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

1. Причини, които налагат промените

Рамката за икономическо управление на Европейския съюз (ЕС), известна като Пакт за стабилност и растеж, беше реформирана чрез влизането в сила на 30 април 2024 г. на три законодателни акта – Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 година за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета, Регламент (ЕС) 2024/1264 на Съвета от 29 април 2024 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1467/97 за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит и Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 година за изменение на Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки.

В нашето законодателство изискванията на Директива 2011/85/ЕС относно бюджетните рамки на държавите членки са транспонирани в три закона – Закона за публичните финанси, Закона за Фискален съвет и автоматични коригиращи механизми и Закона за статистиката.

Отделно от това, присъединяването на страната ни към еврозоната от 1 януари 2026 г. прави приложим и Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната.

2. Цели, които се поставят

Променената рамка има за цел да насърчи поддържането на стабилни публични финанси в съчетание с провеждането на реформи и инвестиции за постигането на устойчив и приобщаващ растеж в отделните държави членки и в ЕС като цяло. Реформата в рамката за икономическо управление не внася промени по отношение на допустимите нива за дефицита и дълга на сектор „Държавно управление“ на държавите членки, като двата показателя трябва да останат в рамките на референтните стойности, съответно 3% от БВП за дефицита и 60% от БВП за дълга.

Новият момент съгласно реформираната рамка за икономическо управление е, че при определянето на фискалните ангажименти за корекция се прави ясно разграничение между държавите членки по отношение на държавния им дълг и икономически трудности, като се въвежда нов оперативен индикатор – ръст на нетните първични разходи, който служи за основа при определянето на фискалната политика на дадена страна в краткосрочен и средносрочен план.

Вече се вземат предвид и необходими реформи и инвестиции и отчитането на спецификите на отделните държави при определяне на изискванията към фискалната им политика, което следва да води до тяхното по-добро припознаване и изпълнение от страна на националните власти.

За целите на проследяването на изпълнението на националните ангажименти в сферата на икономическото и фискално управление държавите членки следва да представят информация на Европейската комисия (ЕК) под формата на национални средносрочни фискално-структурни планове, обхващащи период от четири или пет до седем години в зависимост от нормалната продължителност на законодателния цикъл на съответната държава и необходимостта от удължаване на коригиращия период при провеждането на

реформи и инвестиции със значително въздействие върху сектор „Държавно управление“. В този документ всяка държава членка следва да представи своя фискален план, както и приоритетни публични реформи и инвестиции, които заедно ще осигурят устойчиво и постепенно намаляване на дълга и приобщаващ растеж. Разработването на Плана отменя необходимостта от подготовка на Конвергентна програма и Национална програма за реформи на Република България занапред.

С цел проследяване на постигнатия напредък в изпълнението на заложените във националния средносрочен фискално-структурен план ангажименти и адресиране на специфичните препоръки, които всяка държава членка получава ежегодно в рамките на Европейския семестър, до края на април всяка година следва да бъде изготвян и представен на ЕК и Годишен доклад за напредъка.

Като цяло промените в ЗПФ засягат различни аспекти на бюджетната рамка и ролята на различните участници в бюджетния процес.

Предлага се прецизиране на текста на чл. 21 с оглед натрупаната практика в областта на държавните помощи и възможността бюджетните организации също да извършват икономическа дейност.

Предлагат се промени в частта на фискалните правила, като се запазват основните ограничители от Пакта за стабилност и растеж (за дефицита и дълга) и се въвежда проследяване на ръста на нетните разходи спрямо одобрения от Съвета на Европейския съюз план за нетните разходи за България. Предлага се отмяна на чл. 23 и 24, свързани със замяната на средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит на сектор „Държавно управление“ с новия единен показател за нетните разходи (включен в плана за нетните разходи, съдържащ се в националния средносрочен фискално-структурен план), което от своя страна е отразено и в редакциите на разпоредбите на чл. 26.

Определението за „извънредни обстоятелства“ от досегашната разпоредба на чл. 24, ал. 3 отпада, тъй като е заложено в регламентите и в приложение 12 към ДФЕС. Въвеждат се допустими отклонения при активиране от Съвета на Европейския съюз на клаузи за дерогации по чл. 25 или чл. 26 от Регламент (ЕС) 2024/1263 или други дерогации, изключения или отклонения, предвидени в регламенти на Европейския съюз, валидни за фискалните правила по чл. 25 (целта за салдото на сектор „Държавно управление“), чл. 26 (ръстът на нетните разходи спрямо одобрения от Съвета на ЕС план за нетните разходи).

