

Мотиви към проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси

С влизането му в сила на 1 януари 2014 г. Законът за публичните финанси се превърна в основен инструмент за управление на бюджетния процес и за уреждане на взаимоотношенията на държавния бюджет с бюджетите на общините, на държавното обществено осигуряване, на Националната здравноосигурителна каса и с други бюджети и сметки, както и за регламентиране на режима на сметките за средства от Европейския съюз и сметките за чужди средства. По този начин системата за управление на публичните финанси бе поставена на една широка основа, като средносрочната бюджетна рамка се превърна в реален инструмент за средносрочно прогнозиране и планиране чрез прилагане от органите на централната и местната власт на строги фискални правила, като също така беше дадена и трайна уредба на отношенията, свързани с разработването и отчитането на програмен формат на бюджет.

Приемането на Закона за публичните финанси постави основата на широкообхватна реформа на средносрочната бюджетна рамка, като важна част от процеса бе транспонирането на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, както и създаването на условия за изпълнението на относимите регламенти, приети в края на 2011 г. С него се въведе уредба във връзка с разпоредбите на Дял III („Фискален пакт“) от Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, подписан на 2 март 2012 г. в Брюксел от държавните и правителствени ръководители на 25 държави-членки на ЕС, в това число и от Република България.

В процеса на прилагането на закона се установи необходимост от прецизиране и доразвиване на уредбата с цел подобряване на процесите по управлението на публичните финанси и постигане на пълно съответствие с изискванията на директивата.

През 2016 г. стартира преглед на Европейската комисия за степента на транспониране на Директивата на Съвета 2011/85/ЕС в националното законодателство на държавите-членки. В резултат от този преглед в Министерството на финансите бе получена предварителна информация за оценката на ЕК на база на резултатите от прегледа, в която е посочено, че за определени законови разпоредби се изисква допълнително прецизиране. С цел адресиране на констатираните от ЕК неточности се предлагат изменения и допълнения в Закона за публичните финанси, които да осигурят пълното транспониране на текстовете от директивата.

С оглед спазване на бюджетната дисциплина, подобряване на отчетността, предоставянето на надеждни и реалистични прогнози в процеса на фискалното планиране се разширява обхвата на предоставяните данни за сектор „Държавно управление“.

Непълнотата в процедурата по внасянето и представянето на програмните формати на бюджети в Министерския съвет и в Народното събрание в случаите, когато следва да се отразят промени, настъпили на етапите на съгласуване на законопроекта за държавния бюджет, налага допълване на съответните норми в глава шеста на закона.

С приемането на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси се цели:

- изпълнение на препоръки на Европейската комисия относно по-нататъшни усилия в областта на качеството на публичните финанси чрез повишаване на ефективността и ефикасността на публичните разходи;
- постигане на пълно съответствие по отношение на изискванията към фискалните правила и ограничения, а именно за всички да се регламентират последващи действия в случай на отклонение от фискалните правила;
- разширяване на обхвата на бюджетната рамка чрез включване в националните бюджетни документи на повече информация за сектор „Държавно управление“, като прогнозата за основни показатели за следващите три години се разработва на база на непроменени политики на правителството и съответно се разчитат и описват предвижданите нови политики с финансово въздействие – т.нар. „дискреционни мерки“; информация за общото влияние от дейността на предприятията, които попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“, върху фискални показатели на сектора, информация за условните задължения с потенциално значително въздействие върху сектор „Държавно управление“;
- повишаване на реалистичността на бюджета чрез извършване на съпоставка на прогнозата на Министерството на финансите за основни бюджетни показатели на сектор „Държавно управление“ с прогнозата на Европейската комисия за бюджетните перспективи на България;
- повишаване на бюджетната прозрачност и публичност чрез разширяване на достъпа до бюджетна информация;
- ясно дефиниране на обхвата и реда за определяне на бюджетните взаимоотношения на общините с държавния бюджет чрез обособяване на основни взаимоотношения, чиито размери по видове се приемат със ЗДБРБ, изчерпателно определяне на условията и реда за извършване на промени в тях;
- създаване на условия за устойчиво и дългосрочно балансиране на разходните отговорности на общините и засилване на бюджетната дисциплина;
- постигане на съгласуваност на разпоредбите на свързано законодателство със Закона за публичните финанси.

