

Проект на Закон за публичните финанси

Информация

Откриване / Приключване: 20.08.2012 г. - 03.09.2012 г. Неактивна

Номер на консултация: #603-K

Област на политика: Финанси и данъчна политика

Тип консултация: Закон

Вносител: Министерство на околната среда и водите

Тип вносител: Национално

Причини за приемането на Закона за публичните финанси От влизането си в сила през 1996 г. Законът за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) е основният инструмент за управление на бюджетния процес и уреждане на взаимоотношенията между държавния бюджет и бюджетите на общините, както и режима на извънбюджетните средства. Законът се придържа към класическата структура на устройствените закони за бюджета, като определя процедурата, ролите и компетентностите на участниците в бюджетния процес в отделните му етапи – съставяне, приемане, изпълнение и приемане на отчета. Законът за устройството на държавния бюджет е един от силно консервативните закони, който през 16-те си години действие е претърпял относително малък брой изменения и допълнения - девет на брой. Влизането му в сила съвпада с въвеждането на режима на валутния борд и има за цел да осигури необходимата фискална устойчивост посредством строга финансова дисциплина в управлението на бюджетите на държавните органи и бюджетните организации. Законът за устройството на държавния бюджет се явява основният инструмент на правителствата за запазване на силната роля на фиска като регулатор за постигане на целите и справяне с предизвикателствата, стоящи пред икономическата политика на страната в отсъствието на монетарна политика. Независимо от консерватизма, с който се характеризира управлението на държавните финанси, ЗУДБ не се оказва бариера за усъвършенстване на управлението на публичните финанси. Стартиралите през 2002 г. процеси, насочени към оптимизиране на бюджетната процедура и въвеждане на програмно и ориентирано към резултатите бюджетиране в министерствата и държавните агенции, постепенно намериха практическо приложение. Министерството на финансите положи усилия за повишаване качеството на информацията, съдържаща се в бюджетните документи, като бе утвърдена практиката Народното събрание да приема разходите по бюджетите на министерствата и на държавните агенции по политики, а Министерският съвет да ги утвърждава по програми. С

въвеждането на подобни съвременни инструменти и модели Министерството на финансите създаде предпоставки за постигане на устойчива и предсказуема средносрочна рамка, осигуряваща по-ефективно разпределение и управление на ресурсите. Паралелно с усилията във фазата на планирането и съставянето на бюджета се осъществяваха и реформи в областта на изпълнението и отчитането му, като по-съществените са свързани с въвеждането на системата на единна сметка и създаването на унифициран сметкоплан за бюджетните предприятия, съответстващ на правилата на Държавната финансова статистика (GFS), Системата на националните сметки (SNA 93) и Европейската система на национални сметки (ESA 95). През този период протича и процес на финансова децентрализация, като инструмент на централната власт за подобряване на финансовото състояние на общините. Целите на реформата в тази област акцентират основно върху създаването на условия за устойчиво и дългосрочно балансиране на разходните отговорности на общините със стабилни приходоизточници и ефективен граждански контрол. Тези усилия получиха положителната оценка на международните финансови институции, които отчетоха постигнатия от страната ни напредък по отношение на провежданата фискална и бюджетна дисциплина, особено в контекста на приетите през 2011 г. в рамките на постигнатия широк политически консенсус фискални правила, обединени в т.нар. „Пакт за финансова стабилност“. Превърналите се в част от националното законодателство фискални правила институционализираха рамката за разработване на фискалната политика в дългосрочен план. Този акт осигури търсената приемственост в политиката и гарантира в национален и международен план, че България ще бъде бюджетно дисциплинирана страна. Съгласно новите фискални правила дефицитът на касова основа по консолидираната фискална програма (КФП) не може да надвишава 2% от БВП, а консолидираните разходи не могат да надвишават 40% от прогнозния БВП. Така България направи сериозна крачка в посока прилагане на европейските изисквания за засилване и укрепване на икономическото управление и за засилена координация на икономическите, фискални и бюджетни политики на държавите-членки, преди приемането в края на 2011 г. на пакета от шест законодателни акта (пет регламента и една директива) за засилване на икономическото управление в ЕС. Така страната ни потвърди виждането си, че истинска култура на бюджетно управление може да бъде постигната само ако стриктни правила, ориентирани към спазването на фискалните критерии от Маастрихт, залежат в националното законодателство и конституциите на държавите-членки. По този начин парламентите ще бъдат естествени гаранتي за тяхното съблюдаване и така дисциплиниращият ефект ще е много по-силен. Следва да се отбележи, че осъществяваните в периода от началото на членството ни в Европейския съюз реформи са и отделни стъпки в изпълнение на препоръки на Съвета на ЕС по икономически и финансови въпроси (ЕКОФИН) за подобряване работата в областта на качеството на публичните финанси, за повишаване на ефективността и ефикасността на публичните разходи и на структурата на приходите, както и за провеждане на основни реформи в публичния сектор. Голяма част от представените по-горе реформи и нововъведения в бюджетната област не намираха трайно институционално решение, а се провеждаха чрез уредба в годишните закони за държавния бюджет и в постановлението за неговото

