

| Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието* (Приложете към формуляра допълнителна информация/документи) | |
|---|--|
| Институция: Министерство на финансите | Нормативен акт: Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси |
| За включване в законодателната/оперативната програма на Министерския съвет за периода: Октомври 2020 г. | Дата: 21.10.2020 г. |
| Контакт за въпроси: Цветослав Миков, началник на отдел, дирекция „Бюджет“, Министерство на финансите | Телефон: 02/9859 2120 |
| 1. Дефиниране на проблема: <p><i>1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.</i></p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p> | |

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 са пряко свързани с това наличните към момента фискални правила и ограничения да отговарят 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.

Наблюдават се следните проблеми:

- Сложен набор от приложими цифрови фискални правила;
- Сложна обвързаност между национални и европейски цифрови правила;
- Липсата на регламентирани възможности за отклонения от ограниченията за дефицита при извънредни обстоятелства, когато това е допустимо от европейското законодателство;
- Липсата на гъвкавост на националните фискални ограничения;
- Риск от ограничаване 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, тъй като същите попадат в обхвата на разходите по консолидираната фискална програма, чийто максимален размер не може да надвишава 40 на сто от брутният вътрешен продукт. Това е особено актуално при условията на предстоящото реализиране на Плана за възстановяване на Европа, предвиждащ възможности за държавите-членки на ЕС за достъп до ресурси от фондове, програми и механизми, чието реализиране ще се отрази върху показателите на консолидираната фискална програма и би поставило под риск спазването на националното разходно правило;

- Допусната техническа грешка при внасянето от Министерския съвет в Народното събрание през 2017 г. на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси относно нормата за срока по чл. 79, ал. 5 от ЗПФ;
- Липса 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.

1.2. Опишете какви са проблемите в прилагането на съществуващото законодателство или възникналите обстоятелства, които налагат приемането на ново законодателство. Посочете възможно ли е проблемът да се реши в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности (например съвместни инспекции между няколко органа и др.).

Съгласно чл. 2 от Закона за публичните финанси с друг закон не може да се създава уредба на материята – предмет на този закон, която се отклонява от принципите и правилата, определени с него, а съгласно § 4 от допълнителните разпоредби този закон може да бъде изменян, допълван или отменян единствено с нов закон за публичните финанси или със специален закон за изменение и допълнение на този закон.

Описаните в т. 1.1 проблеми, които са основата на предложения законопроект, не могат да бъдат решени в рамките на съществуващото законодателство чрез промяна в организацията на работа и/или чрез въвеждане на нови технологични възможности. Материята, предвид своето естество, следва да бъде уредена в закон, а систематичното място на същата е в Закона за публичните финанси, който единствено може да регламентира отношения, свързани с бюджетната рамка, общото устройство и структурата на публичните финанси.

1.3. Посочете дали са извършени последващи оценки на нормативния акт, или анализи за изпълнението на политиката и какви са резултатите от тях?

Извършена е последваща оценка на Закона за публичните финанси. Същата е проведена преди възникването на извънредната ситуация от разразилата се пандемия от COVID-19, като поради това същата не отчита необходимите изменения, свързани с предприемане на мерки за отговор и преодоляване на последиците от създадалата се икономическа и финансова криза в глобален мащаб.

2. Цели:

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.

Посочете целите, които си поставя нормативната промяна, по конкретен и измерим начин и график, ако е приложимо, за тяхното постигане. Съответстват ли целите на действащата стратегическа рамка?

Заложените цели следва да бъдат постигнати в рамките на бюджетния процес след приемането на предлаганите изменения и допълнения в Закона за публичните финанси. Приемането на предлаганите изменения и допълнения е 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.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

1. Бюджетните организации, чиито бюджети са включени в консолидираната фискална програма;
2. Лицата, които попадат в сектор „Държавно управление“;
3. Фискалния съвет;
4. Българската народна банка;
5. Националното сдружение на общините в Република България.

Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.).

4. Варианти на действие:

Вариант за действие 1 – Приемане на законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси.

С приемането на законопроекта се въвеждат следните норми:

Създава се норма (нова ал. 3 към чл. 25), с която се 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".

Изменя се нормата на ал. 4 към чл. 27, с което се променя ограничението на годишния бюджетен дефицит по консолидираната фискална програма от 2 на сто БВП на 3 на сто от БВП, в с изменението в ал. 5 се прави препратка към условието за допустимост на отклонение от ограничението за бюджетния дефицит по КФП.

Изменя се нормата на чл. 28, ал. 1, като се изключват разходите, извършвани от

сметки за средства от Европейския съюз от обхвата на ограничението за максималния размер на разходите по КФП.

Изменя се нормата на т. 4 към чл. 37, ал. 1, като се разширява обхватът на възможните случаи, за които се предвижда издаване на държавни гаранции.

В нормата на чл. 79, ал. 5 се променя срок от един месец на една седмица, поради допуснатата техническа грешка в проекта на ЗИД на ЗПФ от 2017 г.

Разширява се нормата на ал. 3 към чл. 109, като се дава възможност за одобряване от Министерския съвет на допълнителни разходи/трансфери за сметка на неусвоени от ПРБ допълнителни разходи/трансфери, одобрени от Министерския съвет на основание същата норма.

Вариант за действие 2 „Без действие“

При този вариант се запазва досегашната приложима уредба на Закона за публичните финанси с наличните ограничения на фискалните правила, която не позволява даване на адекватен отговор на създалата се извънредна икономическа и финансова ситуация в глобален мащаб и ограничава възможностите за използване на ресурси от фондове, програми и механизми.

