



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 01-00-45

София, 23.08.2017 г.



ДО  
Г-Н ХАСАН АДЕМОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО ТРУДА, СОЦИАЛНАТА И  
ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА  
КЪМ 44- ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
На Ваш № КТСП-753-08-8 от 28.07.2017 г.

**ОТНОСНО:** Законопроект за възрастните хора, внесен за разглеждане в Народното събрание от народния представител г-жа Корнелия Нинова и група народни представители, № 754-01-47 на 26.07.2017г.

**УВАЖАЕМИ Г-Н АДЕМОВ,**

Във връзка с изпратения ни за становище законопроект за възрастните хора, внесен за разглеждане в Народното събрание от народния представител г-жа Корнелия Нинова и група народни представители, № 754-01-47 на 26.07.2017г., изразяваме следното становище:

С оглед на обстоятелството, че вносители на законопроекта са народни представители, предложения проект на Закон за възрастните хора е въпрос на законодателна целесъобразност.

Независимо от горното, на мнение сме, че заложените в представения законопроект разпоредби, както и мотивите към него не обосновават необходимостта от уреждане на обществените отношения на възрастните хора със специален закон. Съгласно чл. 1, ал. 1 от законопроекта за възрастните хора, законът ще урежда обществените отношения и провеждането на държавната политика в подкрепа на възрастните хора и гарантиране на условията за пълноценен и активен живот и равноправно участие в обществения живот. Не съществуват обективни пречки държавната политика по отношение на възрастните хора да бъде провеждана посредством действащото законодателство и съответните национални и европейски стратегически документи. Основателно възниква въпросът какво налага приемането на специален закон за уреждане на въпросните отношения и не могат ли целите да бъдат постигнати в рамките на действащото законодателство при необходимост с приемането

на промени в съответните закони и/или нормативни административни актове, както и без нормативно регулиране чрез съответните инструменти, мерки и дейности в рамките на провежданите от съответните органи политики и пр. Приемането на специален закон за тази група от населението не би допринесло за адресирането на основните проблеми и потребности на възрастните хора.

Намираме за проблемна съдържащата се в чл. 3 от законопроекта дефиниция за „възрастен човек“. Не става ясно защо за възрастен човек е определено физическо лице с навършени 60 г., като се има предвид, че лицата в трудоспособна възраст са в групата 20-64 г. В допълнение, тази възраст не е обвързана и с поетапното увеличаване на възрастта за пенсиониране.

Предложената от вносителите законодателна уредба в немалка част има декларативен характер или урежда отношения, предмет на други закони (Кодекса за социално осигуряване, Закона за социално подпомагане, Закона за насърчаване на заетостта, Закона за интеграция на хората с увреждания, Закона за здравето, Закона за здравното осигуряване и др.) и то по начин, който води до несъгласуваност на свързано законодателство, вкл. доколкото не се предлагат промени в тези закони. Подобен законодателен подход не произтича от конституционно установения принцип на правовата държава и не е в интерес на правната сигурност, както и не следва от правилата на Закона за нормативните актове, съгласно които обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен, а обществени отношения, които спадат към област, за която има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен.

Преодоляването на предизвикателствата и проблемите пред които са изправени възрастните хора следва да се осъществява посредством целенасочени действия и мерки, осигуряващи устойчивост и високо качество на предоставяните публични услуги. Друга важна предпоставка за реализиране на активен живот на възрастните хора е осигуряването на високо качество на трудовия живот. Същевременно прилагания законодателен подход води до дублиране на мерки и дейности, насочени към подпомагане на възрастни хора, финансирани със средства от държавния бюджет или от бюджетите на общините. Подобно припокриване рискува да затрудни съгласуваността и изпълнението на политиките, както и да доведе до дублиране на функции и отговорности на органите на изпълнителната власт и местното самоуправление. Това от своя страна може да предизвика неефективно разходване на публични средства.

