



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

№ 5 68

Дата 7.04.09

МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Министър на финансите

Изх. № 11-03-61

София, 07.04.2009 г.

8
Да се размени -
мск и разпоредба
Виктор Цуци
8.04.09

ДО
 КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е
 от министъра на финансите
 по конституционно дело № 1 от 2009г.

ОТНОСНО: искане на група народни представители за обявяване на противоконституционност на чл.18, ал.2, т.1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 17 март 2009 г. министърът на финансите е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 1 от 2009 г., образувано по искане на 54 народни представители от 40-то Народно събрание на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията за установяване на противоконституционност на чл.18, ал.2, т.1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009г. (ЗДБРБ за 2009г.).

В искането на народните представители са изложени твърдения за противоконституционност на разпоредбата на чл.18, ал.2, т.1 от ЗДБРБ за 2009г. Излагат се съображения, че предоставената с атакуваната разпоредба възможност на правителството да изменя определеното от Народното събрание с чл.1, ал.3 от ЗДБРБ за 2009г. бюджетното салдо без (както се твърди) „ясно посочени и приети по съответния ред параметри и с акт на орган на изпълнителната власт”, представлява намеса от страна на изпълнителната власт в конституционно определени изключителни правомощия на законодателния орган и с това нарушава конституционно установения баланс между

властите, в противоречие с възприетия от основния закон принцип за разделение на властите, прогласен с чл.8 от Конституцията и конкретизиран в случая от чл.84, т.2 и чл.106 от нея.

Считам, че искането е неоснователно. Не е налице противоконституционност на разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБРБ за 2009 г. по следните съображения:

Преценката относно наличие на твърдяната противоконституционност на чл.18, ал.2, т.1 от ЗДБРБ за 2009г. се предполага от точното разбиране за съдържанието на правомощията по чл. 84, т.2 и чл.106 от Конституцията по повод приемането, изпълнението и отчитането на държавния бюджет и разпределянето им между изпълнителната и законодателната власт. Разпоредбата на чл.84, т.2 определя изключителната компетентност на законодателния орган да приеме държавния бюджет, както и отчета за неговото изпълнение. Суверенно право на Народното събрание по чл.84, т.2 е при приемане на държавния бюджет да определя условията и правилата, при които се извършва неговото изпълнение. Няма конституционна норма, която да ограничава законодателните правомощия на парламента по този въпрос. В този смисъл конституционният съд е имал възможност да се произнесе по други поводи, напр. с Решение № 16 от 2001г. по к.д. № 6/2001г., Решение № 2 от 2001г. по к.д. №10 от 2000г., Решение № 6 от 2001г. по к.д. № 17/2000г. Основният закон не определя задължително съдържание и параметри на годишния закон за държавния бюджет, вкл. изисквания за бюджетното салдо по републиканския бюджет. Такива законодателят е въвел на законово равнище със Закона за устройството на държавния бюджет, както и с годишните закони за държавния бюджет. Даването на специфична допълнителна уредба от Народното събрание с годишния закон за държавния бюджет не изключва конституционния законодател от законотворческия процес, след като това става със закон при точно определени условия и ред. По своята същност управлението на държавния бюджет е един динамичен процес, а бюджетът се основава на базата на прогнозите и не се изпълнява точно в цифрово изражение както в приходната, така и в разходната му част (в този смисъл е Решение № 6 от 2001г. по к.д. № 17 от 2000г.), още повече в условията на глобална икономическа и финансова криза, което не само оправдава, но и налага подобно законодателно решение.

По същество разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБРБ за 2009 г., разглеждана в съчетаното ѝ прилагане заедно с ал. 1 и 3 на този член едновременно представлява:

- конкретизация на прилагането на правилото „90 на сто” в контекста на условията на чл.18, ал. 1 от този закон, т.е. препотвърждава се действието на това правило,

регламентирано като принцип в чл. 17, ал. 1 от закона, при наличието на ситуация на намалени приходи в републиканския бюджет;

- гарантиране прилагането на това правило в ситуация на намалени приходи на републиканския бюджет, т.е. независимо, че е налице неизпълнение на приходите, което влияе негативно на бюджетното салдо на републиканския бюджет, утвърденият размер на разходите и трансферите не се променя;

- ограничаване прилагането на това правило в ситуация на намалени приходи на републиканския бюджет – гарантирането на правилото „90 на сто” в ситуация на влошаване на бюджетното салдо на републиканския бюджет поради неизпълнение на приходи не е безусловно, а важи само ако салдото по консолидираната фискална програма е положително (чл. 18, ал. 1).

Бюджетното салдо на републиканския бюджет е резултатна величина (балансираща позиция), която не може директно да се промени, а върху нея може да се въздейства само чрез изменението на приходите и/или разходите. Погледнати от друг разрез, промените в приходите и разходите, които в крайна сметка рефлектират върху бюджетното салдо на републиканския бюджет, могат да бъдат:

1. пряк резултат от дискреционни решения (на основата на конституционно и законово определени правомощия) на Министерския съвет и останалите държавни органи;

2. в следствие на обстоятелства, решения и действия на други субекти, които практически са извън контрола и възможностите за влияние на Министерския съвет и другите държавни органи.

