



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 9100/101

София, 29.04 2021 г.

ДО  
Г-Н ГЕОРГИ ГАНЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА  
ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ  
КЪМ 45-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
На Ваш № КБФ-153-02-18 от 20.04.2021 г.

**ОТНОСНО:** Законопроект за изменение и допълнение на Закона за семейни помощи за деца, № 154-01-8, внесен от н.п. Корнелия Нинова и група народни представители на 15.04.2021 г.

**УВАЖАЕМИ Г-Н ГАНЕВ,**

Във връзка с изпратения ни за становище законопроект за изменение и допълнение на Закона за семейни помощи за деца, № 154-01-8, внесен от н.п. Корнелия Нинова и група народни представители на 15.04.2021 г., изразяваме следното становище:

С предлаганите промени в Закона за семейните помощи за деца се предвижда предоставянето на еднократна помощ за учениците от втори до четвърти клас, както и увеличаване на еднократната помощ при раждане на второ и трето дете на осигурени родители 24 месеца преди раждането на детето в размер не по-малък от 10 кратния размер на минималната работна заплата за страната.

**По § 1 от законопроекта относно разширяването на обхвата за еднократната помощ за първи клас, като се предвиди този вид помощ да се отпуска и за II-ри – IV-ти клас:**

Не споделяме посоченото в мотивите и оценката на въздействието, че обхваща само семейства с ниски доходи и разширяването на обхвата на еднократната помощ за учениците от II до IV клас ще намали броя на учениците, които напускат образователната система. Съгласно данните на Националния статистически институт, относителният дял на учениците от I до IV клас, които напускат образователната система спрямо общия брой на учащите в началната степен на образование е значително по-нисък от тези в V до VIII клас. Освен това, като основна причина за напускане на системата е заминаването в чужбина и едва на второ място са посочени семейни

причини. Наред с липсата на финансова обезпеченост, остава неизяснено от вносителя защо се предлагат единствено финансови стимули за задържане в училище. Законодателната логика на този вид помощ е подпомагането на семейството при посрещане на значителните разходи в семейството, когато детето тръгва за първи път на училище, като еднократен разход, който да подпомогне семейството.

С цел преодоляване на неравенствата при подпомагането на семействата с деца, особено в създалата се безпрецедентна ситуация в страната в резултат на пандемията от COVID-19, която наложи осигуряване на закрила на най-уязвимите и засегнати групи на обществото и универсален подход на подкрепата на децата и семействата, от началото на 2021 г. с промени в Закона за семейни помощи за деца се въведе съществена реформа и се разшири финансовата подкрепа на семействата с деца, така че тя да достигне до всяко дете в България. Част от основните промени са свързани с отпадане на прилагания към момента доходен критерий при отпускане на еднократната помощ за ученици, записани в първи клас и предоставянето на тези помощи на всички семейства, независимо от доходите им. С отпадането на доходния критерий се постига равен достъп до подкрепа от държавата на всички деца, като същевременно се запазват основните й принципи за спазване на правата на всяко дете да бъде отглеждано в семейна среда, равен достъп до образование и здравни грижи. В тази връзка не става ясно посоченото от вносителите в мотивите и предварителната оценка на въздействието на законопроекта, че се предлага еднократната помощ за началото на учебната година да се отпуска „за деца от семейства с ниски доходи“.

При запазване на размера на еднократната помощ при започване на училище от 300 лв. за записан ученик от II-ри – IV-ти клас независимо от дохода на семейството, по експертна оценка са необходими допълнително около **53 млн. лв.** по бюджета на Министерството на труда и социалната политика на годишна база, които не са предвидени със Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г. и в одобрената с Решение № 963/2020 г. на Министерския съвет Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021-2023 г.

