

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

Разразилата се в световен мащаб пандемия от COVID-19 и последвалата я глобална икономическа стагнация, довела до свиване на икономическата активност и заетостта и отразила се крайно неблагоприятно върху редица сектори от икономиката, поставиха на тежко изпитание фискалните рамки на огромен брой държави, в т.ч. и на България.

В тази връзка спазването на фискалните правила, които понастоящем са в сила, се превърна в огромно предизвикателство за почти всяка държава от Европейския съюз, като прогнозите са за значително влошаване както на бюджетните дефицити, така и на нивото на държавния дълг през настоящата година, а също така евентуално и в бъдещ период. По тази причина в рамките на Европейския съюз беше активирана клаузата за дерогация, която позволява по време на извънредни обстоятелства за известен период от време разходите, пряко свързани с последиците от преодоляването на пандемията, да бъдат изключени от обхвата при изчисляването на бюджетния баланс.

Следва да се отбележи, че в отговор глобалните предизвикателства, свързани с овладяване и преодоляване на последствията от възникналата пандемия от COVID-19 е в ход реализация на Плана за възстановяване на Европа, предвиждащ възможности за държавите-членки на ЕС за достъп до ресурси от фондове, програми и механизми, което налага промени на фискалните правила, за да се позволи безпроблемното им използване.

Това доведе до необходимост от преразглеждане на регулациите и правилата в областта на фискалната политика и тяхната гъвкавост на фона на глобалните предизвикателства пред икономиката и бюджета, което е водещ мотив за разработването на настоящия законопроект.

Изключително динамичната ситуация и оставащият кратък срок за подготовка и внасяне на законопроекта за държавния бюджет, съгласно разпоредбите на Закона за публичните финанси, налагат спешно да бъдат разгледани промени в регламентираните правила и ограничения, които са основа за разработването на фискалната политика, за изготвянето на разчети по основни бюджетни показатели и са гарант за дългосрочната устойчивост на публичните финанси. Съгласуваността между заложените в Закона за публичните финанси национални цифрови фискални правила и правилата, произтичащи от изискванията на европейското право също са ключов мотив за предлаганите промени. Не на последно място е и гарантирането на възможността за достъп до нови ресурси и програми, които до настоящия момент не са били налични.

Съгласно Доклада за България за 2020 г. *Европейски семестър 2020 г.: оценка на напредъка в структурните реформи, предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси и резултати от задълбочените прегледи в съответствие с Регламент (ЕС) № 1176/2011* в частта за бюджетната рамка се отбелязва, че тя включва и сложен набор от приложими цифрови правила. Според базата данни на Комисията фискалното управление в България се осъществява чрез значителен брой на числови ограничения и съответно е най-голям в рамките на Съюза.

На равнището на сектор „Държавно управление“ четири правила се основават на критериите от Маастрихт (на основата на текущо начисляване), докато другите две следват националните счетоводни понятия (на касова основа).

Въз основа на информацията относно съответствието в базата данни на Комисията за периода 2015-2017 г. се отчита, че България се придържа към фискалните си правила, но въпреки това големият брой и различаващите се счетоводни стандарти, предвидени в правилата, биха оправдали известно рационализиране.

Същите констатации и препоръки се отбелязват и от други институции – Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Световната банка (СБ) и др.

ОИСР отбелязва, че всички фискални правила имат добра теоретична обосновка, но българските национални фискални правила са сложни, което може да попречи на разбирането им от политиците и прозрачността за широката общественост, предизвикателство, което не е уникално за България в рамките на Европейския съюз. Следователно може да има някакъв потенциал за разглеждане на опциите за опростяване, като същевременно се запазят трите ключови цели на настоящия набор от правила – за ограничаване на публични разходи, за осигуряване на дългосрочна фискална устойчивост на публичния дълг и за насърчаване на антициклична фискална политика.

Предлаганите в Закона за публичните финанси изменения и допълнения са пряко свързани с това наличните към момента фискални правила и ограничения да отговорят на така създалата се ситуация, да бъдат в съответствие с изискванията на динамичната и бързо променящата се действителност и да бъдат рационализирани националните фискални правила.

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

- Създаване на по-голяма гъвкавост по отношение на националните фискални правила при наличието на извънредни обстоятелства и премахване на предпоставките за проциклично въздействие на ограниченията;
- Ясно дефиниране на ограниченията и допустимите отклонения;
- Премахване на ограниченията, които биха възпрепятствали усвояването на средства от европейските фондове и програми, в т.ч. и във връзка с предстоящото реализиране на Плана за възстановяване на Европа;
- Създаване на възможност неусвоени допълнително одобрени разходи по бюджетите на ПРБ да бъдат използвани за изпълнението на други приоритетни политики, с оглед по-ефективно разходване на ограничения финансов ресурс.