Предложените промени прецизират и доразвиват уредба в следните направления:

Фискални правила и бюджетна процедура

- По отношение на разходното правило, ограничаващо годишния ръст на бюджетните разходи, се регламентират конкретни последици и действия при неспазването му, като се залага изискване със средносрочната бюджетна прогноза да се определят срокът и стъпките за ежегодното намаление на годишния ръст на разходите до коригирането на констатираното отклонение от правилото (предложена разпоредба за нова ал. 3 към чл. 26). Изключение от правилото за годишния ръст на разходите се допуска единствено, когато средносрочната бюджетна цел е преизпълнена (предложена разпоредба за нова ал. 4 към чл. 26). По подобие на тази промяна се допълват и разпоредбите за допустимия размер на разходите по консолидираната фискална програма в

случай на превишение на заложената максимална стойност, представена като процент от БВП (предложена разпоредба за ал. 2 към чл. 28).

- С цел подобряване на процеса на бюджетното планиране както на подсекторно равнище, така и на ниво сектор „Държавно управление“, се залага изискване в средносрочната бюджетна прогноза да бъде включена информация за текущата година и прогноза за основни показатели за следващите три години на сектор „Държавно управление“ (чл. 73), включително и информация за подсекторите „Централно управление“ и „Социалноосигурителни фондове“, на базата на непроменени политики. Също така, с цел представяне на ефектите от новите приоритети на правителството, в средносрочната бюджетна прогноза се включва описание на предвижданите политики с финансово въздействие върху сектор „Държавно управление“, включително и информация как се постигат корекциите към средносрочната бюджетна цел в сравнение с бюджетния сценарий при непроменени политики на правителството. Тази информация следва да осигури предвидимост при определяне на стъпките за постигане на средносрочната бюджетна цел.
- За да може ефективно да се поддържа бюджетната дисциплина и устойчивостта на публичните финанси, бюджетните рамки следва да включват всички институционални единици, попадащи в обхвата на сектор „Държавно управление“. С тази цел се залага изискване в средносрочната бюджетна прогноза да бъде представена информация за общото влияние от дейността на юридическите лица, контролирани от държавата и/или от общините, които не са част от консолидираната фискална програма, но попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“, върху салдото и консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ (чл. 73, т. 8).
- От съществено значение е също така средносрочната бюджетна прогноза да съдържа информация за условните задължения с потенциално значително въздействие върху сектор „Държавно управление“, включително и на равнище подсектори на сектор „Държавно управление“, тъй като условните задължения представляват риск за стабилността на публичните финанси“ (чл. 73, т. 9).
- С цел повишаване качеството и точността на бюджетното планиране се въвеждат изисквания (промени в чл. 75, ал. 1 и 2) при разработването на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет Министерството на финансите да прави съпоставка, освен на актуалната си макроикономическа прогноза, и на прогнозата си за основни бюджетни показатели с тези на Европейската комисия, както и да се аргументира при наличие на съществени разлики. Въвежда се изискване освен макроикономическите прогнози и прогнозите за основни бюджетни показатели да могат да се сравняват и с тези на други независими организации.
- Предлага се въвеждането на изискване за прогнозиране на основните макроикономически и бюджетни показатели при различни допускания, отчитащи в максималната възможна степен съответните рискови сценарии (чл. 75, ал. 3). Анализът на възможните рискови сценарии допълва най-вероятния макро-фискален сценарий и по този начин рискът от нарушаване на бюджетната дисциплина поради грешки в прогнозирането значително намалява.
- С цел гарантиране използването на реалистични прогнози при провеждането на бюджетната политика е направено предложението при установяване на

значително отклонение на макроикономическите прогнози от отчетните данни за период от поне четири последователни години Министерството на финансите да изготвя и публикува на интернет страницата си анализ на причините за това (чл. 75, ал. 4).

- Въвежда се по-голяма отговорност на първостепенните разпоредители с бюджет, прилагащи програмен формат на бюджет, в процеса на внасяне и представяне на програмните бюджети в Министерския съвет и в Народното събрание в съответствие с одобрените параметри на законопроекта за държавния бюджет и на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза (чл. 79).

