

МОТИВИ

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

Анализът на параметрите по изпълнението на бюджетите на общините очерта редица проблеми и потвърди необходимостта от предприемане на действия бюджетната позиция на общините да бъде приведена в рамките на изискванията на националните фискални правила, приложими за общините съгласно Закона за публичните финанси.

С предложените промени се въвежда ред за откриване на процедура по финансово оздравяване на общини и предприемането на редица мерки с цел постигане на финансова устойчивост и стабилност на местните финанси.

Дефинирани са условия, наличието на които показва до каква степен общините са с финансови затруднения. Когато се установи, че са налице три или повече от условията, е предвидено кметът на общината да уведоми общинския съвет, че общината се намира във финансово затруднение и да предложи на общинския съвет откриване на процедура за финансово оздравяване. Предвидено е общинският съвет с решение да открие процедура за финансово оздравяване, да възложи на кмета на общината както да изготви план за оздравяване, така и да проведе публично обсъждане на плана с местната общност. Общинският съвет може да възложи на кмета на общината да направи искане до министъра на финансите за финансово подпомагане на общината под формата на временен безлихвен заем от централния бюджет за целите на изпълнението на плана за финансово оздравяване. След провеждане на публично обсъждане, общинският съвет с решение определя срока на процедурата за финансово оздравяване (от една до три години) и приема плана за финансово оздравяване. Определени са конкретни срокове за реализиране на съответните действия от страна на кмета на общината и на общинския съвет за общини с финансови затруднения. Предвидена е възможност, въз основа на наблюдение на финансовото състояние на общините и при наличието на три или повече от условията за обявяване на общината във финансово затруднение, министърът на финансите да уведоми кмета на общината за предприемане на действия за откриване на процедура за финансово оздравяване на общината. В законопроекта е предвидено бюджетът на общините с открита процедура за финансово оздравяване да се съгласува предварително с министъра на финансите и да се разглежда от общинския съвет заедно със становището на министъра на финансите.

Определен е обхватът и съдържанието на плана за финансово оздравяване на общината, като план за финансово оздравяване, който предвижда ползването на временен безлихвен заем, се съгласува предварително с министъра на финансите. Временните безлихвени заеми за целите на изпълнение на плана за финансово оздравяване на общини се отпускат при условия, определени от министъра на финансите, със срок на възстановяване, който не може да бъде по-дълъг от срока на процедурата за финансово оздравяване. Допуска се възможността при отклонение от целите на плана министърът на финансите да преустанови отпускането на заема. В законопроекта са предвидени изисквания към работата на кмета на общината за публичност и прозрачност в действията, при условията на открита процедура за финансово оздравяване.

С промените се поставят цели за финансово оздравяване на общините в годишен и средносрочен план, на база на обективен анализ на основни финансови показатели, с цел въвеждане на възможни консолидиращи мерки в управлението на техните финанси, инициирани от общинския съвет и след публично обсъждане, в интерес на местната общност.

Процедура по финансово оздравяване ще могат да стартират общини с риск от наличие на необезпечени задължения, което от своя страна е свързано с увеличение на дефицита по техните бюджети. Необходимостта от финансово оздравяване на общини с финансови затруднения е израз на усилията за ограничаване на негативните ефекти върху бюджетната позиция и върху местната общност, като се предлагат възможности за реализиране на допълнителни мерки в приходите и разходите при съобразяване с рисковете за увеличаване на просрочените задължения.

Сериозен е проблемът с недостига за финансиране на поети ангажименти и на задължения за разходи. Целта е чрез оздравителни мерки да се приложат варианти за оптимизиране и ограничаване на разходите на общините, с което да се намали очертаващият се недостиг.

По предложение на министъра на финансите с акт на Министерския съвет на общините може да бъде отпусната допълнителна субсидия от централния бюджет за погасяване на безлихвените заеми, при определени условия, доказващи че са предприети необходимите действия за финансово оздравяване на общините и за изпълнение на плана за финансово оздравяване.

Със законопроекта се предлагат и други промени, които поясняват и отговарят на поставени в периода на действие на Закона за публичните финанси въпроси относно прилагането на определени разпоредби.

По отношение на фискалните правила се предлагат промени, отнасящи се до стойността на средносрочната бюджетна цел на структурния дефицит, които целят прецизиране на възможността за ограничено по размер временно отклонение от средносрочната бюджетна цел или от задължителната годишна корекция за достигането ѝ в конкретно определени случаи.