изпълнение. По този начин фискалната политика често се оказваше заложник на конюнктурни политически решения, които не винаги отчитаха реалното състояние на икономиката и очакванията за нейното развитие в средносрочен план. Това създаваше предпоставки за загуба на приемственост във фискалната политика и забавяше процеса на провежданите структурни реформи. В своята програма правителството се ангажира с провеждането на политика на икономическа и финансова обоснованост и целесъобразност на управленските решения. В нея се предвижда реализирането на политика на ограничаване и оптимизиране на бюджетните разходи при строга и ясна отчетност, постоянен мониторинг и контрол на разходите на всички държавни дейности. За постигането на декларираната в програмата цел за повишаване качеството на публичните финанси правителството е заложило редица мерки, сред които централно място заемат приемане на нова нормативна уредба за планиране и управление на публичните финанси и утвърждаване ролята на програмното и ориентирано към резултатите бюджетниране. Внесеният законопроект за публичните финанси е израз на намеренията на правителството за широкообхватна реформа на средносрочната бюджетна рамка, която да адресира съществуващите слабости и да подкрепи протичащите процеси на фискална консолидация. С него се предвижда транспонирането на основни положения на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки и за създаване на условия за изпълнението на относимите регламенти, приети в края на 2011 г. Изработването на нов закон е и в контекста на препоръките на Сметната палата.

Цели, които се поставят със законопроекта за публичните финанси Със законопроекта се цели системата за управление на публичните финанси да се постави на една широка основа, като средносрочната бюджетна рамка се превърне в реален инструмент за средносрочно прогнозиране и планиране, чрез прилагане от органите на централната и местната власт на строги фискални правила и даването на трайна уредба на отношенията, свързани с разработването и отчитането на програмен формат на бюджет. Предвидените разпоредби, уреждащи съставянето на средносрочната бюджетна прогноза, на държавния бюджет, на бюджетите на държавното обществено осигуряване, на Националната здравноосигурителна каса и на общинските бюджети имат за цел въвеждането на многогодишна бюджетна перспектива, основана на многогодишно фискално планиране. Във връзка с целта за въвеждане на цялостни, съгласувани и надеждни практики за прогнозиране и наблюдение на подсекторите на сектор „Държавно управление“ с влизането в сила на Закона за публичните финанси се предвижда отмяна на Закона за устройството на държавния бюджет и на Закона за общинските бюджети, както и промени в десетки други закони. Обобщени са националните фискални правила - за салдото на сектор „Държавно управление“, за бюджетното салдо по консолидираната фискална програма, изчислено на касова основа, за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, за номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“. Въведената дефиниция за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ е унифицирана, съгласно изискванията на Регламент на Съвета (ЕО) № 479/2009 от 25 май 2009 година за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит. Със законопроекта се цели и допълнително

засилване на взаимодействието между законодателната, изпълнителната, съдебната власт и общините за провеждане на благоразумна фискална политика при спазване на референтните стойности за бюджетния дефицит и размера на консолидирания дълг, установени за Европейския съюз с критериите от Маастрихт. Разширяването на взаимодействието между тях, особено по отношение на приноса им към спазването на общите ограничения и постигането на целите на фискалните правила за сектор „Държавно управление“ е осигурено при зачитане на самостоятелния характер на бюджетите им. С проекта на закон се предлагат и стъпки в посока за повишаване на бюджетната прозрачност и публичност с оглед разширяване на възможностите за участие на обществеността в обсъждането на провежданите политики, като се създават предпоставки за увеличаване на достъпа до бюджетна информация, както и за подобряване на нейното качество и обхват. Законопроектът предвижда уреждането с един нормативен акт на общото устройство и структура на публичните финанси. Той е израз на стремежа да се консолидират всички аспекти на управлението и използването на публичните ресурси както на национално, така и на местно ниво. Публичните финанси се разглеждат като единна система за осигуряване и финансиране на публични блага и услуги, преразпределение и трансфериране на доходи и акумулиране на ресурси от бюджетните организации. В глава първа „Общи положения“ е дефиниран основният понятиен апарат, ролята и отговорностите по организирането и ръководството на съответните бюджети. Въвеждат се нови дефиниции и се доразвиват съществуващи, като публични финанси, консолидирана фискална програма, бюджет, централен бюджет и др. Цели се разширяване на използваните финансово-правни форми, отстраняване на съществуващи, които в практиката са загубили своето значение или са несъотнесими към новата уредба на публичните финанси, както и прецизиране и актуализиране на използваната терминология. Със законопроекта се предвижда прекратяване на използването на извънбюджетни фондове и сметки по чл. 45, ал.2 от Закона за устройството на държавния бюджет и чл. 42, ал.1, т.1 от Закона за общинските бюджети, което е важна стъпка в посока на засилване на фискалната консолидация. По отношение на средствата от ЕС е предвидено обособяването на отделни сметки, които не са част от съответния бюджет – сметки за средства от Европейския съюз. Със законопроекта е дадена и по-подробна регламентация на сметките за чужди средства. В тази глава са дефинирани и различните разпоредители (първостепенни и от по-ниска степен) с бюджет и със сметки за средства от ЕС, както и начина на тяхното определяне. В съответствие с икономическата логика се въвежда понятието „разпоредител с бюджет“. Предвидено е разходите по бюджетите на първостепенните разпоредители и в бъдеще да се класифицират по показатели на икономическата и функционалната класификации, като се институционализира програмният подход на бюджетиране. Със законопроекта се предлага регламентиране на съставянето на разходната част по бюджета на първостепенните разпоредители с бюджет, които са част от държавния бюджет по области на политики/функционални области и по бюджетни програми от компетентността и отговорността на съответния първостепенен разпоредител с бюджет. За общините съставянето на програмен формат на бюджет е предвидено като възможност. За разлика от досегашната структура на държавния бюджет,