**По § 2 от законопроекта относно предвиденият размер на еднократната помощ при раждане на второ и трето дете на осигурени родители 24 месеца преди раждането на детето да бъде не по-малък от 10 кратния размер на минималната работна заплата за страната:**

По наше мнение повишаването на раждаемостта следва да се адресира с комплекс от мерки, а не само с увеличаване на размера на еднократните помощи при раждане. С предложената промяна се създава допълнителен стимул за осигурени родители да имат второ и трето дете и допълнително насърчава наетите лица да изискват от своите работодатели да бъдат редовно и постоянно осигурени. Същевременно диференциацията между помощите приключва след третото дете, което от своя страна означава, че промяната в мярката не стимулира прекомерното разрастване на отделните семейства, което да не съответства на техните възможности за отглеждането на децата.

Подобна промяна несъмнено ще има положително въздействие върху демографското развитие на страната, като ще е фактор, който би спомогнал за повишаването на коефициента на плодовитост (в момента 1.56 общо за страната), при това в работещи и осигурени семейства, чийто основен доход не са социални помощи.

Независимо от това аргументацията, че подобна промяна би съдействала за намаляването на социалното неравенство в страната, измерван или чрез коефициента на Джини или чрез разликата между първите два и последните два децила от населението, не е състоятелна, защото в общия случай тези семейства не попадат във въпросните децили на населението, а през последните години повишаването на коефициента на Джини за страната се дължи преди всичко на много бързото нарастване на доходите в най-горната децилна група, а подобна мярка няма отношение към нейната динамика. Намалението на социалното неравенство най-вероятно ще намалее през 2020 и 2021 г., което ще се дължи на повишаването на минималната пенсия.

Наред с горното, както многократно сме изразявали становище, не намираме икономическа обосноваост в обвързването на размера на социалните плащания, в случая еднократната помощ при раждане, с най-ниското трудово възнаграждение за постигнати резултати или за извършена работа, при изпълнение на задълженията по трудовото правоотношение. Подобна взаимовръзка е необоснована и неприемлива. След предприетите през 2011 г. нормативни изменения за отмяна на обвързването на социалните плащания с размера на минималната работна заплата, към настоящия момент не се предвижда изменения на практиката за обвързването на тези плащания към определен икономически показател. При определяне на подкрепата на семействата при раждане на дете, основен критерий не следва да бъде минималната работна заплата, която по своята същност представлява единица мярка за цената на наемния труд и зависи от икономическата динамика на страната в даден момент. Освен това в пакета от документи не са изложени ясни мотиви за предлаганото увеличение и силно диференциране между помощите при раждане само на второ и трето дете, различни от приетите по чл. 63, ал. 9 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г., съответно 600 лв. за второ и 300 лв. за трето дете, които се определят на 10-кратния размер на минималната работна заплата (МРЗ) за съответната година. Във връзка с предложените изменения, друг съществен момент, който не е изяснен в мотивите на вносителя е дали изискването за получаването на помощта е относимо само за осигурени майки или кумулативно за осигурени родители.

Тъй като в мотивите към предложението законопроект не са включени подробни разчети за тази мярка и за това колко родители ще имат право на еднократна помощ от десеткратния размер на минималния размер на заплатата в страната, експертната оценка по тази мярка при условни допускания за осигурените майки, възлиза на около допълнително **140 млн. лв.** на годишна база, които също не са предвидени със Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г. и в одобрената с Решение № 963/2020 г. на Министерския съвет Актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2021-2023 г.

Предвид представените по-горе разчети на Министерството на финансите за предложените две мерки, които възлизат на около 193 млн.лв., изразяваме сериозни резерви по отношение на достоверността на посоченият в мотивите/предварителната оценка на въздействието на законопроекта ефект на вносителя за допълнителните средства, необходими за предлаганите мерки в размер на около 90 млн. лв. Необходимите допълнителни разходи, произтичащи от предлаганите мерки за разширяване на обхвата и увеличаване размера на конкретни еднократни семейни помощи, следва да са в рамките на одобрения, в съответствие с регламентиранияте

принципи и изисквания в ЗПФ, разчет с годишния закон за държавния бюджет за съответната година и да бъдат в съответствие със заложените разходни тавани и средносрочната бюджетна рамка. За да бъдат мерките реално изпълними, разходите за тяхното осъществяване е необходимо да бъдат съобразени с общата стратегия и приоритети за финансиране на публичния сектор и да бъдат обвързани в рамките на общите бюджетни параметри за съответната година, което е част от фискалната стратегия за поддържане на макроекономическа стабилност и фискална устойчивост.