На 8 април 2015 г. бе приет от Народното събрание Закон за Фискален съвет и автоматични корективни механизми, обнародван в „Държавен вестник“, бр. 29 от 21 април 2015 г., който е в сила от дата на обнародването му. Във връзка с това е предложена промяна в текста на алинеята, регламентираща случите на значително отклонение от средносрочната бюджетна цел, с която се прави препратка към разпоредбите на действащия вече Закон за Фискален съвет и автоматични корективни механизми.

Със законопроекта се предлага в Закона за публичните финанси да бъде регламентирана възможността за допускането на временно отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит или от задължителната годишна корекция на бюджетното салдо при провеждането на значими структурни реформи или еквивалентни на тях инвестиционни проекти, които имат положителен ефект върху фискалната устойчивост в дългосрочен план. Тази промяна има за цел отразяването в Закона за публичните финанси на резултатите от протеклите през изминалата 2015 г. дискусии на ниво Европейски съюз по отношение предвиждането на известна гъвкавост при прилагането на европейските правила за фискално и икономическо управление, и съответно на постигнатото споразумение между представителите за

страните членки и релевантните органи на Европейския съюз за конкретните случаи и условия, при които се допуска подобна възможност.

Със законопроекта се урежда възможността за ограничаване поемането на дълг от институционалните единици, класифицирани в сектор „Държавно управление“, в случай на превишение на прага за дълга от 60%, предвид факта, че дългът им би могъл да окаже значително влияние върху нивото на държавна задлъжнялост при процедурите за свръхдефицит.

Създава се допълнителна уредба, регламентираща предоставянето на данни за състоянието и движението на дълга на институционалните единици, участващи при формиране на показателите за сектор „Държавно управление“, което значително ще улесни систематизирането и изготвянето на качествена статистическа информация за дълга на сектор „Държавно управление“. Предложени са текстове, с които се въвеждат санкции при неизпълнение от страна на отговорните лица на задължение за предоставяне на необходимата информация за дълга, с оглед избягване на затруднения при изпълнение на задълженията на държавата за изготвяне на статистическа информация по установените от Европейската комисия и различни международни институции изисквания и методологии.

С предложените със законопроекта промени се разширява обхватът на публикуваната до момента ежемесечна официална информация за държавния и държавногарантирания дълг, като се въвежда изискване за ежемесечно публикуване на официална информация за дълга и гаранциите на подсектор „Централно управление“.

Включена е и разпоредба, посредством която се преодолява наличието на несъответствие/разминаване между времевия обхват на стратегията за управление на държавния дълг, разработваните в хода на бюджетната процедура документи (в т.ч. средносрочната бюджетна прогноза и законопроекът за държавния бюджет) и Конвергентната програма на Република България, с което се осигурява съгласуваност между тях.

В законопроекта са предвидени необходимите промени в Закона за държавния дълг, свързани от една страна с необходимостта от прецизиране на някои текстове, а от друга, кореспондиращи с предложените промени в Закона за публичните финанси относно ежемесечното публикуване на официалната информация за дълга и гаранциите на подсектор „Централно управление“.

Със законопроекта се предлага трайна уредба на някои отношения по изпълнението на бюджетите, свързани с извършването на промени в показателите по съответните бюджети, както и прецизиране на разпоредби с оглед постигане на по-голяма яснота при тяхното прилагане. Аналогична уредба на въпросните отношения към момента е давана с годишните закони за държавния бюджет и в постановленията за тяхното изпълнение.

Със законопроекта се предлага и трайна уредба на отношенията, свързани с определянето на елементите на структурата на бюджетите в програмен формат чрез регламентиране на класификация на областите на политики/функционалните области и бюджетните програми, с което се цели създаване на предпоставки за устойчива рамка на изпълняваните политиките и бюджетни програми за тяхното бюджетиране, както и по-тясното им обвързване с функциите и дейностите на бюджетните организации.

С предложения законопроект не се нарушават изискванията на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията на бюджетните рамки

на държавите членки (ОВ, L 306/41 от 23 ноември 2011 г.), която е въведена с приемането на Закона за публичните финанси през 2013 г.

С преходните и заключителните разпоредби на законопроекта са предложени промени и в други закони, свързани със синхронизирането им с принципите, правилата и терминологията, заложи в Закона за публичните финанси.

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