законопроектът предвижда да не се обособява частта републикански бюджет. Предвижда се да се запази обхватът на държавния бюджет, който да включва централен бюджет, бюджетите на Народното събрание, на съдебната власт, на Министерския съвет, на министерствата и на други бюджетни организации. Дефинирани са основните принципи, които следва да се спазват при управлението на публичните финанси, като: всеобхватност, отчетност и отговорност, адекватност, икономичност, ефективност и ефикасност, прозрачност, устойчивост и законосъобразност. Запазен е един от основните принципи на бюджетирането, а именно за нецелевия характер на постъпленията. Законопроектът е структуриран в шестнадесет глави, като централно място в неговата конструкция заемат фискалните правила, обособени в самостоятелна глава (втора), както и следващите три глави, регламентиращи съответно структурите на бюджетите (глава трета), бюджетните взаимоотношения (глава четвърта) и финансовите взаимоотношения с общия бюджет на ЕС и с други международни програми и договори (глава пета). В следващите пет глави са дефинирани ролите, отговорностите и сроковете по съставянето, приемането, изпълнението на бюджетите, както и текущото наблюдение и отчитане на консолидираната фискална програма и изготвянето на годишните отчети за изпълнението на държавния бюджет и на общинските бюджети. В две самостоятелни глави на проекта на закон се предлага уредба на режима на сметките за средства от Европейския съюз и на сметките за чужди средства. В глави тринадесета и четиринадесета са включени разпоредби, регламентиращи обслужването на банковите сметки, системата на единна сметка, СЕБРА и централизираното разплащане на дължимите от бюджетните организации осигурителни вноски. По този начин се залага трайна законова уредба на тези важни за ефективното функциониране на публичните финанси въпроси, които досега се регламентираха със законите за държавния бюджет за съответната година. В глава петнадесета са включени и разпоредби, регламентиращи счетоводството на бюджетните организации и останалите лица от сектор „Държавно управление“ в изпълнение на изискванията на Директива 2011/85 на Европейския съюз. Административнонаказателните разпоредби са включени в глава шестнадесета. Заложените в проекта на закон фискални правила целят дефинирането на ясни и прозрачни ограничения върху фискалната политика в дългосрочен план, изразяващи се в налагането на числови ограничения върху основни бюджетни агрегати. Правилата са разработени при съобразяване с международно приетите дефиниции и критерии, както и с изискванията за съгласуване на националното фискално планиране с превантивната и корективната част на Пакта за стабилност и растеж. Засилването на устойчивостта на публичните финанси и на бюджетната дисциплина е осигурено с включване в обхвата на правилата на всички органи и фондове, които не са част от редовните бюджети на подсекторно равнище с оглед оценката на общото им въздействие върху сектор „Държавно управление“ и представянето им в средносрочните стратегически и годишни бюджетни документи. Освен цели за структурния дефицит и за салдото на сектор „Държавно управление“, фискалните правила определят и числови ограничения за салдото по консолидираната фискална програма и за консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“. В проекта на закон е запазена конструкцията от три фискални правила (балансово, дългово и

разходно) на касова основа - за бюджетното салдо и максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма, както и за номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“ към края на всяка година, институционализирани посредством Пакта за финансова стабилност и влезлите от началото на годината в сила промени в Закона за устройството на държавния бюджет. Правилата са доразвити чрез включването на конкретни разпоредби за случаите на отклонение от целта (правило за салдото по консолидираната фискална програма) и корекционен механизъм за връщане до определеното с правилото ограничение (правило за номиналния размер на консолидирания дълг на сектор „Държавно управление“). Доразвива се и наборът от фискални правила за подсектор „Местно управление“, включително и за дълга. Залага се средносрочна цел за придържане към балансирано бюджетното салдо на касова основа. Нов момент е предложената промяна в правилото ограничаващо размера на общинския дълг, като при новото правило годишният размер на плащанията по общинския дълг за отделната община във всяка отделна година не може да надвишава 15 на сто от средногодишния размер на собствените приходи и общата изравнителна субсидия за последните три години, изчислен на базата на данни от годишните финансови отчети за изпълнението на бюджета на общината. В сега действащото правило ограничението е поставено върху общата сума на собствените приходи и общата изравнителна субсидия по последния заверен годишен отчет за изпълнението на бюджета на общината. С предложената промяна за разширяване на времевия хоризонт се постига по-реалистична оценка за финансовото състояние на общината. Включването на подсектор „Социално осигуряване“ в обхвата на фискалните правила цели постигането на пълен обхват на подсекторите на сектор „Държавно управление“. С тях се ограничават възможностите на социалноосигурителните фондове за поемането на дълг и издаването на гаранции. Подобни ограничения са заложили и за държавните висши училища, Българската академия на науките, Българската национална телевизия, Българското национално радио и Българската телеграфна агенция, както и за лицата, чиито бюджети не са част от държавния бюджет, но са включени в консолидираната фискална програма. Запазва се изискването с годишния закон за държавния бюджет да се определят минималното ниво на фискалния резерв към края на съответната година, както и инвестиционните проекти и специфични програми, съгласно Закона за държавния дълг, които ще се финансират с държавни или държавногарантирани заеми. В глава трета на законопроекта „Структура на бюджетите“ е заложила по-подробна регламентация на структурата на държавния бюджет, включително на централния бюджет. Определят се показателите по общинските бюджети. В самостоятелни глави (четвърта и пета) от законопроекта са уредени бюджетните взаимоотношения на общинския бюджет с държавния бюджет и с други бюджети и сметки, на държавния бюджет с бюджетите на държавното обществено осигуряване, на Националната здравноосигурителна каса и с други бюджети и сметки, както и финансовите взаимоотношения с общия бюджет на Европейския съюз и с други международни програми и договори. По отношение на бюджетните взаимоотношения между общинския бюджети и държавния бюджет са запазени основните принципи. Предвидено е методиката за разпределението на общата

