

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ЧЕТИРИДЕСЕТ И ВТОРО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**  
**КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ**

НАРОДНО СЪБРАНИЕ		
Вх.№	453 - 02 - 34	
Дата	17 / 07 2014 г.	

**ДОКЛАД**

**по законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния  
бюджет на Република България  
за 2014 г., № 402-01-32, внесен от Министерския съвет на 16.07.2014 г.**

40  
15

На две заседания, проведени на 16 и 17 юли 2014 г., Комисията по бюджет и финанси, съвместно с Комисията по здравеопазване и Комисията по икономическата политика и туризъм, разгледа законопроекта за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., внесен от Министерския съвет.

На заседанието присъстваха: Петър Чобанов – министър на финансите; Таня Андреева – министър на здравеопазването, Людмила Елкова – заместник-министър на финансите; Людмила Петкова – заместник-министър на финансите, директори на дирекции в Министерството на финансите, Румяна Тодорова – управител на НЗОК, Бойко Пенков – заместник-министър на здравеопазването и Председател на Надзорния съвет на НЗОК, членове на Надзорния съвет на НЗОК, представители на съсловните организации в здравеопазването и др.

Законопроекта беше представен от министър Чобанов.

Предлаганата актуализация на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. е мотивирана от взетото политическо решение на базата на постигнато съгласие между политическите сили при консултациите при Президента на Република България за изготвяне на промени на държавния бюджет за 2014 г. и на бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2014 г.

Набелязаните мерки с политически консенсус при проведените консултации предвиждат в краткосрочен план засилване на фискалните буфери на разположение на правителството с оглед гарантиране на финансовата стабилност на страната. Това би осигурило необходимата гъвкавост при настоящата нестабилна политическа ситуация, като неотложността на предложената мярка се обуславя и от ограниченото време до края на работата на 42-то Народно събрание. Общественото доверие е ключово условие за финансовата стабилност на страната и подсилването на фискалните буфери ще допринесе за укрепването на това доверие. Фискалните буфери също така дават ясен сигнал, че държавата

разполага с необходимите инструменти и ще предприеме необходимите действия за постигане на поставената цел.

Актуализацията на ЗДБРБ за 2014 г. цели единствено гарантиране на гъвкавост и осигуряване на възможност на правителството да оперира нормално в периода, когато няма да има работещ парламент.

Важно е да се отбележи, че предложените промени в параметрите по приходите и разходите по държавния бюджет и по бюджета на НЗОК не са единственото възможното решение, като са налице и възможности за изпълнение на държавния бюджет за 2014 г. в сегашните му параметри при реализация на мерките в частта на събираемостта на приходите и ограничаване на разходите. Същото се отнася и за изпълнението на бюджета на НЗОК за 2014 г., в който съществуват редица резерви, свързани с възможности за оптимизиране на дейността и със засилен контрол върху изразходването на финансовите ресурси. Въпреки това, с оглед осигуряване на достатъчни възможности за маневреност, гъвкавост и отговор на евентуални предизвикателства и фискални рискове в хода на бюджетното изпълнение до края на 2014 г., предложените законови промени предоставят възможност за действия на всяко следващо правителство при необходимост. Това обаче не означава, че при засилване на мерките за подобряване на събираемостта на приходите и за ограничаване и реализиране на икономии в разходите бюджетното салдо в края на годината не може да отчете подобрене спрямо заложените актуализиран таван на бюджетния дефицит. В този смисъл при отсъствие на необходимост от допълнителни фискални мерки в други бюджетни системи и при положителни ефекти от мерките по отношение на събираемостта на приходите и ограничаването на разходите може да се очаква, че бюджетния дефицит в края на годината може да бъде под планирания с актуализираните разчети към ЗДБРБ за 2014 г.