За да се постигне съответствие с произтичащите от европейското законодателство промени на правилата в частта на допустими отклонения при приложими дерогации се предлагат и промени за допустими дерогации в частта на националните фискални правила със съответните редакции на чл. 27 (за бюджетното салдо по консолидираната фискална програма) и чл. 28 (за максималния размер на разходите по консолидираната фискална програма).

Предлагат се също и промени относно управлението на дълга – относимите за него фискални правила, възможностите за поемане на дълг в условията на неприет закон за държавния бюджет, разходите за неговото обслужване, публичността и статистиката в чл. 29, 36, 77а, 79 и 87.

Прецизират се разпоредбите на чл. 57 с цел осигуряване на съответствие с терминологията в действащото към момента законодателство в областта на системата на собствените ресурси на Европейския съюз, както и изчерпателно обхващане на възможните плащания по сметка, открита в Българската народна банка на името на Европейската комисия.

Променят се чл. 72, с който се удължава срокът на средносрочната бюджетна прогноза на 4 години и се променя основата, на която се разработва съобразно реформираната рамка за икономическо управление на ЕС, както чл. 73 (съдържанието на средносрочната бюджетна прогноза).

Предлагат се промени и по отношение на съдържанието на националните бюджетни документи и сроковете за тяхната подготовка, за да се осигури съгласуваност при подготовката на документи и ежегодното им представяне на ЕК в съответните срокове – годишен доклад за напредъка и съответно средносрочна бюджетна прогноза - до 30 април и проект на бюджетен план и съответно законопроект за държавния бюджет и актуализирана средносрочна бюджетна прогноза като мотиви към него - до 15 октомври. В тази връзка се прецизират и текстовете, свързани с изготвянето на макроикономически прогнози – чл. 68 и чл. 75, въвежда се изискването за разработване на национален средносрочен фискално-структурен план и годишен доклад за напредъка, вкл. и изискване за съгласуваност на използваните макроикономически и фискални данни, прогнози и допускания – чл. 76.

С допълнения на чл. 78 се предлага министърът на финансите да обяснява надлежно в проекта на бюджет и проекта на АСБП и различията спрямо целите на фискалната и бюджетната политика от последната средносрочна бюджетна прогноза, както и да разработва проект на бюджетен план за следващата година съгласно изискванията на Регламент (ЕС) № 473/2013, като отразява политиките и мерките в отговор на приетите от Съвета на Европейския съюз специфични препоръки за страната за съответната година.

Предложено е създаване на уредба, целяща привеждане на националната рамка в съответствие с една от основните цели на реформата на икономическото управление на ЕС, свързана с осигуряването на подходящо равнище на публични инвестиции и подобряване на тяхната ефикасност и ефективност, съгласно Регламент (ЕС) 2024/1263.

Синхронизирани са и сроковете за изготвянето на макроикономическите прогнози със сроковете за подготовка на бюджетните документи. Осигурена е пълнота относно обхвата на бюджетната рамка.

Прецизирани са разпоредбите относно бюджетното счетоводство и статистиката, като са отразени изискванията на изменената директива и препоръките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР).

В допълнителните разпоредби се предлагат промени относно приложимата терминология, хармониращи с изискванията от изменената директива за бюджетните рамки.

С оглед осигуряване на съответствие с изискванията на Регламент (ЕС) 2024/1263 и на Директива 2011/85/ЕС на Съвета със законопроекта се предлагат промени за прецизиране на действащите разпоредби относно дълговото фискално правило по чл. 29, ал. 2 от него, както и за публикуване на статистическа информация за дълга по чл. 36 от него. Срокът за ежегодното разработване на стратегия за управление на държавния дълг, предвиден в чл. 77а е променен с цел установяването на съответствие и съгласуваност на документа с параметрите на бюджетните документи, като допълнително в чл. 79, ал. 7 се урежда възможност за нейната актуализация при необходимост в съответствие с параметрите на приетите от Народното събрание бюджетни закони.

Отчитайки засилената роля на публичните инвестиции като инструмент за устойчив растеж и необходимостта те да съответстват както на европейските, така и на националните приоритети, се предлага въвеждането на изрична правна уредба за предварителна оценка и приоритизация на национално финансираните публични инвестиции, като се създава нов чл. 86а. Предложението предвижда създаване на механизъм, при който национално финансирани публични инвестиции могат да намерят място в годишния закон за държавния

бюджет. Видът и обхватът на инвестициите, условията, критериите и редът за тяхното оценяване, приоритизиране и одобряване ще се определят с наредба, приета от Министерския съвет. С това се цели гарантиране на ефективно и прозрачно разпределение на публичните ресурси, прозрачност и обоснованост при вземането на решения и осигуряване на съответствие с фискалните ограничения и стратегическите приоритети.

