещите на първа линия в борбата с разпространението на вируса, а именно здравните работници и служителите в сектора на вътрешния ред. Това налага спешно да се извърши преглед от първостепенните разпоредители с бюджет на вече поети ангажименти и въз основа на оценка за приоритетите в системите си, да прилагат мерки за максимално ограничаване на поемането на нови ангажименти за разходи. С това се цели да се освободи ресурс за финансиране на неотложните разходи в посочените по-горе сектори.

Освен тези неотложни разходи, приоритет са и мерките за подкрепа на икономиката и заетите. За запазване на работните места в страната правителството предлага и след обсъждане в Съвета за тристранно сътрудничество е приета т. нар. мярка „60/40“. Кръгът от фирмите, които могат да се възползват от мярката е максимално разширен, като той покрива голям брой отрасли и браншове. Фирмите трябва да отговарят на условието спадът в продажбите им спрямо същия период на предходната година да е минимум 20 на сто. Във връзка с обезпечаване на необходимия ресурс със законопроекта се предлага увеличаване на разходите по бюджета на Държавното обществено осигуряване за фонд „Безработица“ в размер на 1,0 млрд. лв. Освен това, във връзка с прогнозирано неизпълнение на приходите от осигурителни вноски по бюджета на Държавното обществено осигуряване (с 430 млн. лв.) се налага и промяна в размера на бюджетните взаимоотношения на държавния бюджет с бюджета на ДОО, като се предлага той да бъде увеличен с 1,43 млрд. лв., в т.ч. 1,0 млрд. лв. за допълнителни разходи и 430 млн. лв. за компенсиране на очаквано неизпълнение на приходите по бюджета на Държавното обществено осигуряване.

Друга мярка в посока на подкрепа на икономиката и най-засегнатите от кризата лица е и решението на правителството да се увеличи капитала на Българската банка за развитие (ББР) със 700 млн. лв., като от тях с 500 млн. лв. ББР ще може да предоставя гаранции на останалите банки при предоставяне от тяхна страна на кредити за подкрепа на бизнеса, изпитващ трудности с ликвидността и кредитирането. Очаква се мултиплициране на ефекта, така че общата сума, която да могат да предоставят банките да достигне 2,5 млрд. лв. Останалите 200 млн. лв. от увеличения капитал на ББР ще може да служат като гаранция пред банките за отпускане на потребителски безлихвени кредити на лица, останали безработни по време на кризата. Максималният размер на заем, който всяко лице, отговарящо на изискванията, може да получи е 1 500 лв., като срокът и схемата на връщане на сумата ще бъдат максимално облекчени.

За подпомагане на икономиката със законопроекта е предвидена и допълнителна възможност за издаване на държавни гаранции по заемни споразумения за финансиране на Българската банка за развитие в размер до 700 млн. лева.

С оглед финансирането на прогнозния дефицит в размер на 3,5 млрд. лв., набавянето на ресурс за реализирането на мерките чрез допълнително капитализиране на ББР със 700 млн. лв. и следвайки консервативен подход за осигуряване на допълнителен буфер в случай на негативно развитие на кризата и необходимост от ликвидност на разположение се предлага и промяна в ограничителите по държавния дълг за 2020 г. Предлага се увеличение на максималния размер на новия държавен дълг, който може да бъде поет през 2020 г. от 2,2 млрд. лв. на 10 млрд. лв., което представлява увеличение със 7,8 млрд. лв. Необходимият ресурс към момента за покриване на дефицита и капитализиране на ББР е в размер на 4,2 млрд. лв., като останалата сума ще бъде усвоена само при негативен сценарий и ще служи като допълнителен буфер при висока степен на несигурност, при която са

изготвени разчетите по предложения законопроект. В тази връзка е предвидено и увеличаване на разходите за лихви по държавния бюджет в размер на 70 млн. лева.

В обобщение с предложения проект на ЗИД на ЗДБРБ за 2020 г. се намаляват параметрите при основните данъци по държавния бюджет с 2 013.8 млн. лв., увеличават се разходите за лихви със 70 млн. лв., увеличава се и трансфера за бюджета на държавното обществено осигуряване с 1 430 млн. лева. С предложените промени по приходите, разходите и трансферите се променя и салдото по държавния бюджет – от излишък 62.4 млн. лв. на дефицит в размер на 3 451.5 млн. лв. (2,9% от прогнозния БВП). Със законопроекта се предлага и промяна по бюджета на ДОО, която произтича от посочените по-горе ефекти. Приходите по бюджета на държавното обществено осигуряване се намаляват с 430 млн. лв., разходите на Фонд „Безработица“ (за обезпечаване на мярката „60/40“) се увеличават с 1,0 млрд. лв. и съответно се увеличава бюджетното взаимоотношение с държавния бюджет в размер на 1 430 млн. лв. за покриване на недостига по бюджета на ДОО за 2020 г.

С тези разчети се променя и прогнозното салдо по консолидираната фискална програма за 2020 г., като се предвижда то да бъде дефицит в размер на 3 513.8 млн. лв. (3,0 % от прогнозния БВП).

След проведеното обсъждане на законопроекта се проведе гласуване, което приключи при следните резултати: „За“ – 13 народни представители, 6 „Против“ и 1 „Въздържал се“.

Въз основа на гореизложеното Комисията по бюджет и финанси предлага на Народното събрание да приеме на **първо гласуване** Законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2020 г., № 002-01-14, внесен от Министерския съвет на 31.03.2020 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ:**

МЕНДА СТОЯНОВА