Взаимоотношения на държавния бюджет с бюджетите на общините. Изпълнение на общинските бюджети

Предложените промени със законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси в частта за общините касаят основно регламентиране на взаимоотношенията на общинския бюджет с държавния бюджет, като целта е:

- да се обособят основните взаимоотношения, чиито размери по видове се приемат със ЗДБРБ (в чл. 51, ал. 1), като се предлага и дефиниция за „основни бюджетни взаимоотношения между бюджетите на общините и централния бюджет“ (т. 24а в § 1 от допълнителните разпоредби), както и да се доразвие уредбата относно други взаимоотношения с държавния бюджет;
- да се определят изчерпателно условията, при които може да се извършват промени в тях, експлицитно да се посочи редът, по който се правят промените, в т.ч. органите, които са компетентни да ги извършат (чл. 51, ал. 2);
- ограничаване на негативните ефекти върху бюджетната позиция и върху местната общност чрез доразвиване и прецизиране на уредбата относно общините с финансови затруднения;
- засилване на финансовата дисциплина при изпълнението на общинските бюджети.

Със законопроекта се доразвива и уредбата относно другите взаимоотношения на бюджетите на общините с държавния бюджет (чл. 55а) и свързаните с това разпоредби в чл. 77, ал. 1, чл. 84, ал. 1, т. 1, чл. 86, ал. 2, т. 1, чл. 111, ал. 1. Тези разпоредби прецизират и доразвиват реда за реализиране на бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджетите на общините под формата на субсидии по видове: обща субсидия за делегираните от държавата дейности, трансфери за местни дейности - обща изравнителна субсидия и трансфер за зимно поддържане и снегочистиване на общински пътища, и целева субсидия за капиталови разходи. В допълнение на приетите с годишния закон за бюджета размери на бюджетните отношения на общинските бюджети с централния бюджет на общините се предоставят и допълнителни средства за изпълнение на конкретни проекти, програми, дейности. Това е обвързано с постигането на заложените цели в национални програми и стратегически задачи на правителството за развитие на приоритетни секторни политики в областта на различни сфери на обществения живот в изпълнение на функцията на държавата да създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната и да подпомага териториалните органи и дейности, като например при изпълнение на национални програми за развитие на предучилищното и училищното образование, социалното подпомагане, здравеопазването, културата. Естеството на дейностите предполага съответни промени в хода на годината в резултат на реструктуриране на делегирани от държавата

дейности и/или промени в натурални или стойностни показатели за финансиране на съответната дейност за осъществяване на вътрешната политика на страната (в т.ч. отговорностите на министрите по провеждането на съответните области на политики), като например промяна на броя на учениците, прехвърляне на държавни училища на финансиране от общините, реструктуриране на социални институции в контекста на реализиране на стратегията за деинституционализация на домове за деца и възрастни хора, за изплащане на действително извършени пътни разходи на правоимащи болни; за изплащане от държавата на присъдена издръжка; за компенсиране на намалените приходи от прилагането на цени за пътуване, предвидени в нормативните актове за определени категории пътници; за изплащане на действително извършени разходи по Правилника за устройството и организацията на работа на органите на медицинската експертиза и на регионалните картотеки на медицинските експертизи, за финансиране на подготовката, осигуряването и дейността на доброволните формирования; за покриване на част от транспортните разходи по сключени договори за доставка на хляб и основни хранителни продукти в планински и малки селища; за предотвратяване, за овладяване и преодоляване на последиците от бедствия и за превантивни действия в тази посока; за съфинансиране на европейски проекти и програми, със средствата от които се осъществяват значими инфраструктурни проекти, важни за развитието на регионите; за реализиране на значими водни, екологични и защитаващи територията и населението дейности.

Уредбата е и в духа на чл. 9, т. 4 от Европейската харта за местното самоуправление, която предвижда ангажименти за държавите, страни по нея, да създават достатъчно разнообразни финансови механизми, осигуряващи средства за органите на местното самоуправление, и е в интерес на местните общности.

По отношение на общинските бюджети се предлагат и други промени, които целят усъвършенстване и прецизиране на действащи разпоредби в частта на общинските бюджети (чл. 94, чл. 103, чл. 129, ал. 1 и 2).

Допълват се разпоредбите в частта на глава осма „а“ за общините с финансови затруднения и свързаните с това разпоредби в чл. 127, ал. 2 и 4 и чл. 128. Същите имат за цел ограничаване на негативните ефекти върху бюджетната позиция и върху местната общност, като се предлагат правила, при съобразяване с които се елиминират рисковете за увеличаване на просрочените задължения на общините. Целта е оздравителните мерки да доведат до оптимизиране на разходите на общините и да се подобри и усъвършенства процедурата по финансово оздравяване на общините.