В глава първа от законопроекта е обособен раздел „II. Национална стратегия за пълноценен и активен живот на възрастните хора“. С цел развитието на дългосрочната грижа за възрастните хора и подобряване качеството им на живот в началото на 2014 г. бе приета от правителството с РМС № 2 от 07.01.2014 г. Национална стратегия за дългосрочна грижа. Основната цел на стратегията е създаване на условия за независим и достоен живот на възрастните хора и хората с увреждания посредством предоставянето на качествени, достъпни и устойчиви услуги за дългосрочна грижа според индивидуалните им потребности при постигне на по-добър баланс между качество на услугите и ефективното и ефикасното им предоставяне. Сериозен акцент в Стратегията е поставен върху деинституционализацията на грижата за хора с

увреждания и възрастните хора, развитието на услугите в домашна среда и подкрепата на семейства с повишена отговорност към грижите за зависими членове на семейството. Насърчаването на взаимодействието между социалните и здравните услуги, включително и развитието на иновативни междусекторни услуги, както и прилагането на интегриран подход, също са сред приоритетите в Стратегията.

Предвижда се изпълнението на Националната стратегия за дългосрочна грижа да се осъществи посредством разработването и прилагането на план за действие, който ще се приеме от Министерския съвет и в който ще се опишат конкретни мерки, проекти и дейности, отговорни институции, размер и източници на финансиране, срокове и др. Същевременно, изпълнението на политиката в областта на дългосрочната грижа ще се наблюдава от Националния съвет по въпросите на социалното включване към Министерския съвет в качеството му на орган за осъществяване на координация, сътрудничество и консултация при разработването, провеждането, мониторинга и оценката на държавната политика в тази област. Целта е да следи за постигането на измерими резултати от дейността по изпълнението на приоритетите, заложи в стратегическия документ, както и активно да включи заинтересованите страни в осъществяването на оценката и наблюдението.

В допълнение отбелязваме, че Министерството на труда и социалната политика подготвя проект на нов Закон за социалните услуги, който има за цел да оптимизира обхвата, съдържанието и начина на финансиране на тези дейности, включително и за услугите в подкрепа на възрастните хора.

С оглед специалните компетентности на министъра на финансите в областта на публичните финанси, бихме искали да се спрем изрично на проблема с липсата на съгласуваност на предвидената със законопроекта уредба и в частност на предложеното законодателно решение за създаване на Фонд „Подкрепа на възрастните хора“, с основни правила на Закона за публичните финанси, вкл. и правилото за нецелевия характер на постъпленията, както и с неговата терминология, доколкото законопроектът на места визира несъществуващата фигура „републикански бюджет“ и пр. От една страна, се предлага фондът да е със статут на юридическо лице, а от друга – се дава уредба, присъща на извънбюджетен фонд, в разрез с правилата на Закона за публичните финанси. В тази връзка следва да се има предвид, че 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 този закон.

Разпределението и целевото разходване на средства чрез отделни фондове противоречи на основен бюджетен принцип, заложен в чл. 17, ал. 1 от Закона за публичните финанси - постъпленията не са цели и служат за покриване на всички разходи. Следва да се има предвид, че целевият характер на средствата води до ненужна фрагментация на публичните финанси, чийто резултат е неефективно управление на средствата и разходите. Тъй като функциите и дейностите, предвидени за финансиране чрез фонда по принцип попадат в обхвата на провежданата политика от министъра на труда и социалната политика, а предвидените приходоизточници на фонда (чл. 41 от законопроекта) по същество са бюджетни приходи, в контекста на

чл. 6 от Закона за публичните финанси, необходимите средства следва да се планират, разходват и отчитат по бюджета на Министерството на труда и социалната политика в съответствие с регламентираният със Закона за публичните финанси основополагащи бюджетни принципи и правила. Не подкрепяме обособяването на отделни фондове за целите на финансиране на бюджетни разходи, които по принцип са част от бюджета на Министерството на труда и социалната политика и следва да се разчитат за съответната година по общия ред, приложим за всички бюджетни организации, регламентиран със Закона за публичните финанси. В случай, че се приеме създаването на такъв фонд неговият бюджетен статут, предвид изискванията на законодателството в областта на публичните финанси и поради това, че няма самостоятелни приходоизточници, следва да бъде подобен на статута на функциониращите към Министерството на труда и социалната политика фонд „Условия на труд“ и фонд „Социално подпомагане.“

