

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ЧЕТИРИДЕСЕТ И ТРЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**  
**ВРЕМЕННА КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ**

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. №	453-61-*
Дата	13 / 11 2014 г.

**ДОКЛАД**

по законопроект за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., № 402-01-5, внесен от Министерския съвет на 11. 11. 2014 г.

На заседание, проведено на 13 ноември 2014 г., Временната комисия по бюджет и финанси разгледа законопроекта за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., № 402-01-5, внесен от Министерският съвет на 11.11. 2014 г.

На заседанието присъстваха: от *Министерство на финансите*: Владислав Горанов - министър; Кирил Ананиев и Карина Караиванова – заместник-министри, както и директори на дирекции и началник-отдели; от *Министерство на здравеопазването*: Петър Москов – министър, Румяна Тодорова – управител на НЗОК, Динчо Генев – подуправител на НЗОК, Ганка Аврамова – директор на дирекция „Бюджет и финансови параметри” в НЗОК; Лидия Руменова – председател на Сметната палата; Боян Колев – началник отдел „Трежъри” във Фонда за гарантиране на влоговете в банките; Цветан Симеонов – председател на Българската търговско-промишлена палата; Димитър Бранков – заместник-председател на Българската стопанска камара; Светослав Глосов – заместник-председател на УС на КРИБ, Николай Ненков – вицепрезидент на Конфедерацията на независимите синдикати в България и др.

От името на вносителя законопроекта беше представен от министър Владислав Горанов, който преди да представи основните промени изтъкна, че защитава проекта единствено от позицията на отговорно държавническо поведение, а не като визия за управление на публичните финанси.

**Внесеният законопроект е първата стъпка от стратегията на новото правителство за стабилизиране на публичните финанси, предлагайки стъпка към намаляване разходите там, където е възможно, решаване на най-наболелите проблеми, както и допълнителни законодателни промени в контекста на отнетия лиценз на „Корпоративна търговска банка“ АД.**

На база на предварителни данни и оценки дефицита по консолидираната фискална програма (КФП) към края на октомври е в размер на около 1 775,0 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 изготвения нов законопроект е следван 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.

*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 БВП).*

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 приходите от ДДС от внос за първите десет месеца на годината да 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 от 14,3 % спрямо отчетените за 2013 година. Съпоставено с годишния план приходите от ДДС от внос представляват едва 69,5 %.

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.

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 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” 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 Закона 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 оттегления 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.**

Служебното правителство извърши 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. Със законопроекта се предлага предоставянето на допълнителни бюджетни средства, осигуряващи изпълнението на най-неотложните им задължения до края на годината, на следните бюджетни системи:

- Министерството на вътрешните работи -125,7 млн. лв.;
- Министерството на труда и социалната политика – 50,0 млн. лв.;
- Министерството на здравеопазването - 24,2 млн. лева.;
- Министерството на регионалното развитие - 16,4 млн. лв.;
- Министерството на земеделието и храните - 16,4 млн. лв.;
- Висшия съдебен съвет - 10 млн. лв.;
- Министерството на правосъдието - 5 млн. лв.;
- Министерството на външните работи - 3 млн. лв.;
- Държавен фонд „Земеделие” - 70 млн. лв.

В разчетите са предвидени и 77,0 млн. лв. за подпомагане финансирането на европейски проекти и други разходи.

За обезпечаване на тези разходи в разчетите по законопроекта 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.

В новата рамка по разходите е отразен ефектът от икономии в частта на Публичната инвестиционна програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите”, получени в резултат на не сключени договори с изпълнител към 17.09.2014 г. Тези икономии ще са в 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 **нето увеличение на разходите по държавния бюджет с 278,9 млн. лв. (0,3 % от прогнозния БВП)**.

На база на изложеното в проекта е предвидено влошаване на салдото по държавния бюджет с **1 340,7 млн. лв. (1,6 % от прогнозния БВП)** спрямо разчетите по Закона, 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 с **1 061,8 млн.лв. (1,3 % от прогнозния БВП)**, докато влиянието на разходите се изразява във влошаване на дефицита с **278,9 млн. лв. или 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.

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).

Предвидена е 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.

Със законопроекта е предвидено да се даде 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.

**Предвидени са следните законодателни промени:**

- **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;

- **в Закона за Сметната палата** - Целта на предложените изменения и допълнения е прецизиране 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;

- **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:

- **в Закона за банковата несъстоятелност** - предвидената в чл. 91 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.

- в Закона за ограничаване на плащанията в брой - предлага се промяна с оглед предстоящото изплащане на гарантираните влогове в „Корпоративна търговска банка“ АД и с цел намаляване административните пречки пред вложителите.

По законопроекта се проведе обширна дискусия, като бяха изказани становища относно необходимостта от фискална консолидация през следващите години, запазване на дефицита в рамките или даже под 3 на сто от БВП, което би било важен фактор за привличане на чуждестранни инвестиции, запазване на данъчната система и др.

След приключване на дискусията се проведе гласуване при което се получиха следните резултати: „За“ - 13 народни представители; „Въздържали се“ – 5 народни представители, без „Против“.

Въз основа на гореизложеното и резултатите от гласуването Комисията по бюджет и финанси предлага на Народното събрание да приеме на първо гласуване законопроекта за изменение и допълнение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014, № 402-01-5, внесен от Министерски съвет на 11.11.2014 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВРЕМЕННАТА  
КОМИСИЯ ПО БЮДЖЕТ  
И ФИНАНСИ:**

**МЕНДА СТОЯНОВА**