изравнителна субсидия по общини и механизмът за разпределение на целевият трансфер за капиталови разходи по общини да се съгласуват с Националното сдружение на общините в Република България. В глава шеста на проектозакона е регламентирана процедурата по съставяне на средносрочната бюджетна прогноза, на бюджетната прогноза за местните дейности на общините, на държавния бюджет, на бюджетите на общините, както и на бюджетите на държавното обществено осигуряване и на Националната здравноосигурителна каса. Със заложената в проектозакона бюджетна процедура се регламентира съставянето на средносрочната бюджетна прогноза и на държавния бюджет, като са определени съответните етапи, срокове, отговорности и изисквания. Запазени са основни елементи на процедурите, въведени през последните няколко години, с което се цели поддържане на устойчивост и последователност на процесите и процедурите за разпределение и управление на финансовите ресурси. Бюджетната процедура е синхронизирана и съобразена със сроковете и процедурите от механизма за засилена предварителна координация на икономическите политики - „Европейски семестър“. В бюджетната процедура участват всички първостепенни разпоредители с бюджет и други юридически лица, получаващи бюджетни средства. Включени са и юридическите лица, контролирани от държавата и/или общините, които не са част от консолидираната фискална програма, но попадат в обхвата на сектор „Държавно управление“. В тази връзка са разширени и отговорностите на министрите, които следва да представят на министъра на финансите обобщени прогнози и показатели за юридически лица, които са извън държавния бюджет или попадат в сектор „Държавно управление“. Предлагащата уредба е в изпълнение на препоръките на Европейската комисия за наблюдение на салдото на сектор „Държавно управление“. Процедурата е разделена на два основни етапа. Първият етап приключва на 15 април с одобряването от Министерския съвет на средносрочна бюджетна прогноза за следващия тригодишен период и актуализация на стратегията за управление на държавния дълг. Запазва се крайният срок за приключване на втория етап (31 октомври), в който Министерският съвет следва да внесе в Народното събрание законопроекта за държавния бюджет заедно с актуализираната средносрочна бюджетна прогноза. Предвижда се средносрочната бюджетна прогноза да изпълнява ролята на мотиви към законопроекта. В рамките на процедурата е предвидено министърът на финансите да изготви пролетна и есенна макроикономическа прогноза като сроковете са съответно не по-късно от 25 март и 25 септември. Изрично се въвежда изискването за съгласуваност между Конвергентната програма, Националната програма за реформи и средносрочната бюджетна прогноза, които да се разработват при еднакви макроикономически и фискални прогнози и допускания. Предвижда се да се осигурява и съгласуваност между законопроекта за държавния бюджет и актуализираната средносрочна бюджетна прогноза, като параметрите на одобрения законопроект за държавния бюджет следва да съвпадат с параметрите на актуализираната средносрочна бюджетна прогноза. Важен аспект на бюджетната процедура е предвижданото задължение на Министерството на финансите при разработването на средносрочната бюджетна прогноза и на проекта на държавния бюджет да изготвя съпоставка на актуалната макроикономическа прогноза с тази на Европейската комисия, като