Допълнителни разходи, неразчетени с одобрения от Народното събрание закон за държавния бюджет за съответната година, могат да се извършват само въз основа на предвидения със ЗПФ ред за извършване на промени по съответните бюджети, при спазване на задължителното изискване да не се нарушава салдото по държавния бюджет.

Общият размер на бюджетните разходи по държавния бюджет за съответната година се утвърждават с годишния закон за държавния бюджет по реда, предвиден със ЗПФ, и по принцип не би трябвало разпоредби в други закони да регламентират задължение за ежегодно осигуряване на конкретен размер на средства от държавния бюджет. Присмането на предлаганите нормативни промени със ЗСПД, ангажиращи ресурс от държавния бюджет в значими размери, след като е приет ЗДБРБ за 2021 г., без да са приложени детайлна финансова обосновка с ясен източник за тяхното финансиране, както и обоснована оценка на въздействието върху държавния бюджет както за текущата година, така и в средносрочен период, създава рискове за изпълнението на държавния бюджет и нарушаване на фискалните правила, заложиени със ЗПФ.

Не на последно място, в законопроекта не е предвидено от кога влизат в сила предложените изменения. Определянето на обхвата и размера на помощите за деца е въпрос на законодателна целесъобразност, но принципът на правовата държава предполага законодателната дейност да се осъществява в рамките на установените за това правила и при спазване на относимите законови норми. Според императивната норма на 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. В този смисъл, предложенията за промени в ЗСПД, заедно с конкретни разчети за пряко или косвено въздействие върху разходите/трансферите по държавния бюджет, следва да бъдат обвързани в разчетите по държавния бюджет и КФП в хода на бюджетната процедура за съответната година (най-рано за 2022 г.). Обвързването на параметрите по приходите, разходите и бюджетното салдо в бюджетната рамка за съответната година следва да е съобразено с изискванията на фискалните правила по смисъла на Глава втора на ЗПФ. В противен случай, няма да бъдат изпълнени основни принципи и концепции на бюджетния процес, регламентирани в националното законодателство, което би довело до невъзможност за спазване на законово регламентираните параметри по държавния бюджет за настоящата година. Разгледани в средносрочен хоризонт предложените промени могат да доведат до рискове за дългосрочната устойчивост на публичните финанси, предвид заложените напрегнати по отношение на разходите разчети за

настоящата година и предвиденото еднократно отклонение от фискалното правило по отношение на дефицита по КФП за 2021 г. при хипотезата за наличие на извънредни обстоятелства по чл. 27, ал. 4 на ЗПФ, породена от действащата извънредна епидемичната обстановка. За разлика от основната част от мерките за борба с пандемията и преодоляване на породените от нея социално-икономически последици, които са с временен характер и в средносрочен хоризонт няма да оказват натиск върху разходите, предложенията за промени в ЗСПД имат постоянно действие и биха довели до дългосрочен натиск върху разходите/трансферите по държавния бюджет, съответно върху бюджетния дефицит. В тази връзка отбелязваме, че не може да бъде споделено виждането на вносителите на законопроекта, изложено в раздел V от предварителната оценка на въздействието, а именно, че „не се налагат промени в други нормативни актове“. В условията на ограничен бюджетен ресурс и необходимост от приоритизиране на обществени интереси, подобни законови решения поставят под съмнение и други аспекти на правовата държава, като правна сигурност, предвидимост, справедливост.

Предвид изложените по-горе мотиви, не подкрепяме законопроекта за изменение и допълнение на Закона за семейни помощи за деца, № 154-01-8, внесен от Корнелия Нинова и група народни представители на 15.04.2021 г.

МИНИСТЪР:   
КИРИЛ АНАНИЕВ