

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**МЕЖДУПРАВИТЕЛСТВЕНА КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

**ПРЕГОВОРНА ПОЗИЦИЯ**

**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ПО ГЛАВА 29 "ФИНАНСОВИ И БЮДЖЕТНИ ВЪПРОСИ"**

**ОБЩА ПОЗИЦИЯ**

Република България приема напълно достиженията на правото на Европейската общност по раздел 29 "Финансови и бюджетни въпроси" и ще предприеме необходимите мерки за осигуряване ефективното му приложение след присъединяването.

Съгласно стратегията си за присъединяване Република България приема, че ще бъде готова да поеме задълженията, произтичащи от членството ѝ в ЕС не по-късно от 1 януари 2007 г. (31 декември 2006 г.).

Република България отправя искане за преходен период по отношение плащането на пълния размер на вноските в бюджета на Общността. През този период Република България очаква нейните вноски да бъдат намалени или частично възстановени. Продължителността на този преходен период и процентът на намаление или възстановяване са обект на договаряне в зависимост от резултатите от преговорите по другите глави.

## **Б. ПРИЕМАНЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ДОСТИЖЕНИЯТА НА ПРАВОТО НА ЕС**

### ***Законодателна база в Република България***

Законодателството на ЕС по глава 29 “Финансови и бюджетни въпроси” съдържа законодателни актове, свързани с бюджетната система на Европейския съюз, източниците на нейното финансиране (системата от собствени ресурси на Общността). Тези регламенти и решения са пряко приложими и затова не е необходимо да бъдат транспонирани в националното законодателство.

Европейското законодателство не налага на страните-членки конкретен модел на бюджетна система. Независимо от това, от страните кандидатки се изисква да имат такава бюджетна организация, която ще осигури ефективното управление на средствата постъпващи в и от Европейския съюз. България ще предприеме необходимите стъпки, за да гарантира доброто финансово управление на бюджетни ресурси на Общността.

Конституцията на Република България и Законът за устройството на държавния бюджет формират законовата рамка на бюджетния процес в България. Съгласно Конституцията държавния бюджет, както и всички международни финансови ангажименти се одобряват и приемат от Народното събрание. Законът за устройството на държавния бюджет, в сила от 1997, дефинира ролята на различните национални институции в бюджетния процес. Той също излага основните правила във връзка със съставянето, изпълнението, управлението и отчитането на държавния бюджет, както и основните бюджетни принципи, съответстващи на международната практика и най-добрите постижения на страните от Европейския съюз. Тези принципи включват годишност, универсалност и конкретност на разходите. Държавният бюджет се съставя и изпълнява за една финансова година. Приходите не са целеви и служат за покриване на разходите.

Други закони, които допълват тази рамка са:

- годишните закони за държавния бюджет и съдържащите се в тях разпоредби
- Законът за счетоводството (обн. 10.11.2000 г., в сила от 01.01.2001 г.)
- Законът за статистиката (обн. 25.06.1999 г., в сила от 28.06.1999 г.)
- Законът за Сметната палата (обн. 11.08.1995 г., в сила от 15.08.1995 г.)
- Законът за държавния вътрешен финансов контрол (обн. 10.11.2000 г., в сила от 01.01.2001 г.)

- Законът за обществените поръчки (обн. 22.06.1999 г., в сила от 05.07.1999 г.)
- Законът за общинските бюджети (обн. 24.03.1998 г., в сила от 28.03.1998 г.)
- Законът за митниците (23.01.1998 г., 01.01.1999 г.)
- Законът за данък върху добавената стойност (обн. 07.10.1993 г., в сила от 01.04.1994 г.)
- Законът за акцизите (обн. 15.12.2000 г., в сила от 01.01.2001 г.)
- Годишните закони за бюджета на държавното обществено осигуряване
- Годишните закони за бюджета Националната здравноосигурителната каса.

Новият Закон за държавния вътрешен финансов контрол и подготвеният проект на нов Закон за Сметната палата са насочени към хармонизиране на финансовите контролни системи, действащи в България, в съответствие с европейските стандарти и най-добри практики, което ще доведе до повишаване на прозрачността в бюджетната сфера.

#### ***Хармонизация с бюджетната практика на страните в Европейския съюз***

От 1998 г. България провежда бюджетна реформа, насочена към усъвършенстване на планирането, управлението и контрола на бюджетните ресурси. По този начин България се стреми да приведе своите бюджетни процедури и практики в съответствие с най-добрите постижения в тази област на страните от ЕС. Във всички фази на бюджетния процес - планиране, изпълнение, плащания, счетоводство и отчитане, се прилагат съвременни методи за добро финансово управление.

Отправна точка на бюджетната процедура е изготвянето на тригодишна бюджетна прогноза, която се прави на базата на актуализирана тригодишна макроикономическа рамка. В нея се очертават ясно макроикономическата програма, фискалната стратегия, целите на фискалната политика и инструментите за постигането им. Първостепенните разпоредители с бюджетни кредити също са задължени да изготвят тригодишни бюджетни прогнози, на базата на задълбочени анализи и при съобразяване със средносрочната бюджетна прогноза, Националния план за икономическо развитие и наличните финансови ресурси.

Много важно за ефективното използване на държавните средства е и задължителното уведомяване на Министерството на финансите за предложенията за нови държавни помощи. Проектозаконът за държавните помощи поставя изискване мотивите за нови

помощи, отпускани от държавата, да бъдат представяни заедно с проектобюджетите на разпоредителите с бюджетни кредити.

Бюджетното прогнозиране и планиране се насочват към резултативно бюджетирание. Целта е да се постигне ефективно разпределение на ресурсите и ефикасност на разходите за държавните услуги.

България използва средносрочна фискална рамка (СФР) като технически инструмент за прогнозиране и симулация на бюджетните тенденции базирани на макроикономически индикатори. Използваният модел е изграден на базата на финансовото програмиране. СФР осигурява пълна консолидация обхващайки всички бюджетни и извънбюджетни фондове.

Значителни подобрения са направени по отношение на бюджетната документация. Докладът, приложен към годишния законопроект за държавен бюджет представлява важен документ за икономическата политика. Той включва не само макроикономическата рамка и фискалните цели за следващите три години, но и приоритетите на икономическата политика , главните цели и инструментите за постигането им. Доклада съдържа и таблици на консолидираната фискална програма.

Приетият от Министерския съвет законопроект за държавен бюджет се внася за разглеждане и приемане в Народното събрание. Предложения за допълнения или изменения на проекта на годишен закон на държавния бюджет, могат да се правят от Народното събрание след първо четене. Те се обсъждат на заседание на комисиите в Народното събрание, като водеща роля имат бюджетната и икономическата комисия. По време на второто четене проектът на закон и предложенията се обсъждат и приемат от Народното събрание. Одобреният закон за бюджета включва републиканския бюджет, съставен от централния бюджет и бюджетите на министерствата и ведомствата, и бюджета на съдебната власт. След публикуването му в “Държавен вестник”, Министерският съвет приема специално постановление за неговото изпълнение.

Народното събрание одобрява, съгласно Конституцията и специалните закони, с отделни закони бюджета на Националната здравноосигурителна каса и Националния социалноосигурителен институт. Бюджетите на общините не са включени в централния правителствен бюджет и се съставят на база на одобрените с годишния Закон за държавния бюджет субсидии и собствени ресурси.

В съответствие с препоръките за действие, дадени в анекса към документа “Партньорство за присъединяване”, приет с Решение на Съвета на ЕС № 1999/857/ЕС от 06.12.1999 г., през 1999 г. българското правителство започна подготовка за въвеждане на системата на държавно съкровище. Основните му функции съдействат за прилагането на съвременни методи на бюджетно планиране, изпълнение, отчитане и контрол. В средносрочна перспектива, към 2004 г., системата на държавното съкровище ще бъде въведена за всички бюджетни и извънбюджетни фондове.

Броят на извънбюджетните сметки и фондове беше значително намален от близо 100 на 12 на централно ниво. Продължава тенденцията на намаляване на техния брой и консолидирането им в държавния бюджет. Правилата за прогнозиране, отчитане и контрол на тези сметки и фондове са същите, като тези прилагани към държавния бюджет. Основна роля при осъществяването на бюджетната реформа и въвеждането на системата на държавно съкровище играе създаването на нова информационна система за финансово управление (ИСФУ). Системата позволява интеграция и висока степен на компютризация на всички счетоводни операции, което улеснява анализа, прогнозите и управлението на бюджетните средства. ИСФУ базирана на програмният продукт SAP R/3 се разработва на базата на най-добрата практика на страните-членки на Общността. Основните функционални области, които ще се реализират на този етап – Финансово счетоводство, Управление на бюджета и Управление на паричните потоци, са въведени в централните администрации на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити. До края на 2003 година ще приключи внедряването на допълнителни модули от софтуерния продукт SAP R/3 за цялостното обхващане на процеса по отчитането и бюджетни кредити в централните администрации на първостепенните разпоредители с бюджетни кредити.