аргументира евентуални съществени различия. Осигурена е възможност макроикономическите прогнози да могат да се сравняват и с тези на други независими организации. Резултатите от заложената в проектозакона редовна, безпристрастна и всеобхватна оценка на макроикономическите прогнози ще се оповестяват публично и ще се вземат предвид по целесъобразен начин в бъдещите прогнози. Заложената в законопроекта процедура по съставяне на бюджетната прогноза за местни дейности за следващия тригодишен период и на общинския бюджет е синхронизирана с националната, като в нея са включени разпоредби, регламентиращи изготвянето на информацията относно общинските сметки за средствата от Европейския съюз, динамиката и състоянието на общинския дълг и гаранции, приходите, разходите и други показатели за контролираните от общината лица, които попадат в подсектор „Местно управление“ и чиито операции и средства не са включени в общинския бюджет, финансите на контролираните от общината дружества и други лица, както и за очаквания ефект върху показателите на общинските финанси. Предвижда се стандартите за делегираните от държавата дейности да се разработват съвместно от съответния министър, Националното сдружение на общините в Република България и министъра на финансите и да се приемат от Министерския съвет по предложение на министъра на финансите. Всички дейности, които са извън обхвата на делегираните от държавата дейности, ще се определят от съответните общински съвети като местни дейности. Предвидено е Министърът на финансите да съгласува с Националното сдружение на общините в Република България размера на бюджетните взаимоотношения на централния бюджет с бюджетите на общините по средносрочната бюджетна прогноза, като протокола от консултациите се внася в Министерския съвет заедно със законопроекта за държавния бюджет. В законопроекта се определят редът, отговорностите, етапите по организиране съставянето на бюджетната прогноза и на бюджета на общината и обхватът на информацията, която се включва в бюджетната прогноза. Предвидено е задължение за кмета на общината да представя проекта на бюджет на общината за публично обсъждане от местната общност, като оповестява датата на обсъждането по ред, определен от Общинския съвет. Определя се, че кметът на общината разработва проекта за общинския бюджет и го внася в общинския съвет заедно със средносрочната прогноза в срок от 20 работни дни от обнародването на закона за държавния бюджет за съответната година. Новите моменти в процедурата по приемането на държавния бюджет (глава седма) имат за цел повишаване на прозрачността и засилване на диалога в Народното събрание. Предвидено е обсъжданията на проекта на годишния закон за държавния бюджет да бъдат предшествани от изслушване на доклади на министъра на финансите относно държавния бюджет, на председателя на Народното събрание относно бюджета на Народното събрание, на определен от Висшият съдебен съвет представител относно бюджета на съдебната власт, доклади на ресорните министри, отговорни за политиката в съответния сектор, както и доклад на председателя на постоянната комисия на Народното събрание, отговаряща за бюджета. Определени са показателите, по които ще се приема годишният закон за държавния бюджет. Бюджетите на първостепенните разпоредители с бюджет, които са част от държавния бюджет, ще се приемат по основни показатели на

касова основа за приходите, разходите, бюджетните взаимоотношения, бюджетното салдо и операциите в частта на финансирането. Разходите на първостепенните разпоредители с бюджет, които изготвят програмен формат на бюджет, ще се приемат и по области на политики и/или бюджетни програми, а разходите на Народното събрание - по функционални области. Разходите на съдебната власт ще се приемат и по органи. Важен нов момент е предвидената възможност Народното събрание да приема максимални размери за нови задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през годината от първостепенните разпоредители с бюджет. Друг важен нов момент е предвиждането на възможност в закона за държавния бюджет за съответната година да се определя максимален размер на поеманите през годината ангажименти за разходи. Предвидено е общинският съвет да определя такива показатели по бюджета на общината. Запазва се изискването Министерският съвет да приема постановление за изпълнението на държавния бюджет. С постановлението ще се конкретизират показатели по бюджетите, включени в държавния бюджет, с изключение на бюджетите на Народното събрание и съдебната власт, както и показателите по отделните бюджетни програми по бюджетите на бюджетните организации, които изготвят програмен формат на бюджет, в рамките на утвърдените с годишния закон за държавния бюджет разходи по области на политики и/или бюджетни програми. Процедурата по приемането на общинския бюджет в голяма степен запазва духа и правилата от действащия Закон за общинските бюджети. Разширен е кръгът на показателите, по които ще се изготвя и приема бюджетът на общината. Например с решението на общинския съвет, ще се одобрява максимален размер на нови задължения за разходи, които могат да бъдат натрупани през годината по бюджета на общината. С решението на общинския съвет ще се определя и разпределението на целевата субсидия за капиталови разходи, определена със закона за държавния бюджет за съответната година. Законопроектът предвижда общинските съвети да утвърждават разчетите за финансиране на капиталовите разходи, финансирани със средства от целевата субсидия, а не министърът на финансите, какъвто е досегашният ред. В законопроекта е предвидено ограничение за разпоредителите с бюджет по бюджетите на общините да поемат многогодишни договорни ангажименти за плащания, които надхвърлят 10 на сто от утвърдените им за предходната година разходи по бюджета, ако за това няма съгласие на общинския съвет. Законопроектът запазва възможността по общинските бюджети да се предвижда резерв за непредвидени и/или неотложни разходи, като се залага само общ резерв в размер до 10 на сто от общите разходи по бюджета на общината. Предвижда се бюджетът на общината да се приема в срок от петнадесет работни дни след внасянето му от кмета. Бюджетът на общината се публикува на интернет страницата на общината в срок до 10 работни дни след приемането му от общинския съвет, което осигурява публичност и прозрачност на бюджетния процес в общините. Глава осма урежда изпълнението на бюджетите. В първия раздел на тази глава са включени правила, определящи общата рамка за изпълнението на бюджета, които са задължителни за всички бюджетни организации със съответните изключения, предвидени за бюджетите на Народното събрание и съдебната власт. С цел засилване на бюджетната дисциплина в законопроекта са