Създаването на нова **ал. 3 в чл. 25** дава възможност дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа да надвишава 3 на сто от БВП при извънредни обстоятелства (необичайни събития) извън контрола на Министерския съвет, имащи сериозно въздействие върху финансовата позиция на сектор "Държавно управление".

Относно измененията в **чл. 27 в ал. 4** се прави промяна в размера на ограничението на годишния бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма, изчислен на касова основа, като той се променя от 2 на сто от brutния вътрешен продукт на 3 на сто от БВП. Изменението в **ал. 5** е свързано с възможност за

надвишаване на размера на ограничението единствено при извънредни обстоятелства, като е отменена възможността за неспазване на ограничението за бюджетния дефицит по КФП, в случай че не се нарушава ограничението за дефицита на сектор „Държавно управление“. Това е свързано с осигуряване на възможности за по-голяма гъвкавост при наличието на извънредни обстоятелства.

Допълнението в **чл. 28, ал. 1** цели изключване на разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз, включително и по други международни програми и договори, които са с режим на сметки за средства от Европейския съюз, от обхвата за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, който не може да надвишава 40 на сто от brutния вътрешен продукт, с цел да не се ограничава усвояването на средства от европейските фондове и програми.

С предложението за изменение на **чл. 37, ал. 1, т. 4** се цели в максимална степен да бъдат обхванати възможните случаи, за които се предвижда издаване на държавни гаранции по смисъла на § 1, т. 3 от Допълнителните разпоредби на Закона за държавния дълг с оглед аналогичното им третиране.

Изменението на срока в **чл. 79, ал. 5** от „един месец“ на „една седмица“ е вследствие на техническа грешка, допусната при внасянето от Министерския съвет в Народното събрание през 2017 г. на ЗИД на ЗПФ, като срокът е свързан със задължението на първостепенните разпоредители с бюджет, чиито параметри на програмните формати на бюджет не съответстват на параметрите на одобрения от МС законопроект за държавния бюджет и на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза, да ги приведат в съответствие и да ги представят на председателя на Народното събрание за обсъждане в постоянните комисии.

Относно допълненията в **чл. 109, ал. 3** предложените текстове регламентират одобряването на допълнителни разходи/трансфери по бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, в случаите на неусвояване от ПРБ на одобрени от Министерския съвет допълнителни разходи/трансфери по реда на тази алинея. Това ще даде възможност неизразходваните средства да бъдат използвани за изпълнението на други приоритетни политики, с оглед по-ефективно разходване на ограничения финансов ресурс. Целта на направеното предложение в **ал. 4** е разширяване на възможностите за финансиране на бюджетното салдо, вкл. за сметка на икономии на разходи/трансфери по бюджета на съответния ПРБ.

Приемането на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси е адекватен отговор на създалата се извънредна икономическа и финансова ситуация в глобален мащаб от разразилата се пандемия от COVID-19, който да позволява на страната ни да предприема съответни мерки при стриктно спазване на изискванията на европейското законодателство по отношение на фискалните правила и при освобождаване на необходимото фискално пространство в рамките на националните ограничения и при спазване на финансова дисциплина и фискална устойчивост. Това следва да допринесе и за реализация на Плана за възстановяване на Европа, предвиждащ възможности за държавите-членки на ЕС за достъп до ресурси от фондове, програми и механизми и безпроблемното им използване.

След приемането на предлаганите изменения и допълнения в Закона за публичните финанси заложените цели следва да бъдат постигнати в рамките на бюджетния процес, което ще е и предпоставка за приемането на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2021 г. при спазване на фискалните правила и в рамките на допустимите отклонения.

С предложения законопроект не се нарушават изискванията на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията на бюджетните рамки на държавите членки (ОВ, L 306/41 от 23 ноември 2011 г.), която е въведена с приемането на Закона за публичните финанси през 2013 г., като частта от промените в закона, свързани с фискалните правила и ограничения попада в приложното поле на Директивата, поради което предложенията са съгласувани предварително с Европейската комисия. Към пакета от документи към законопроекта е приложена и Справка за съответствие с европейското право.

По законопроекта са проведени обществени консултации съгласно Закона за нормативните актове, като предвид изключително краткото време, оставащо до крайния срок за подготовка и внасяне в Народното събрание на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2021 г. срокът е 14-дневен, за да се осигури съгласуваност между двата законопроекта. За получените становища е изготвена справка.

В законопроекта не се съдържат мерки за противодействие на корупцията, тъй като предложените разпоредби не регламентират материя, свързана с наличие на корупционен риск.

Законопроектът не изисква допълнителни разходи/трансфери/други плащания по държавния бюджет или по сметки за средства от Европейския съюз и не се очаква да има негативно въздействие върху бюджетите на останалите организации, включени в КФП.