За да бъдат дейностите и проектите реално изпълними, разходите за тяхното осъществяване е необходимо да бъдат обвързани в рамките на разчетите по консолидираната фискална програма за съответната година. В този смисъл, финансирането от държавата на съответните дейности не е въпрос за обособяване на отделен фонд, а е свързано с усъвършенстване на системата и критериите за определяне приоритетите на провежданата от правителството национална политика при извършване на разходите и разработването на конкретни разчети, в рамките на общите бюджетни параметри за съответната година, което е част от фискалната стратегия за поддържане на макроикономическа стабилност и фискална устойчивост.

Подкрепата на възрастните хора и гарантиране на условия за пълноценен и активен живот и равноправно участие в обществения живот попадат в обхвата на всички приложими политики и програми, финансирани чрез бюджета на Министерството на труда и социалната политика, и в този смисъл обособяването на отделен фонд за подкрепа на възрастните хора, не съответства на принципа, заложен с трайно провежданата политика за фискална консолидация на бюджета и засилване на фискалната дисциплина, в контекста на риска от дублиране на мерки и дейности, финансирани със средства от държавния бюджет. Необходимите средства за финансирането на обществените отношения и провеждането на държавната политика в подкрепа на възрастните хора, следва да бъдат осигурени в рамките на общите бюджетни параметри в одобрения бюджет за съответната година, а не по пътя на резервиране на целеви средства в отделно обособен фонд.

Отделно от това, изискванията за обслужването на банковите сметки и плащанията на бюджетните организации, съгласно чл. 151, ал. 1 от Закона за публичните финанси се определят със съвместни указания на министъра на финансите и управителя на Българската народна банка и не могат да бъдат обект на друг регламент (чл. 39, т. 5 от законопроекта). Като част от бюджета на Министерството на труда и социалната политика, предвидените да постъпват във фонда приходи, представляват част от средствата на единната сметка, които се управляват съгласно чл. 154, ал. 22 от Закона за публичните финанси, в този смисъл не би следвало да се предвиждат приходи по чл. 41, ал. 1, т. 3 от законопроекта.

Във връзка с §4 и §5 от преходните и заключителните разпоредби на законопроекта считаме, че въвеждането на допълнително данъчно облекчение ще доведе до намаляване на бюджетните приходи, което поставя въпроса за тяхното компенсиране. Данъчното облекчение лишава бюджета от потенциални данъчни приходи (т.нар. данъчни разходи). По смисъла на § 1, т. 9 от Допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси „данъчен разход” е индиректен разход, направен чрез данъчната система по силата на законова разпоредба, който води до намаляване или отсрочване на бюджетни приходи за постигане на определена икономическа или социална цел. В тази връзка, с цел постигане на балансиран държавен бюджет, предоставянето на ново данъчно облекчение или разширяването на обхвата на действащо такова и възникващите в резултат на това данъчни разходи, трябва да бъдат компенсирани с увеличаване на данъчните приходи от други източници.

Не можем да споделим, като основателни изложените от вносителя аргументи в мотивите към законопроекта и в предварителната оценка на въздействието. По наше мнение, предлаганите с проекта законодателни решения не са целесъобразни, съобразени с икономическото състояние на държавата и обективните възможности на държавния бюджет и на бюджетите на общините, демографските проблеми в страната, необходимостта от баланс с интересите на други възрастови групи и пр. В мотивите към законопроекта не се съдържа информация за финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба.

Предвид гореизложеното Министерството на финансите не подкрепя предложения проект на Закон за възрастните хора, като считаме, че предложеният проект на Закон за възрастните хора не кореспондира с принципите и правилата на публичните финанси и не допринася за ефективно управление и контрол на бюджетните средства.

**МИНИСТЪР:**

  
**ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ**  