Идентифицирайте основните регулаторни и нерегулаторни възможни варианти на действие от страна на държавата, включително варианта „Без действие“.

5. Негативни въздействия:

Вариант 1

При приемане на промените в Закона за публичните финанси не се очакват негативни въздействия.

Вариант 2

При неприемане на промените в Закона за публичните финанси ще продължат да съществуват идентифицираните проблеми и негативни въздействия, както следва:

- Ще се запази сложният набор от приложими цифрови фискални правила, които да създават предпоставки за проциклична фискална политика поради липсата на гъвкавост;
- Формално ще се нарушат национални и европейски цифрови правила, въпреки допустимостта за отклонения съгласно европейските норми;
- Остава рискът от ограничаване 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, тъй като същите попадат в обхвата на разходите по консолидираната фискална програма, чийто максимален размер не може да надвишава 40 на сто от брутния вътрешен продукт в условията на прогнозиран икономически спад/слаб растеж;
- Ефективното разходване на ограничените публични ресурси с цел посрещане на предизвикателствата ще остане ограничено при липсата на възможност за одобряването на допълнителни разходи/трансфери за сметка на неусвоени разходи, допълнително предоставени през годината.

Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни

потенциални икономически, социални, екологични и други негативни въздействия за всеки един от вариантите, в т.ч. разходи (негативни въздействия) за идентифицираните заинтересовани страни в резултат на предприемане на действията. Пояснете кои разходи (негативни въздействия) се очаква да бъдат второстепенни и кои да са значителни.

6. Положителни въздействия:

Вариант 1

С приемането на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси ще се постигнат дефинираните цели относно:

- 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, което ще позволи разработването и провеждането на фискална политика при допустими от европейското и националното законодателство параметри на фискалната рамка;
- Ясно дефиниране на ограниченията и допустимите отклонения и уеднаквяване на условията за тях;
- 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 неизразходвани средства по бюджетите на ПРБ да бъдат използвани за изпълнението на други приоритетни политики с оглед по-ефективно разходване на ограничения финансов ресурс;
- Съобразяване с направените констатации и дадените препоръки от страна на Европейската комисия, ОИСР, СБ по отношение на рационализиране на фискалните правила и ограничения.

Вариант 2

Не са идентифицирани положителни въздействия при варианта за неприемане на промените в Закона за публичните финанси.

Опишете качествено (при възможност – и количествено) всички значителни потенциални икономически, социални, екологични и други ползи за идентифицираните заинтересовани страни за всеки един от вариантите в резултат на предприемане на действията. Посочете как очакваните ползи кореспондират с формулираните цели.

7. Потенциални рискове:

Не са идентифицирани потенциални рискове при реализирането на Вариант 1 - приемане на законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси.

Посочете възможните рискове от приемането на нормативната промяна, включително възникване на съдебни спорове.

8.1. Административната тежест за физическите и юридическите лица:

Ще се повиши

Ще се намали

Няма ефект

Приемането на законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси не поражда последствия, свързани с административни режими и тежести.

8.2. Създават ли се нови регулаторни режими? Засягат ли се съществуващи режими и услуги?

Със законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси не се предвижда създаването на нови регулаторни режими, както и не се засягат съществуващи режими и услуги.

9. Създават ли се нови регистри?

Със законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси не се предлага създаването на нови регистри.

Когато отговорът е „да“, посочете колко и кои са те.....

10. Как въздейства актът върху микро-, малките и средните предприятия (МСП)?

Актът засяга пряко МСП

Актът не засяга МСП

Няма ефект

Приемането на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси не поражда отношения с микро-, малките и средните предприятия.

11. Проектът на нормативен акт изисква ли цялостна оценка на въздействието?

Да

Не

12. Обществени консултации:

Съгласно разпоредбата на чл. 26, ал. 3 от Закона за нормативните актове по проекта на акт ще бъдат проведени обществени консултации чрез публикуване на законопроекта, мотивите към него, предварителната оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ и на Портала за обществени консултации и на Интернет страницата на Министерството на финансите. 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.

Проектът на акт ще се съгласува с всички министри, с дирекциите от администрацията на Министерския съвет, с чиято функционална компетентност е свързан, и с Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество относно наличието на корупционен риск в съответствие с чл. 32, ал. 1, 3, 5 и 6 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Законопроектът ще се съгласува и с Българската народна банка, Фискалния съвет, Сметната палата и Националното сдружение на общините в Република България.

Обобщете най-важните въпроси за консултации в случай на извършване на цялостна оценка на въздействието или за обществените консултации по чл. 26 от Закона за нормативните актове. Посочете индикативен график за тяхното провеждане и

видовете консултационни процедури.

13. Приемането на нормативния акт произтича ли от правото на Европейския съюз?

Да

Не

С предложението 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 ще бъдат съгласувани предварително в рамките на съответните работни групи, както и с Европейската комисия. Разработена е справка за съответствие с европейското право.

Моля посочете изискванията на правото на Европейския съюз, включително информацията по т. 8.1 и 8.2, дали е извършена оценка на въздействието на ниво Европейски съюз, и я приложете (или посочете връзка към източник).

14. Име, длъжност, дата и подпис на директора на дирекцията, отговорна за изработването на нормативния акт:

Име и длъжност:

Добрин Пинджуров, директор на дирекция „Бюджет“, Министерство на финансите

Дата: 25.09.2020 г.

Подпис: