

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: Септември 2017 г.	Дата: 27.09.2017 г.
Контакт за въпроси: Цветослав Миков, началник на отдел, дирекция „Бюджет“, Министерство на финансите	Телефон: 02/9859 2120
1. Дефиниране на проблема: В процеса на прилагането на Закона за публичните финанси са установени непълноти и необходимост от доразвиване на нормативната уредба. Наблюдават се следните проблеми: - Въпреки постигнато съответствие с изискванията на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки в резултат на обменена информация в рамките на стартирания преглед на Европейската комисия за степента на транспониране на директивата и натрупания опит са отчетени непълноти и необходимост от доразвиване на някои норми в частта на фискалните правила, процедури и националните бюджетни документи; - Липса на трайна уредба на бюджетните аспекти на отношенията във връзка с прилагането на Закона за банковата несъстоятелност, Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, Закона за ограничаване на плащанията в брой и др.; - Липса на експлицитна уредба на някои елементи от взаимоотношенията между държавния бюджет и бюджетите на общините и непълнота в обхвата на правилата за бюджетната дисциплина. <i>1.1. Кратко опишете проблема и причините за неговото възникване. Посочете аргументите, които обосновават нормативната промяна.</i> С приемането на Закона за публичните финанси се постави основата на широкообхватна реформа в областта на публичните финанси. Водещ акцент бе транспонирането на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, както и създаването на условия за изпълнението на относимите регламенти, приети в края на 2011 г. Със закона 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 националните законодателства 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.

Идентифицира се необходимост от обособяване на основните видове бюджетни взаимоотношения на общините с държавния бюджет, чиито конкретни размери по видове се приемат с годишния закон за държавния бюджет, както и от експлицитно посочване на условията и реда за извършването на промени в бюджетните взаимоотношения.

Практиката по прилагането на глава осма „а“ „Общини с финансови затруднения“ показва необходимост и от допълнително обвързване на наблюдението на финансовите показатели на общините и наблюдението на финансите на общините в процедура по финансово оздравяване.

В частта на съставянето на бюджетите се налага допълване на уредбата относно прогнозите за сектор „Държавно управление“, които в съответствие с директивата следва изрично да се включат в националните бюджетни документи.

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.

Необходимостта от съгласуване на свързана с разпоредбите на чл. 4 от Закона за ограничаване на плащанията в брой уредба налага прецизиране на разпоредбите на чл.151 и чл. 154, ал. 9 от ЗПФ.

Идентифицирана е необходимост от промени, с които да 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, което предполага съответните промени в чл. 154 на ЗПФ. Вследствие на разширяването на обхвата на финансовите активи се налага и съответната промяна в § 1, т. 41 от допълнителните разпоредби.

Необходимо е също така да се даде трайна уредба на специфични отношения, свързани с възстановяването на средствата по сметки на бюджетните организации в банки под специален надзор, с отнет лиценз, в режим на реструктуриране или обявени в несъстоятелност, като например определяне на стойността на обезпеченията реализация на обезпеченията с оглед постигането на предвидимост и на равнопоставеност на всички участници, постигане на съгласуваност с терминологията и разпоредби на други закони, включително и чрез предложените със законопроекта

промени в Закона за банковата несъстоятелност. Систематичното място на уредбата е в ЗПФ, а не в годишните закони за държавния бюджет, какъвто е бил досегашният подход за решаване на проблема.

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.

Задължение на държавите-членки е пълното транспониране на изискванията на европейското право (в случая Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки) в националното законодателство, което предвид спецификите на националното ни законодателство може да се извърши единствено чрез включване на съответните разпоредби в Закона за 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?

Законът за публичните финанси не попада в хипотезата на чл. 22, ал. 1 от Закона за нормативните актове, поради което не е извършена цялостна последваща оценка на въздействието на нормативния акт, но прегледът и оценката на прилагането на основните процедури и правила, заложи в Закона за публичните финанси, стартира веднага след приключването на цикъла, обхващащ всички етапи на бюджетния процес – планиране, съставяне, приемане, изпълнение и отчитане на бюджетите. В резултат на този ранен преглед се направиха промени в закона през 2016 г., а посочените в т. 1 обстоятелства налагат и допълнителните промени, които се предлагат с този законопроект.