Трайна уредба на отношения, свързани с банковото обслужване и системата на единната сметка и съгласуване на разпоредби на свързано законодателство със Закона за публичните финанси

- С предложените промени на чл. 154, ал. 22, 23 и нова ал. 24 се конкретизира прилагането на съответните изисквания на Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници за осигуряване на ликвидна или капиталова подкрепа от страна на държавата, като с предложената нова ал. 24 е включено изискването, че предоставянето на такава подкрепа и извършването на останалите операции по чл. 154, ал. 22 и 23 не следва да води до ограничаване на плащанията на включените в системата на единна сметка бюджетни организации и лица по чл. 156 от ЗПФ. Вследствие на разширяването на обхвата на финансовите активи в чл. 154, ал. 23 се прави и съответната промяна в § 1, т. 41 от допълнителните разпоредби на закона;

- С предложените промени на чл. 151 и чл. 154, ал. 9 от ЗПФ се цели съгласуване с разпоредбите на чл. 4 от Закона за ограничаване на плащанията в брой след последните промени в него;
- С предлаганите промени в чл. 152, създаваните чл. 152а, 152б и 152в и 152г и промяната в § 1, т. 41 от допълнителните разпоредби се цели да се даде трайна уредба на специфични отношения, свързани с обезпечаване, реализация на обезпеченията и възстановяването на средствата по сметки на бюджетните организации в банки под специален надзор, с отнет лиценз, в режим на реструктуриране или обявени в несъстоятелност. Досега тази материя е уреждана със законите за държавния бюджет за 2014, 2015, 2016 г. и 2017 г. Предвид обстоятелството, че тази регламентация попада в обхвата на въпросите, свързани с банковото обслужване и обезпечаване на сметки на бюджетни организации и се явява естествено допълнение на разпоредбите на чл. 152 от ЗПФ, се предлага включването ѝ в ЗПФ като нови членове 152а-152г в глава тринадесета. Същевременно уредбата се доразвива и прецизира, като се постига и съгласуваност с терминологията и разпоредби на други закони, включително и чрез предложените със законопроекта промени в Закона за банковата несъстоятелност. С предложенията за нови ал. 14 и 15 на чл. 152 се цели определянето на законово ниво на основните принципни положения към правилата за определяне на стойността на обезпеченията с оглед постигането на равнопоставеност на всичките участници и предвидимост при прилагането на този важен аспект на обезпечаването. В допълнение към това с въведеното с ал. 15 изискване за съгласуване с банковата общност се осигурява и прозрачност на процеса по подготовката на тази регламентация.
- От редакционно естество и уточняващ характер са промените, предложени в чл. 43, 148 и в § 1, т. 33 от допълнителните разпоредби на ЗПФ. С новата алинея в чл. 43, от една страна се конкретизира прилагането на чл. 154 в контекста на консолидираната фискална програма чрез позиционирането на агрегираните (обобщените) суми в приложимата за това финансово-правна форма, а от друга – се отразяват основните принципи и изисквания за консолидирането на агрегираните (обобщените) суми на постъпленията, плащанията и средствата в системата на единна сметка.

Промените в ЗПФ не изискват допълнително пряко и/или косвено финансиране от държавния бюджет и не се очаква да имат негативно въздействие върху бюджетите на общините.

С приемането на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси се очаква да се постигне:

- пълното транспониране на изискванията на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки в националното законодателство;
- повишаване качеството на бюджетните документи и реалистичност на бюджетната рамка;

- подобряване управлението на публичните финанси и спазване на финансова дисциплина, които са част от фискалната стратегия за поддържане на макроикономическа стабилност и фискална устойчивост;
- установяване на ясна рамка на бюджетните взаимоотношения между общинските бюджети и централния бюджет;
- усъвършенстване на процедурата по финансово оздравяване на общини и стимулиране предприемането на мерки от общинските власти за постигане на финансова устойчивост и стабилност на местните финанси;
- увеличаване отговорността на местните власти при предоставяне на услуги на местната общественост и намаляване броя на общините с финансови затруднения;
- постигане на съгласуваност с други закони.

Част от промените в закона са свързани с транспонирането на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки и се очаква да доведат до пълно съответствие с изискванията на директивата.