Изготвените от приходните администрации оценки за очакваното изпълнение на данъчните приходи на годишна база очертават изоставане спрямо планираните със ЗДБРБ за 2014 г. параметри основно при постъпленията ДДС от внос, администрирани от Агенция „Митници“. Данните за първото тримесечие на 2014 г. показаха ръст при крайното потребление и инвестициите в основен капитал в реално изражение (неизгладени данни), но запазване на износа на нивото от 2013 г., което доведе до спад в експортно ориентирания внос на суровини и материали. Основните фактори за по-песимистично развитие на приходите от ДДС се свързват с оптимистичните допускания по прогнозата за макрорамката на етапа на планиране на бюджета за настоящата година (ръст на вноса от 7.1% по макрорамка при -0,1% за първите пет месеца на 2014 г.). Тенденцията към забавяне растежа на вноса и износа води до намаление на постъпленията от ДДС от внос. От друга страна, предприетите от началото на годината законодателни изменения, както и мерки, свързани с

повишаване на събираемостта и административния контрол от Агенция „Митници”, могат да компенсират част от това забавяне. Актуализираните прогнози предвиждат постъпленията от ДДС от внос да бъдат по-ниски от разчетите към първоначалния ЗДБРБ за 2014 г. с около 500 млн. лв. (0.6 % от прогнозния БВП).

По отношение на приходите, администрирани от Националната агенция по приходите, актуализираните прогнози очертават изпълнение на годишните разчети, като дори могат да се очакват положителни ефекти от мерките за повишаване на събираемостта на приходите и преизпълнение на разчетите при някои данъци.

От страна на разходите към полугодieto на 2014 г. се очертава напрежение при финансиране на сектора на здравеопазването, като следва да се отбележи, че независимо от ежегодното увеличение на средствата за системата на здравеопазването, проблемът с недостига на средства за здравноосигурителни плащания през последните години се задълбочава и изостря, което налага целенасочена реформа в сектора. Потенциалните ефекти от такава реформа обаче не могат да се проявят в краткосрочен хоризонт, което налага незабавно предприемане на действия за оптимизиране на дейността и засилване на контролните механизми. Заедно с това за преодоляване на очерталият се недостиг за здравноосигурителни плащания по бюджета на НЗОК с предложените промени в ЗДБРБ за 2014 г. е предвиден допълнителен трансфер от държавния бюджет по бюджета на НЗОК в общ размер на 225 млн. лв. (0.3% от прогнозния БВП). С осигуряването на допълнителните средства ще се увеличат разходите, респ. здравноосигурителните плащания по бюджета на НЗОК с 225 млн. лв., което цели запазване на финансова стабилност на системата и недопускане на възникване на нови просрочени задължения на НЗОК в края на годината. В рамките на общия ресурс ще се осигурят допълнителни средства за здравноосигурителни плащания за подлежащата на заплащане през 2014 г. медицинска помощ по чл.45 от Закона за здравното осигуряване, оказана на здравноосигурените лица. Наред с това е необходимо, в рамките на действащото законодателство, да се предприемат конкретни действия за заздравяване на системата с мерки, които водят до по-добър контрол върху разходите и управлението на финансовите ресурси на НЗОК.

Представените по-горе промени в параметрите по приходите и по разходите водят до влошаване на бюджетното салдо по КФП за 2014 г. със 725 млн. лв. (0.9 % от прогнозния БВП), както следва:

- намаляване на планираните приходи от ДДС по държавния бюджет с 500 млн. лв., което води до намаление от 0.6 от прогнозния БВП на приходите по КФП.

- увеличаване на разходите по КФП с 225 млн. лв. (по бюджета на НЗОК), което води до увеличаване на разходите по КФП с 0.3% от прогнозния БВП.