2. Цели:

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.

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.

3. Идентифициране на заинтересованите страни:

1. Бюджетните организации, чиито, ръководители/органи са първостепенни разпоредители с бюджет - 57;

2. Общините – 265;

3. Държавните висши училища – 36;

4. Лицата, които попадат в сектор „Държавно управление“, определени от Националния статистически институт, съгласно методологията на Евростат ЕСС 2010 – 213;

5. Фискалният съвет;

6. Българската народна банка и 18 банки, обслужващи сметки и плащания на бюджетните организации;

7. 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.

Фискални правила и бюджетна процедура

- По отношение на разходното правило, ограничаващо годишния ръст на бюджетните разходи, ще 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). Предвижда се изключение от правилото за годишния ръст на разходите 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.

- С цел поддържане на бюджетната дисциплина и устойчивостта на публичните финанси 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).

- Предвижда се 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).

- Въвеждат се 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.

- Въвежда се 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.

- Предлага се 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

- Обособят се 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), доразвива се уредбата относно други взаимоотношения с държавния бюджет.

- Определят се изчерпателно условията, при които може да се извършват промени в тях, експлицитно се посочва редът, по който се правят промените, в т.ч. органите, които са компетентни да ги извършат (чл. 51, ал. 2).

- Създават се предпоставки за ограничаване на негативните ефекти върху бюджетната позиция и върху местната общност чрез доразвиване и прецизиране на уредбата относно общините с финансови затруднения.

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

Съгласуват се разпоредбите на чл. 151 и чл. 154, ал. 9 от ЗПФ с разпоредбите на чл. 4 от Закона за ограничаване на плащанията в брой, чиято последна промяна беше извършена с обнародвания в бр. 63 от 2017 г. на Държавен вестник Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Конкретизира се 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 се включва изискването предоставянето на такава подкрепа и извършването на останалите операции по чл. 154, ал. 22 и 23 да не води до ограничаване на плащанията на включените в системата на единна сметка бюджетни организации и лица по чл. 156 от ЗПФ. В следствие на разширяването на обхвата на финансовите активи в чл. 154, ал. 23 се прави и съответната промяна в § 1, т. 41 от ЗПФ.

Създава се трайна уредба на специфичните 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, вместо това да се урежда с годишните закони за държавния бюджет (чл. 152, ал. 9, нови ал. 14 и 15, чл. 152а, 152б, 152в и 152г и § 1, т. 41).

Вариант за действие 2 „Без действие“

В случай че не бъде приет законопроектът за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси, съществува риск от стартиране на наказателна процедура за нарушение на европейското право срещу Република България. Отделно от това съществува значителен риск от неосъществяване на изброените по-горе положителни ефекти, очаквани в резултат от приемането на проекта на акт.

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. Законът урежда основно отношения (правила, процедури и бюджетни документи) между разпоредителите с бюджет, няма въздействие върху икономически сектори и не поражда възникване на допълнителни разходи за заинтересованите страни.

Вариант 2

При неприемане на промените в Закона за публичните финанси могат да се очакват следните негативни въздействия:

- негативни констатации и препоръки при прегледи от страна на Европейската комисия и други органи;

- рискове за нарушаване на бюджетната дисциплина;
- липса на правна сигурност и предвидимост в публичния сектор при прилагането на Закона за банковата несъстоятелност, Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници, поради липса на трайна уредба на отношенията.

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 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;
- съгласуваност със свързана уредба в други закони.

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.

Проектът на акт ще се съгласува с всички министри, с дирекциите от администрацията на Министерския съвет, с чиято функционална компетентност е свързан, и с Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерския съвет в съответствие с чл. 32, ал. 1, 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

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.

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: 23.08.2017 г.

Подпис: 