

## Становище относно Проект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси

Настоящото становище е изготвено в изпълнение на чл. 6. от Закона за фискален съвет и автоматични корективни механизми, който изисква от Фискалния съвет на България да наблюдава спазването на числовите фискални правила и да изготвя мотивирано становище и препоръки относно стратегически документи на Министерския съвет, относими към спазването на числовите фискални правила.

С писмо с изх. № 91-00-287 от 28.09.2020 г. на Министерство на финансите във Фискалния съвет на България е постъпил за съгласуване Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси. Законът за публичните финанси (ЗПФ) е документ от стратегическо значение за фискалните правила, а предложените промени са пряко свързани с тяхното спазване. Становището се базира върху предложения проект и мотивите към него, както и на исторически данни относно спазването на фискалните правила през предходни периоди.

С оглед преодоляването на последиците от пандемията в рамките на Европейския съюз е активирана клаузата за дерогация, която позволява нарушаване на фискалните правила при извънредни обстоятелства за известен период от време. Проектът на ЗИД на ЗПФ е в съзвучие с тази клауза, но решението на Европейската комисия вече е адресирало фискалните проблеми, възникнали вследствие на пандемията.

Дерогацията на фискалните правила предоставя на правителствата необходимата фискална гъвкавост, без да е необходима допълнителна промяна на нормативните уредби във всяка държава-членка. Тази клауза се проявява като

ефективно работещ метод за преодоляване на извънредни обстоятелства. Настоящият текст на Закона за публичните финанси у нас, както и утвърдените бюджетни практики също се характеризират с достатъчна степен на гъвкавост, която позволява адекватна реакция на подобни макроикономически шокове.

§1. от проекта на ЗИД на ЗПФ предвижда създаването на нова алинея, съгласно която *„Дефицитът на сектор "Държавно управление" на годишна основа, надвишаващ този по ал. 2, се допуска при извънредни обстоятелства по чл. 24, ал. 3.“*. Съгласно чл. 6., т. 2. от Директива 2011/85/ЕС, ако числовите фискални правила съдържат клаузи, позволяващи дерогация, в тези клаузи се определят ограничен брой специфични обстоятелства, съвместими с произтичащите отДФЕС задължения на държавите-членки в областта на бюджетната политика, както и стриктни процедури, при които е разрешено временно неспазване на дадено правило.

В тази връзка Фискалният съвет препоръчва по-детайлното конкретизиране на *извънредни обстоятелства*. За целта следва да се установи до каква степен възприетата у нас дефиниция съответства на утвърдените разбирания в европейски план. В настоящия контекст на пандемия от COVID-19 и последвалата я глобална икономическа стагнация, извънредните обстоятелства са видни. Необходима е обаче конкретна и тясна дефиниция, която да се приложи при евентуалното възникване на подобни условия на последващ етап.

Според Фискалния съвет е необходимо въвеждането на ясни критерии, чрез които да се установи кои точно разходи се явяват извънредни и дали точно те водят до превишаване на прага от 3%. В противен случай съществува риск от възникване на методически затруднения при оценката на реалната необходимост за нарушаването на това правило, т.е. финансиране на разходи, които не са пряко свързани с преодоляване на извънредните обстоятелства (в случая – на пандемията от COVID-19).

§2. от проекта на ЗИД на ЗПФ предвижда повишаване на допустимия бюджетен дефицит по КФП от 2% на 3% от БВП. Изменението в чл. 27., ал. 4. е

насочено към компенсиране на различията между методиките за отчитане съгласно Маастрихтските критерии (текущо начисляване) и националните правила (касова основа). Като резултат допустимите дефицити за сектор „Държавно управление“ (съгласно чл. 25., ал. 2. от ЗПФ) и за КФП (съгласно чл. 27., ал. 4. от ЗПФ) са изравнени на 3% от БВП. Фискалният съвет подкрепя измененията в подобна посока.