заложен ограничения при извършването на разходи по съответните бюджети и поемането на задължения. В самостоятелни раздели са определени редът и процедурите по изпълнението на държавния бюджет, на бюджетите на държавното обществено осигуряване и на Националната здравноосигурителна каса, на бюджетите на общините, както и на други бюджети. Подробно се определят условията и редът за извършване на промени по утвърдените бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет, както и отговорностите на съответните органи. Конкретизират се правомощията на Министерския съвет, министъра на финансите и първостепенните разпоредители с бюджет по държавния бюджет за извършването на промени. Промените се възлагат основно на Министерския съвет. Специална уредба е дадена за промените по бюджетите на Народното събрание и съдебната власт предвид самостоятелните им бюджети. В отделни разпоредби се уреждат промените по бюджетите на бюджетните организации, които имат специфичен статут, предвиден в специалните им закони. Запазва се правилото извършването на разходи да не влошава салдото по консолидираната фискална програма, освен в случаите, когато по предложение на Министерския съвет Народното събрание е приело съответни изменения и допълнения в Закона за държавния бюджет и/или в Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване и/или в Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за съответната година. Предвидените разпоредби за изпълнението на общинските бюджети целят засилване на бюджетната дисциплина и осигуряване на необходимата им гъвкавост при съответните ограничения за делегираните от държавата дейности. Предвижда се срок за възстановяване в държавния бюджет на неусвоените средства от предоставени целеви трансфери за капиталови и други разходи по бюджетите на общините - до 31 януари на следващата бюджетна година. За общинските бюджети е предвидена възможност временно свободните средства да се ползват за текущо финансиране на одобрените по бюджета на общината разходи и други плащания при условие, че не се нарушава своевременното финансиране на делегираните от държавата дейности и на местните дейности, при спазване на относимите за общините фискални правила. Постъпленията от продажба на общински нефинансови активи ще се разходват само за финансиране на изграждането, основен и текущ ремонт на социална и техническа инфраструктура, а тези от приватизация - само за придобиване и основен ремонт на дълготрайни активи, както и за разходи, свързани с приватизационния процес. Текущи разходи за местни дейности няма да могат да се финансират за сметка на поемането на дълг от общината. В глава девета се регламентира извършването от Министерството на финансите текущо наблюдение на консолидираната фискална програма, както и наблюдението, което ще осъществява кметът на общината върху изпълнението на общинския бюджет и общинските сметки за средства от Европейския съюз. Нов момент в процедурата по приемане на отчета на държавния бюджет е определянето на срок за внасяне от Министерския съвет в Народното събрание на годишния отчет за изпълнението на държавния бюджет - не по-късно от 30 септември на следващата бюджетна година. Доразвита е процедурата по обсъждането на отчета в Народното събрание, като министърът на финансите се задължава да представя годишния отчет за изпълнението на основните показатели на държавния бюджет, спазването

на фискалните правила и изпълнението на фискалните цели, както и информация за изпълнението на консолидираната фискална програма и за състоянието на държавния дълг. Ресорните министри ще представят годишни отчети за изпълнението на политиките, за които отговарят. По отношение на отчета на общинския бюджет е разширен обхватът на информацията, която следва да се съдържа в годишния отчет, в т.ч и информация за изпълнението на фискалните цели. Другата промяна е свързана с определянето на краен срок за приемането на годишния отчет за изпълнението на общинския бюджет, който е не по-късно от 31 декември на годината следваща отчетната година. Приетият отчет на общината и отчетът за сметките за средствата от Европейския съюз ще се публикуват на интернет страницата на общината, което осигурява максимална информираност на местната общност за дейностите в общината. В глава единадесета е уреден режимът на сметките за средствата от Европейския съюз. Предвижда се същите да не се включват в държавния бюджет, общинските бюджети и останалите бюджети. Със закона за държавния бюджет за съответната година ще се определят сметките за средствата от Европейския съюз, за които Министерският съвет ще утвърждава годишни разчети. Предвижда се разчетите за сметките за средствата от Европейския съюз на общините да се изготвят от кмета на общината и да се утвърждават и актуализират от общинския съвет. Разчетите за останалите сметки за средствата от Европейския съюз ще се утвърждават и актуализират от съответния първостепенен разпоредител с бюджет. Чрез тези сметки ще може да се извършва и авансово финансиране на плащания на съответните бенефициенти - бюджетни организации под формата на безлихвени заеми. Предвидена е също така възможност, с акт на Министерския съвет да се осигурява авансово финансиране и на предприятия, които са контролирани от държавата/общините, при спазване на изискванията на Европейския съюз за допустима държавна помощ. В глава дванадесета е регламентиран режимът на сметките за чужди средства, които също не се включват в държавния бюджет, общинските бюджети и останалите бюджети, включени в консолидираната фискална програма. За тях не се предвижда съставянето и утвърждаването на бюджети и разчети. Чрез сметките за чужди средства няма да може да се извършват и отчитат други дейности освен администрирането на чужди средства, с изключение на дейностите по принудително изпълнение и конфискуване от съответните държавни органи на активи и последващото управление и разпределение на конфискуваните средства съгласно изискванията на приложимото законодателство. Заложената в глава тринадесета регламентация за банковото обслужване и системата на единна сметка възпроизвежда съществуващите принципи, подходи и правила в тази сфера, определяни със законите за държавния бюджет за съответната година, като съответните норми се прецизират. В глава четиринадесета, освен трайното регламентиране на съществуващата уредба на централизираното разплащане на осигурителните вноски на бюджетните организации, се предвижда подобна схема на централизирано разплащане да може да се прилага и за дължимите от бюджетните организации данъци и други публични вземания, с оглед оптимизиране на касовото управление и намаляване на разходите при извършване на тези плащания на бюджетните организации. В контекста на изискванията на Директива 2011/85 приложимите само за бюджетните организации въпроси на