Въведени са разпоредби в чл. 87, ал. 1 и 2 от законопроекта, с които се регламентира възможност за поемане на държавен дълг и на международните пазари в условията на неприет закон за държавния бюджет, както и за покриване на общия размер на годишните дългови плащания и извършване на разходи, свързани с поемането на дълга, в т.ч. за рейтингови агенции, правни и консултантски услуги и пр. Промяната ще създаде предпоставки за диверсификация на източниците за финансиране, респ. на достъп до по-широка инвеститорска база в сравнение с вътрешния пазар, както и минимизиране влиянието на потенциални ликвидни рискове. Стесненият обхват на действащата норма, не предполага покриване на общия размер на годишните дългови плащания, а визира единствено погашенията по дълга, но не и лихвените разходи. От друга страна, практиката показва, че отсъствието на изричен текст, обезпечаващ възможността за емитиране на облигации на международните капиталови пазари при условията на разпоредбата на чл. 87, ал. 1 от закона, се интерпретира като невъзможност за използване на този дългов инструмент. Предлаганите промени в ал. 4 от чл. 87 са свързани с конституционните правомощия на Народното събрание.

Промяната в чл. 153, ал. 7 от ЗПФ е от редакционно естество, прецизираща и уточняваща откриването и закриването на сметки извън БНБ, както в евро, така и в друга валута от съответните бюджетни организации.

Промените в чл. 164 и 169 са насочени към прецизиране на съответните разпоредби за по-точно съответствие с изискванията на чл. 3, параграф 1 на директива 2011/85.

С предложението за допълнение на чл. 165 цели да се осигури допълнителна възможност за спазването на изискванията на чл. 3, параграф 1 на директива 2011/85 по отношение на отчетността на лица от сектор „Държавно управление“, които не са бюджетни организации и не са търговски дружества. Промените в чл. 166 и 167 са от правно-техническо естество, произтичащи от предложението за допълнение на чл. 165.

Предложените промени в § 1 от Допълнителните разпоредби целят синхронизиране на използваните определения с реформираната рамка за икономическо управление на ЕС. Относно т. 41 от допълнителните разпоредби на закона тези промени са основно от редакционно естество и целят коректното използване на посочените в закона понятия, както и постигането на яснота по отношение на обхвата на този специфичен числов национален показател по смисъла на Директива 2011/85. Предлага се в дефиницията да се включат и салда по сметки и разчети, представляващи вземания на централния бюджет срещу БНБ. Това са краткосрочни позиции от техническо естество, основно произтичащи от извършвания при условията на членство в еврозоната сетълмент на бюджетните плащания в евро, и които се погасяват в много кратък период.

С предложения § 42 от проекта на акт се предлага с цел правна яснота и регламентация относно приложимостта на издадените преди приемането на Закона за публичните финанси указания на министъра на финансите за отчетността на бюджетните предприятия.

Предвидени са и промени, които са в свързани с въвеждането на еврото в Република България.

3. Очаквани резултати от прилагането

С приемането на законопроекта ще се постигне привеждане на националното законодателство в съответствие с реформираната рамка за икономическо управление на

Европейския съюз, както и отразяване на промени във връзка с членството на Република България в еврозоната.

4. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

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

Прилагането на предложената уредба не се очаква да доведе до необходимост от допълнителни финансови и други средства.

5. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

С приемането на предлаганите изменения и допълнения в Закона за публичните финанси се постига съответствие с изискванията на Директива (ЕС) 2024/1265 на Съвета от 29 април 2024 година за изменение на Директива 2011/85/ЕС относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки. Заедно с приемането на предлаганите с отделен законопроект за изменения и допълнения на Закона за Фискален съвет и автоматични коригиращи механизми се постига пълно съответствие. По този начин се създават и условия за прилагане на регламентите от превантивната и коригиращата част на Пакта за стабилност и растеж.

Към законопроекта е изготвена и приложена и Справка за съответствие с европейското право.

По законопроекта са проведени обществени консултации чрез публикуването му на интернет страницата на Министерството на финансите и на Портала за обществени консултации за срок от 30 дни.