Имайки предвид извънредните обстоятелства, породени от нестабилността във финансовия сектор и необходимостта от засилване на фискалните буфери и адаптиране на фискалната рамка към променените параметри по приходите и разходите по КФП, се предвижда еднократно отклонение от допустимите стойности по отношение на максималния размер на разходите по КФП и годишният бюджетен дефицит по КФП в частта на фискалните правила в Закона за публичните финанси. В тази връзка в актуализацията на държавния бюджет е предвидена разпоредба, с която се допуска еднократно отклонение за 2014 г. от фискалните правила по чл. 27, ал. 4 и чл. 28 от Закона за публичните финанси. Важно е обаче да отбележим, че тези отклонения не застрашават устойчивостта на бюджетната позиция, тъй като те са в размери, допустими съгласно Пакта за стабилност и растеж на ЕС и са с еднократен характер.

Независимо от предвидената възможност за еднократно отклонение от посочените фискални правила, заложените в бюджета буфери в частта на разходите и прилагането на мерките за повишаване на събираемостта на приходите биха могли да позволят изпълнението на бюджета за 2014 г. да се вмести без съществени отклонения в рамките на фискалните правила и ограничения по Закона за публичните финанси.

В контекста на предлаганото засилване на фискалните буфери и увеличаване на дефицита се поражда необходимост от поемане на нов държавен дълг, съответно промяна дълговите ограничения за 2014 г. Посочените обстоятелства водят до необходимостта от обезпечаване на допълнително дългово финансиране посредством поемането на нов държавен дълг в размер до 3.4 млрд. лв. (4.2 % от прогнозния БВП) през 2014 г., с което максималния размер на държавния дълг към края на годината да възлезе на 21.2 млрд. лв. (26.3 % от прогнозния БВП). Изборът между външни и вътрешни дългови източници, както и между заеми и ДЦК е условие за осигуряване на оптимална комбинация от дългови инструменти в зависимост от конкретния размер и състоянието на вътрешната и международна среда. Подобна гъвкавост е от изключително значение за своевременното обезпечаване на необходимия ресурс, имайки предвид сравнително ограничения времеви период до края на годината. Предвидено е също така увеличение на максимален размер на новите държавни гаранции, които могат да бъдат издадени през годината във връзка с възможността за издаване на държавни гаранции в полза на Фонда за гарантиране на влоговете в банките в размер до 2.0 млрд. лева.

Освен това в законопроекта са включени и 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. На настоящия етап се предлага тези въпроси да се уредят като временна регламентация чрез разпоредба на ЗДБРБ за 2014 г.

Предложени са и промени в Закона за държавния дълг, насочени към регламентация на поддържането на размера на обезпечението за обслужваните сметки и депозити на бюджетните организации при конкретни обстоятелства на повишен риск за публичните средства. Предлаганите промени запълват съществуваща нормативна празнина и защитават публичния интерес чрез избягване на възможността за необезпечаване на публични средства (средствата на бюджетните организации), вследствие на погасяване на блокирани като обезпечение държавни ценни книжа в тези ситуации на повишен риск.

В обобщение с проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. се предвижда поетапно реализиране на набелязаните мерки при проведените консултации при Президента на Република България за гарантиране на финансовата стабилност на държавата, чрез засилване на фискалните буфери и осигуряването на достатъчно гъвкавост и възможности за евентуални мерки на разположение на всяко следващо правителството за гарантиране на финансовата стабилност на страната и осигуряване на по-реална основа за подготовката на Бюджет 2015.

При проведеното обсъждане народният представител Румен Гечев от ПГ на „Коалиция за България” изрази становището, че не подкрепя предложението на Правителството, защото то не е обсъждано в Парламентарната група и от експертите-членове на Икономическа и Бюджетна комисии. Предложенията противоречат на макрорамката и на резултатите за първото шестмесечие и няма макроикономически причини за такива мащабни промени с милиарди в дефицита.

След приключване на дискусиата се проведе гласуване, при което се получиха следните резултати: „За”- 2 народни представители, „Против” – 5 народни представители и „Въздържал се” 1 народен представител.

Въз основа на гореизложеното и резултатите от проведеното гласуване Комисията по бюджет и финанси предлага на Народното събрание да не приеме на първо гласуване законопроекта за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014, № 402-01-32, внесен от Министерски съвет на 16.07.2014 г.

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