счетоводството са възпроизведени от Закона за счетоводството в глава петнадесета, като за всички останали аспекти на счетоводството (документиране на стопанските операции, архивиране на счетоводна информация, инвентаризация и др.) бюджетните организации ще прилагат общите изисквания на Закона за счетоводството. Заложено е и изискването на чл. 3, т. 1 от Директива 2011/85 счетоводните системи на бюджетните организации, както и информацията, предоставяна от други предприятия от сектор „Държавно управление“, да осигуряват възможност за изготвяне на данни за сектор „Държавно управление“ в съответствие с изискванията на Европейската система от национални и регионални сметки в Общността. В глава шестнадесета се предвижда административнонаказателна отговорност за нарушение на Закона за публичните финанси, на годишния закон за държавния бюджет и на нормативните актове за тяхното изпълнение, включително и за непубликуване на документи и информация в Интернет. За различните хипотези са предвидени различни административнонаказващи органи – министърът на финансите, директорът на Агенцията за държавна финансова инспекция или председателят на Сметната палата. Преходните разпоредби уреждат отношения, произтичащи от влизането в сила на закона, включително и във връзка със закриването на извънбюджетни сметки и фондове. Предвижда се законът да влезе в сила от 2014 г., като бюджетната процедура за съставянето на бюджетите и разчетите за сметките за средствата от Европейския съюз за 2014 г. ще се провежда по правилата на новия закон. **Финансовите и други средства, необходими за прилагането на Закона за публичните финанси** За прилагането на предлагания законопроект не се изисква допълнително финансиране. **Очаквани резултати от прилагането на Закона за публичните финанси, включително финансовите** С приемането на предложението законопроект се очаква засилване на фискалната консолидация чрез подобряване на бюджетната рамка. **Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз** Със законопроекта за публичните финанси се транспонират основни положения на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки и за създаване на условия за изпълнението на относимите регламенти, приети в края на 2011 г. С § 16 от преходните и заключителните разпоредби е предвидено в шестмесечен срок от обнародването на закона в „Държавен вестник“ Министерският съвет да внесе в Народното събрание предложение за определяне на независим орган по смисъла на чл. 6 от Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки и за автоматични корективни механизми по чл. 22, ал. 3 от законопроекта. Изготвена е таблица на съответствието с правото на Европейския съюз.

Отговорна институция

Отговорна институция

Министерство на околната среда и водите

Адрес: София, София 1000, бул. Княгиня Мария Луиза № 22

Начини на предоставяне на предложения и становища

- Портала за обществени консултации (изисква се регистрация чрез имейл);
- Електронна поща на посочените адреси;
- Системата за сигурно електронно връчване <https://edelivery.egov.bg/> (изисква се квалифициран електронен подпис или ПИК на НОИ);
- Официалния адрес за кореспонденция.

Документи

Пакет основни документи:

[Предложение на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори - вер. 1.0 | 03.09.2012](#)

[Проект на Закон за публичните финанси - вер. 1.0 | 20.08.2012](#)

Консултационен документ:

Справка становища:

Коментари

[Коментари \(pdf\)](#)

[Коментари \(csv\)](#)

Автор: Гергана Василева (03.09.2012 09:44)

Коментар към параграф 75 от ПЗР на Проекта на Закон за публичните финанси

2. Създава се нов § 75а със следното съдържание: „В Закона за независимия финансов одит (обн. ДВ. бр.101 от 23 Ноември 2001г., изм. ДВ. бр.91 от 25 Септември 2002г., изм. ДВ. бр.96 от 29 Октомври 2004г., изм. ДВ. бр.77 от 27 Септември 2005г., изм. ДВ. бр.105 от 29 Декември 2005г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006г., изм. ДВ. бр.33 от 21 Април 2006г., изм. ДВ. бр.62 от 1 Август 2006г., изм. ДВ. бр.105 от 22 Декември 2006г., изм. ДВ. бр.67 от 29 Юли 2008г., изм. ДВ. бр.95 от 1 Декември 2009г., изм. ДВ. бр.54 от 16 Юли 2010г., изм. ДВ. бр.99 от 16 Декември 2011г., изм. ДВ. бр.38 от 18 Май 2012г., изм. ДВ. бр.60 от 7 Август 2012г.) се правят следните изменения: „Чл. 35 б.(1) Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори, наричана по-нататък "комисията", е независим орган,

юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Председателят на комисията е първостепенен разпоредител с бюджет.”

Автор: Гергана Василева (03.09.2012 09:43)

Коментар към параграф 75 от ПЗР на Проекта на Закон за публичните финанси
1.В § 75 от Преходните и заключителни разпоредби на проекта на Закон за публичните финанси се правят следните изменения: „В чл. 28, ал. 1 се заличават думите „и председателят на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори”.

Автор: Гергана Василева (03.09.2012 09:42)

Коментар към параграф 75 от ПЗР на Проекта на Закон за публичните финанси
Ето защо, с оглед на гореизложеното, както и с цел спазване на принципите в Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за независимост на публичния надзор, адекватно и надеждно финансиране на системата за публичен надзор над регистрираните одитори, изразяваме становище, че бюджетът на КПНРО, трябва да бъде самостоятелен, като председателят на КПНРО стане първостепенен разпоредител с бюджет. Поради това правим и следното предложение за изменение в Проекта на Закон за публичните финанси: 1.В § 75 от Преходните и заключителни разпоредби на проекта на Закон за публичните финанси се правят следните изменения:

Автор: Гергана Василева (03.09.2012 09:41)

Коментар към параграф 75 от ПЗР на Проекта на Закон за публичните финанси
Повечето от регулаторните и надзорните органи в Република България /Комисията за финансов надзор, Сметната палата, СЕМ, КРС и др./, както и Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори, се формират след избор на състава им от Народното събрание, организират и осъществяват дейността си самостоятелно въз основа на техните устройствени актове и отчитат дейността си пред Народното събрание. По този начин са създадени необходимите предпоставки за тяхната независимост. Допълнителна гаранция за независимост на дейността им е начинът на финансиране, като изрично в отделните специални закони е предвидено, че те са първостепенни разпоредители с бюджетни кредити. По този критерий, КПНРО, в качеството ѝ на контролен орган, осъществяващ публичен надзор върху дейността на регистрираните одитори, е поставена в неравностойно положение, тъй като председателят на КПНРО е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити.

