



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 01-00-236

София, 07.10. 2019 г.

ДО  
Г-Н ХАСАН АДЕМОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО ТРУДА, СОЦИАЛНАТА И  
ДЕМОГРАФСКАТА ПОЛИТИКА  
КЪМ 44- ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
На Ваш № КТСП-953-08-29 от 20.09.2019 г.

Г-Н ПЕТЪР КЪНЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА  
И ТУРИЗЪМ  
КЪМ 44-то НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
На ваш № КИП-953-01-39 от 27.09.2019 г.

Г-Н ГЕОРГИ ГЪОКОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С  
НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИТЕ  
ОРГАНИЗАЦИИ И ЖАЛБИТЕ НА  
ГРАЖДАНИТЕ  
КЪМ 44-то НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
На ваш № КВНО-953-16-38 от 25.09.2019 г.

**ОТНОСНО:** Законопроект за възрастните хора, внесен за разглеждане в Народното събрание от народния представител г-жа Корнелия Нинова и група народни представители, № 954-01-73 на 18.09.2019 г.

**УВАЖАЕМИ Г-Н АДЕМОВ,  
УВАЖАЕМИ Г-Н КЪНЕВ,  
УВАЖАЕМИ Г-Н ГЪОКОВ,**

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, № 954-01-73 на 18.09.2019 г., 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. В България е възприет хоризонтален принцип на законодателно уреждане на обществени отношения, свързани с възрастните хора. Политиката в областта на възрастните хора е многосекторна политика, чиято уредба вече е създадена и действаща по силата на съответните нормативни актове регламентиращи държавната социална политика за всички български граждани. Създаването на отделен закон за защита правата на възрастните хора би довело до неравнопоставеност спрямо останалите български граждани.

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 поэтапното 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 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 законопроекта е заложено изготвянето на дългосрочен програмен документ „Национална стратегия за пълноценен и активен живот на възрастните хора“. Предвидените мерки в нея съответстват на основните приоритети и мерки залегнали в приетата от правителството с РМС № 142 от 15.03.2019 г. Националната стратегия за активен живот на възрастните хора в България (2019 – 2030 г.). Основната цел на Стратегията е създаване на условия за активен и достоен живот на възрастните хора чрез осигуряване на равни възможности за пълноценното им участие в икономическия и социален живот на обществото. Като нов акцент в Стратегията може да бъде открит Индекса на активния живот на възрастните хора, който е основен инструмент за отчитане и оценка на заложените в Стратегията мерки. Чрез Индекса се измерва неизползвания потенциал на възрастните хора за активно и здравословно стареене. Той позволява обективен мониторинг на степента, в която възрастните хора живеят самостоятелно, участват в платена заетост и социални дейности, както и способността им да стареят по активен начин. Индексът е изграден от отделни индикатора, които са групирани в четири области. Всяка област отразява различен аспект на активния живот на възрастните хора: заетост, участие в обществото, независим и сигурен живот в добро здраве, създаване на капацитет и благоприятна среда за активен живот 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 целеви 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 регламентираните 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 „Социална закрила“.

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 на 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 §5 и §6 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.

С параграф 1 от преходните и заключителни разпоредби на законопроекта се предлага уредбата на законът да влезе в сила три месеца след обнародването му. В тази връзка следва да се има предвид, че съгласно чл. 19 от Закона за публичните финанси, разпоредбите на нормативни актове, които предвиждат увеличаване на разходите, намаляване на приходите и/или поемане на ангажименти за разходи/плащания, след като са приети годишните закони за държавния бюджет, за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, не трябва да се предвижда да влизат в сила по-рано от изменението им или от влизането им в сила за следващата бюджетна година.

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 предложени 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