С разработването на новият сметкоплан за бюджетния сектор се създаде нова счетоводна рамка. Въвеждането му започна от началото на 2001 г. Новият сметкоплан позволява консолидираното отчитане на начислена основа, изготвянето на надеждни отчети и засилване на контрола при бюджетното изпълнение. Принципите и правилата на класифициране на активите, пасивите, приходите и разходите са в съответствие с Държавната финансова статистика (GFS), Системата на националните сметки (SNA 93) и Европейската система на национални сметки (ESA 95). Подготвено е Ръководството за приложението на новия сметкоплан. Предстои разработването на стандарти и подробни инструкции за приложението му.

Важен елемент на бюджетната реформа е усъвършенстване на режима на банковите сметки. Беше въведена системата на единната сметка. По този начин държавните ресурси се централизират в една сметка и платежният процес се рационализира. Единната сметка улеснява ефективния трансфер на бюджетни средства чрез банковата система и повишава контрола при разходването им от разпоредителите с бюджетни кредити. До края на 2001 година системата на единната сметка ще обхване всички левови бюджетни сметки с изключение тези на общините. Тази нова система е използва системата за електронно бюджетно разплащане (СЕБРА), базирана на SDBM ORACLE и ускорено се въвежда в първостепенните разпоредители с бюджетни кредити от февруари 2001 г.

Информация за бюджета и дълга може да се намери на интернет-страницата на Министерство на финансите и в специализираните публикации: "Бюджет", "Държавен дълг", Информационен бюлетин на БНБ.

### ***Управление на средствата от ЕС***

Създадена е необходимата институционална и административна рамка за управление на средствата, постъпващи от ЕС по трите предприсъединителни инструмента: ФАР, ИСПА и САПАРД. По този начин се създават механизми, които са съществени за усвояването на средствата от фондовете на Общността.

Тази рамка обхваща:

- Национален фонд - централен съкровищен орган към Министерството на финансите и изпълнителни агенции (по смисъла на Меморандума за разбирателство за създаване на Националния фонд и Меморандума за разбирателство за използване на Националния фонд за целите на ИСПА) в министерствата. Средствата на ЕС постъпват по сметките на Националния фонд в обслужващата го банка, където за всеки сектор (транспорт и околна среда за ИСПА) и за всяко многогодишно финансово споразумение (САПАРД) има отделна сметка, а за всеки проект (ФАР) и финансов меморандум (ИСПА) - отделна подсметка. Изпълнението на сметките се отчита по единната бюджетна класификация. Организацията на управление на сметките и "трансферирането" на средствата към изпълнителните агенции при отделните министерства са изцяло подчинени на основните принципи на системата на единна сметка, прилагана за бюджетните средства. Със средствата по тези сметки се оперира при спазване на принципа на двата подписа;

- Агенция САПАРД, която е акредитирана от Европейската комисия като разплащателна и изпълнителна агенция;
- Звена за управление на проекти в съответните министерства.

Изпълнението на проектите и управлението на средствата от ЕС са обект на вътрешен и външен финансов контрол. Държавната агенция за вътрешен финансов контрол осъществява вътрешния финансов контрол, а Сметната палата е отговорна за външния одит.

В допълнение одобрението на заявките за средства от изпълнителните агенции са заложи в Ръководството за процедури на Националния фонд, което ясно дефинира нивата на вътрешен контрол за заетите в Националния фонд.

Необходимите ресурси за кофинансиране по програми на ЕС ще се осигуряват приоритетно от държавния бюджет, на база на Националния план за развитие. На етап програмиране средствата необходими за кофинансиране се включват в средносрочната фискална рамка (СФР), което гарантира регулярното финансиране на многогодишните проекти на ЕС. От 2001 година тези ресурси се показват на специален ред. В бъдеще се предвижда привличане на частни капитали за финансиране на такива проекти.

### ***Собствени ресурси***

Република България приема правилата, методологията и процедурите за финансиране на бюджета на Европейския съюз, чрез прилагането на сега действащата система на собствени ресурси. България декларира, че към датата на присъединяване ще бъде способна да изпълнява задълженията си към бюджета на ЕС, по отношение определянето, събирането, превеждането и отчета на собствените ресурси. Агенцията за държавен вътрешен финансов контрол отговаря за контрола на администрациите, имащи задължението да събират собствените ресурси. Целта на контрола е да се гарантира, че собствените ресурси са събрани в определения срок и ефективно.