Предвид оценката на ОИСР относно сложността на националните фискални правила в България, Фискалният съвет счита, че потенциалът за тяхното опростяване би могъл да се реализира чрез запазване само на Маастрихтския критерий относно дефицита на сектор „Държавно управление“, регламентиран в чл. 25., ал. 2. от ЗПФ. В допълнение, с оглед преминаването към текущо начисляване в глобален план в публичния сектор (над  $\frac{3}{4}$  от страните членки на ОИСР прилагат този принцип), Фискалният съвет подкрепя усилия в посока към хармонизация с установените световни практики.

§3. от проекта на ЗИД на ЗПФ предвижда в чл. 28. ал. 1, да се добави следното изречение: *„В обхвата на разходите по изречение първо не се включват разходите, извършвани от сметки за средства от Европейския съюз, както и по други международни програми и договори, които са с режим на сметки за средства от Европейския съюз съгласно чл. 8., ал. 4., включително свързаното с тях национално съфинансиране“*. В настоящия текст на чл. 28., ал. 1. е предвидено ограничение на разходите по Консолидираната фискална програма (КФП) до 40% от БВП. С допълнението се цели изваждане на средствата от Сметките за средства от Европейския съюз (ССЕС) от обхвата на това ограничение с мотива да не се ограничава усвояването на средствата от Европейския съюз (ЕС).

Правилото за таван на консолидираните публични разходи от 40% от БВП е установено у нас още през 2006 г. и въпреки, че не е нормативно регламентирано се спазва като политически ангажимент. През 2012 г. то се урежда нормативно в Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ), а след отмяната му през 2014 г. е пренесено в ЗПФ. Смисълът на правилото е да се ограничи държавната намеса в

икономиката. Инвестирането на средства от програмите на ЕС също представлява част от държавната намеса в икономиката.

Съгласно чл. 4. от ЗПФ консолидираната фискална програма включва и сметките за средствата от ЕС. Големината на публичния сектор е един от основните фискални индикатори, който е обект на наблюдение, сравнение и анализ. Именно по отношение на този индикатор според Фискалния съвет е препоръчително да продължи прилагането на правилото за таван на разходите. Фондовете на ЕС са важен източник на средства за финансиране на държавните разходи. Изваждането им от обхвата на фискалното правило в известна степен се отклонява от добрите практики, установени по отношение на управлението на публичните финанси.

През 2015 г. финансираните с европейски средства разходи възлизат на 7% от БВП. Това означава, че ако се приеме предложението за промяна на правилото, в разгледания пример държавната намеса би се повишила до 47% от БВП. По аналогичен начин тя би могла в значителна степен да превиши установения към момента таван. Провеждането на последователна фискална политика, съобразена с принципите на бюджетиране и заложените правила за бюджетна дисциплина, предполага да не се отдава значение на източника на средствата и съответни да не диференцира подходът към националните и европейските средства.

Като част от КФП европейските средства оказват влияние и на останалите фискални правила. Отчитането им при част от тях и отделянето им при други предпоставя затруднения и противоречия в утвърдената методика за наблюдение относно спазването на фискалните правила. В случай че обективни обстоятелства налагат неспазване на установения таван, е възможно предвиждането на клаузи, които предвиждат в конкретни ситуации да е допустимо определено отклонение от това правило.

Отчетените консолидирани публични разходи от 2010 г. насам са средно 36% от БВП, като през годините варират между 33 и 39%. Дори през 2014 г. и 2015 г. когато се усвояват значителни средства от ЕС по програмния период 2007-2013 г. не е превишено това съотношение.

Извършването на държавни разходи оказва своето въздействие върху икономиката, независимо от източника на финансиране. Затова Фискалният съвет препоръчва ограничението за размера на държавната намеса в икономиката в рамките на 40% от БВП да бъде валидно за цялата КФП, част от която са и ССЕС.

§4. от проекта на ЗИД на ЗПФ предвижда изменение в чл. 37, ал. 1 т. 4 със следния текст: *„други гаранции, които са предвидени в закон, или произтичат от международни задължения на Република България и/или от правото на Европейския съюз, с изключение на гаранциите по чл. 51, ал. 3, т. 4, буква "а" от Закона за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници.“* Предложението допринася в максимална степен да бъдат обхванати възможните случаи, за които се предвижда издаване на държавни гаранции.

§5. от ЗИД на ЗПФ предвижда в чл. 79, ал. 5 думите „един месец“ да се заменят с „една седмица“. Предложението е насочено към коригиране на допуснатата техническа грешка относно сроковете за привеждане в съответствие на програмните бюджети на първостепенните разпоредители с бюджет.

§6. от ЗИД на ЗПФ въвежда две допълнения в чл. 109. В ал. 3. се създава изречение второ: *„Допълнителни разходи/трансфери може да се одобряват и за сметка на промени на бюджетни взаимоотношения на централния бюджет с други бюджети, произтичащи от неусвояване на допълнително одобрени по реда на тази алинея разходи/трансфери.“* Предложението е насочено към осигуряване на възможност неизразходваните средства да бъдат използвани за изпълнението на други приоритетни политики.

В ал. 4. в основния текст след думите *„министъра на финансите“* се поставя запетая и се добавя *„включително и за сметка на намаление на разходите/трансферите на първостепенния разпоредител с бюджет“*. Предложението е насочено към разширяване на възможностите за финансиране на

бюджетното салдо, вкл. за сметка на икономии на разходи/трансфери по бюджета на съответния ПРБ.

Предложените изменения в чл. 109. не са пряко свързани с преодоляване на кризата с коронавируса и предизвикателствата пред публичните финанси. Допълненията допускат узаконяване на евентуална промяна в предназначението на допълнително одобрени разходи по бюджетите на разпоредителите с бюджет, които не са били усвоени за целта, за която са били отпуснати. Това би дало възможност първоначално одобрените разходи да останат неусвоени, а впоследствие да се насочват към извършването на необсъдени в парламента разходи. Държавният бюджет се приема със закон и Народното събрание одобрява разходите, които подлежат на изпълнение. Облекчаването на процедурите и допускането на възможности за легално отклоняване от това, което е гласувал парламентът, влошава бюджетната дисциплина и предпоставя рискове пред ефикасното и ефективното управление на публичните финанси. В тази връзка Фискалният съвет препоръчва да се подобряват методиките за планиране на разходите вместо да се създават механизми за тяхното спешно усвояване, които биха довели до отклонение от основните бюджетни принципи.

Фискалният съвет счита, че придържането към по-консервативно управление на публичните финанси допринася за поддържането на тяхната устойчивост. Съветът препоръчва предложенията за изменения в ЗПФ да бъдат конкретизирани в по-висока степен и да бъдат въведени стриктни процедури относно:

- 1) дефинирането на ясен и точен обхват на извънредните обстоятелства;
- 2) създаването на методика за определяне на характера на извънредните разходи;
- 3) определянето на продължителност на периода, за който се допуска отклонение от установените правила.

Предложената промяна относно отчитането на европейските средства може да се разглежда като изменение в посоката на утвърдената фискална политика. В допълнение значителното повишаване на публичните разходи предполага засилване

на проинфлационни процеси. От своя страна, това предпоставя риск от нарушаване на критерия за конвергентност, свързан с ценовата устойчивост, а съответно – и за членството на България в еврозоната.

Инициираните промени в ЗПФ предоставят благоприятни условия за възобновяване на дискусиата относно интегрирането и приложението на съвременни бюджетни практики като програмното бюджетиране и капиталово бюджетиране.

Фискалният съвет съгласува предложения Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ФИСКАЛНИЯ СЪВЕТ:

ПРОФ. Д-Р БОРИС ГРОЗДАНОВ

06.10.2020 г.

гр. София