Автор: Гергана Василева (03.09.2012 09:40)

Коментар към параграф 75 от ПЗР на Проекта на Закон за публичните финанси
С оглед намаляване на тази зависимост, към момента е установена следната практика по отношение определяне на бюджета на КПНРО, а именно: размерът на средствата по бюджета на комисията се приема от Народното събрание със Закона за държавния бюджет за всяка отчетна година, като изрично се посочва на отделен ред към бюджета на КФН. Въпреки това, евентуалните промени в бюджета на Комисията за финансов надзор, могат да се отразят върху бюджета на КПНРО и

да повлияят, както върху нормалното осъществяване на дейността на комисията, така и върху качеството на надзорната дейност и нейната независимост.

Автор: Гергана Василева (03.09.2012 09:39)

Коментар към параграф 75 от ПЗР на Проекта на Закон за публичните финанси
Въпреки това, по отношение на нейното финансиране в ЗНФО /чл. 35б, ал. 1/ е определено то да се извършва от държавния бюджет чрез бюджета на Комисията за финансов надзор (КФН). В същото време в чл. 28, ал. 7 от Закона за КФН е записано, че председателят на КПНРО е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити. Следователно, КПНРО е орган, осъществяващ публичен надзор върху регистрираните одитори, който по начин на формиране, на организация и осъществяване на дейността си, както и по отчитане на резултатите от дейността си, е независим по своята същност, но относно начина на финансиране на комисията, е предвидено то да се осъществява чрез бюджета на друг регулаторен орган – КФН, което не е в пълно съответствие с принципа за адекватно и надеждно финансирането на системата за публичен надзор съгласно чл. 32, т. 7 от Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и поставя КПНРО в известна зависимост относно нейното финансово обезпечаване.

Автор: Гергана Василева (03.09.2012 09:38)

Коментар на параграф 75 от ПЗР на Проекта на Закон за публичните финанси
В ЗНФО е записано, че Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори е независим орган, юридическо лице на бюджетна издръжка. С цел гарантиране на независимостта на комисията, в качеството ѝ на орган, осъществяващ публичен надзор над дейността на регистрираните одитори, законодателят е предвидил специален ред за формиране на състава ѝ. Председателят и членовете на комисията се избират от Народното събрание. За организацията и изпълнението на дейността си комисията сама приема устройствен правилник, който се обнародва в ДВ. Предвидено е също, КПНРО да отчита своята дейност пред Народното събрание, чрез изготвяне и представяне на годишен отчет за дейността си. От посоченото по-горе е видно, че законодателят е предвидил КПНРО да осъществява своята дейност като независим надзорен орган, което е в пълно съответствие с основните принципи на европейската директива.

Автор: Гергана Василева (03.09.2012 09:37)

Коментар на параграф 75 от ПЗР на Проекта на Закон за публичните финанси
Съгласно разпоредбите на директивата държавите – членки за задължени да организират ефективна система за публичен надзор над задължителните одитори и одиторски дружества, като по този начин се въвежда държавна /публична/ регулация и надзор върху предоставянето на одиторски услуги в целия ЕС. Във връзка със задължението на нашата страна да транспонира в българското законодателство изискванията на Директива 2006/43/ЕО се приеха и съответните изменения в Закона за независимия финансов одит (ЗНФО), обнародвани в ДВ, бр. 67 от 2008 г. Създадена е нова глава седма „А“ „Система за публичен надзор над регистрираните одитори“, съгласно която е предвидено осъществяването на публичен надзор от специално създаден за това орган, а именно: Комисията за

публичен надзор над регистрираните одитори.

Автор: Гергана Василева (03.09.2012 09:36)

Коментар на параграф 75 от ПЗР на Проекта на Закон за публичните финанси
След извършен преглед на Проекта на Закон за публичните финанси, качен за обществено обсъждане в Портала за обществени консултации на Министерски съвет, се е установи, че в § 75 от Преходните и заключителните разпоредби на проекта се предвижда промяна в чл. 28 от Закона за Комисията за финансов надзор, като се предвижда председателят на Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори да е второстепенен разпоредител с бюджет. Поради тази причина правим следния коментар във връзка с § 75 от Преходните и заключителните разпоредби на Проекта на Закон за публичните финанси:
Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори /КПНРО/ е създадена като регулаторен и надзорен орган в нашата страна в изпълнение на изискванията на Директива 2006/43/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

История

Начало на обществената консултация - 20.08.2012

Приключване на консултацията - 03.09.2012

Справка за получените предложения

Справка или съобщение.

Окончателен акт на Министерския съвет