*Традиционни собствени ресурси (мита, селскостопански мита и налози върху производството на захар)*

Агенция “Митници” е институцията, която ще отговаря за събирането, отчитането и контрола на традиционните собствени ресурси на ЕС.

Законът за митниците и Правилникът за неговото прилагане са базирани на Митническия Кодекс на Европейската Общност и Правилника за неговото прилагане.

Митническото законодателство е напълно хармонизирано с европейското законодателство. По глава 25 “Митнически съюз” не е отправено искане за дерогации или преходни периоди.

Република България ще прилага Общата митническа тарифа от датата на присъединяването.

Република България е в процес на усъвършенстване на инфраструктурата за упражняване на контрол при събирането на митата.

Създадена е система за регистриране на митническите задължения. Този регистър съдържа информация за регистрираните мита, неплатените задължения и извършените плащания. В момента се въвежда митническият модул на Българската интегрирана митническа информационна система. Той използва стандартизирани кодове за идентифициране на бюджетните приходи като различни типове задължения, методи на плащане и задължените лица.

Република България в момента не прилага налози върху производството на захар, произтичащи от законодателството на ЕС. Въпреки това в Националната програма за приемане достиженията на правото на ЕС, раздел 7 “Земеделие”, България декларира, че през 2003 и 2005 ще приеме нови наредби, които ще въведат принципите за регулиране на пазара на захар, прилагани в ЕС. Към датата на присъединяването в България ще бъдат наложени захарни налози, съгласно изискванията на европейското законодателство и ще бъде осигурен необходимия административен капацитет за тяхното администриране.

От датата на присъединяване Република България ще въведе сметки за счетоводно регистриране на установените традиционни собствени ресурси (сметки”А” и “Б”) съгласно разпоредбите на Регламент №1150/2000.

Република България ще осигури адекватни процедури по архивирането на документацията във връзка с традиционните собствени ресурси с цел осигуряване на възможности за последващи проверки.

#### *Данък добавена стойност*

Република България е запозната с изискванията за изчисляване на хармонизираната база на ДДС съгласно разпоредбите на Шеста директива 77/388/ЕЕС и Регламент



1553/89, както и с правилата за превеждане на ресурса от ДДС, съгласно Регламент 1150/ 2000.

Данък добавена стойност е въведен в България през 1994 г. Новият Закон за данък добавена стойност /приет през 1998 г. и в сила от 1.1.1999 г./ отразява основните изисквания на Шеста директива / 77/388/ЕИО/. Българското законодателство свързано с ДДС ще бъде постепенно хармонизирано с *acquis* преди датата на присъединяването в съответствие с задълженията поети в глава 10 (“Данъчно облагане”). Република България отправя искане за постоянна дерогация от изискването на чл. 24 Шеста директива (77/388/ЕЕС) за праг на регистрация по ДДС. Искането е прагът на регистрация на нейна територия да бъде определен на нивото от 50 000 BGL (25 000 EURO), до което ще се достигне не по-късно от 01.01.2007 г. Република България иска 5 годишен преходен период до 31 декември 2011 г. в съответствие с изискванията на чл. 12 (3а) Шеста директива (77/388/ЕЕС) за облагането с ДДС на протезите и техническите средства за инвалидите.

Република България разполага с информационни системи за администриране, събиране, осчетоводяване, отчитане и контрол на ДДС. В състояние е да осигури необходимата информация на децентрализирана и консолидирана основа в определените срокове относно: базата за начисляване на ДДС за предходната година; прогнозите относно базата за начисляване на ДДС за следващата календарна година. България е готова да съдейства на органите на Европейската комисия при контрола върху базата за начисляване на ДДС. Към Главна данъчна дирекция ще бъде изградено Централно звено за връзка (ЦЗВ) за оперативен обмен на информация, свързана с ДДС, по сделки между страните в Общността. Съвместно с Европейската комисия ще бъде осъществено свързването на ЦЗВ към Европейската система за обмен на информация – VIES.

В България администрирането на приходите от ДДС се осъществява от Главна данъчна дирекция към Министерството на финансите.

Националният статистически институт е в състояние да събира данните, необходими за определяне на среднопретеглената ставка, с оглед установяване на хармонизираната база на ДДС. Той ще предоставя на Европейската комисия необходимата информация от националните сметки във връзка с упражнявания от нея контрол върху начина на изчисляване на базата за начисляване на ДДС.

*Брутен национален продукт (БНП)*

Годишните икономически сметки в Република България се разработват от Националния статистически институт въз основа на методологическите изисквания на Европейската система за националните сметки (ESA 95). Пълно хармонизиране в тази област се предвижда до 2006 г. (позиция по раздел 12 Статистика).

Националният статистически институт е отговорен за изчисляването на БНП по пазарни цени и за подобряване на изчерпателността на БВП, като основен компонент на БНП. Той е отговорен също за гарантиране на качеството, съответствието със стандартите и легитимността на данните, в съответствие с европейското законодателство - ESA 95 /Регламент 96/2223/, Директива 89/130, Решение 94/168. НСИ ще предоставя информация на Европейската комисия относно основните данни, класификации и методи, които се прилагат понастоящем при съставянето на националните сметки и прехода от БВП към БНП (БНД).

Документацията, изготвена във връзка с изчисляването на БНП, ще се съхранява според изискванията на европейското законодателство и ще съставлява базата за редовна оценка на Европейската комисия относно националните сметки на България.

## **В. АДМИНИСТРАТИВЕН КАПАЦИТЕТ**

Създадени са всички необходими институционални структури за прилагане на европейското законодателство в сферата на бюджетните и финансовите въпроси. Това са следните институции: Дирекция "Бюджет и държавното съкровище", Главна данъчна дирекция, Дирекция "Данъчна политика", Агенция "Митници", Агенцията за икономически анализи и прогнози, Националния статистически институт, Министерството на земеделието и горите. Основна роля при осъществяване на финансовите взаимоотношения с бюджета на ЕС ще има Държавното съкровище, където ще бъдат открити специални сметки за собствените средства на Общността.

Към дирекция "Бюджет и държавно съкровище" е създаден специален отдел, наречен "Бюджетни аспекти на евроинтеграцията". Този отдел ще бъде отговорен за координирането и наблюдението на дейностите, свързани с изпълнението на задълженията на България за финансиране на общия бюджет на ЕС. Отдел "Бюджетни аспекти на евроинтеграцията" ще бъде звеното за осъществяване на контакти със службите на Европейската комисия по отношение на дължимите от Република България вноски.

## **Г. ОБОСНОВКА НА ИСКАНЕТО ЗА ПРЕХОДЕН ПЕРИОД**

Република България очаква в през първите години да бъде нетен получател на средства от бюджета на Европейския съюз. Въпреки това, през първите години от членството си в Европейския съюз, тя очаква финансовите вноски в бюджета на Европейския съюз, произтичащи от законодателството по глава 29 “Финансови и бюджетни въпроси” да надвишат постъпленията от бюджета на ЕС. Това очакване произтича от факта, че от деня на присъединяването си България следва автоматично да поеме задължението за плащане на пълния размер на дължимите вноски към бюджета на ЕС, докато същевременно средствата идващи от Европейския съюз ще бъдат усвоявани с по-бавен темп.

Като резултат нетната бюджетна позиция ще се влоши, дори отчитайки влиянието на предприсъединителните средства, които подкрепят бюджетната позиция на България към момента на присъединяването ѝ. На настоящия етап България извършва радикални реформи, целящи създаването на функционираща пазарна икономика и изграждането на капацитет за прилагане на законодателството на ЕС (acquis) (изискванията по критериите от Копенхаген), което е свързано със значителни бюджетни разходи.

С оглед предотвратяването на влошаването на нетната фискална позиция през първите години след присъединяването, България отправя искане за преходен период по глава 29 “Финансови и бюджетни въпроси” по отношение плащането на пълния размер на вноските за бюджета на ЕС. През този период България отправя искане вноските да нарастват прогресивно, докато достигнат пълния си размер. Това ще бъде компенсация за средствата, които няма да бъдат усвоени през първите години от членството поради технически или юридически причини и на които България ще има право като нова страна членка, съгласно разпоредбите на законодателството на ЕС и Договора за присъединяване.

\*\*\*

Българското правителство предлага преговорите по тази глава да бъдат предварително затворени на база на съществуващото законодателство на Европейския съюз.

България е готова да открие допълнителни преговори преди края на Междуправителствената конференция, ако възникне такава необходимост поради приемането на нови елементи в законодателството на Европейския съюз.