Не може да се сподели и изложеното от искателя виждане, че се дава възможност на Министерския съвет да променя приетите с акт на Народното събрание параметри единствено по своя дискреция и „без ясно посочени и приети по съответния ред параметри”. На първо място, оспорваната разпоредба урежда само възможността да се намали бюджетното салдо по републиканския бюджет, без да предвижда конкретни правомощия на Министерския съвет в това отношение. В този смисъл изложените от искателя аргументи са несъотнесими към конкретната разпоредба. От друга страна, видно от текста на атакуваната разпоредба, в същата чрез препратка към ал.1 на чл.18 от ЗДБРБ за 2009г. са определени условията, при които може да се намали определеното в закона бюджетно салдо по републиканския бюджет. Предпоставките, при което това би могло да стане, са четири и са посочени изчерпателно в ал.1 на чл.18 и трябва да бъдат налице едновременно - забавяне темповете на развитие на икономиката, значително отклонение на оценката за дефицита по текущата сметка на платежния баланс на страната, неизпълнение

на приходите по консолидираната фискална програма, положително бюджетно салдо по консолидираната фискална програма. Освен това в оспорваната разпоредба законодателят е поставил и още едно ограничение – намалението да бъде до размера на неизпълнението на приходите по държавния бюджет.

Разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 от ЗДБРБ за 2009 г. конкретизира промяната (намаляването) на бюджетното салдо на републиканския бюджет само чрез неизпълнение на приходите. При действието на разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от Закона за устройството на държавния бюджет (ЗУДБ) и при предпоставката, че Министерският съвет и държавните органи няма да намаляват в съществен размер тарифи на държавни такси и други неданъчни приходи, пряка причина за фактическия размер на приходите по републиканския бюджет очевидно биха били най-вече решенията и действията на посочените в т. 2 субекти. При такава ситуация очевидно няма упражняване на дискреция от Министерския съвет (държавните органи) за пряко въздействие върху касовите (приходни и разходни) потоци на републиканския бюджет под формата на вземане на решение за превеждане или отказ за превеждане/получаване на средства.

Липсата на дискреция от страна на Министерския съвет по отношение на изпълнение на приходната част на бюджета за съответната година (в посочения по-горе смисъл) се проявява и в това, че подлежащият на внасяне като приход на републиканския бюджет паричен ресурс се явява актив (собственост) на други икономически субекти и неговото ефективно трансфериране към бюджета съществено зависи от тяхната воля, решения, възможности и други свързани с тези лица обстоятелства. Макар и да имат своето много важно значение, административните мерки и действия на държавните органи, свързани с вземането на решения за възмездно предоставяне/ползване на публични активи и услуги, както и мерките по принудителното събиране на публични и частни държавни вземания са само една от предпоставките за постъпването на приходите по бюджета, което в крайна сметка ще зависи от наличието на активи в съответните длъжници.

Напълно допустимо е законодателят да определи за различните бюджетни показатели различна степен на приоритет, когато възникнат условия, възпрепятстващи едновременното им изпълнение в планирания размер. Очевидно е, че при ситуация на неизпълнение на приходите няма как да се изпълнят едновременно както показателя за общия размер на разходите, трансферите и вноската в Европейския съюз по чл. 1, ал. 2 от ЗДБРБ за 2009 г., така и показателя за бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3 на този закон. Затова и законодателят е заложил чрез чл. 18 конкретни правила и условия, за да не се

позволи произволна дискреция от Министерския съвет в ситуация на влошени икономически условия, водещи до неизпълнение на приходната част на бюджета. По-конкретно, законодателят е решил, че при ситуацията на чл.18, ал. 1 и неизпълнение на приходите на републиканския бюджет, утвърденият размер на разходите по чл. 17 е с по-голям приоритет, отколкото показателя за бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3.

Погледната в този аспект, разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 1 се явява правило за следване от Министерския съвет, а не прехвърляне на правомощия от законодателната към изпълнителната власт за вземане на решение за определяне (промяна) на даден бюджетен показател.

Това конкретно законодателно решение за даване на относително по-голям приоритет на утвърдения размер на разходите пред бюджетното салдо по чл. 1, ал. 3 в ситуация на неизпълнение на приходи е в съответствие и с базисния принцип на бюджетирание, заложен в чл. 2, ал. 9 от ЗУДБ, че приходите не са цели и служат за покриване на всички разходи – допустимостта за влошаване на бюджетното салдо чрез запазване на утвърдения размер на разходите при намаление на приходите логически предполага като цяло извършването на дадени разходи да не е пряко свързано и директно обусловено от постъпването на конкретни приходи.

Необходимостта от поставянето на по-голям приоритет на показателя за разходите и трансферите (в сравнение с бюджетното салдо) още по-ясно проличава като се вземе предвид и прилагането на разпоредбата на чл. 2, ал. 5 от ЗДБРБ за 2009 г. Тази разпоредба на закона също е безусловна и изисква при неизпълнение на приходите на съдебната система централният бюджет, независимо от състоянието на приходната част на републиканския бюджет, да покрива този недостиг, с оглед осигуряване нормалното функциониране на органите на съдебната власт. В тази връзка, съвсем логично е решението на законодателя чрез разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 2 да се даде по-голям приоритет на разходите и трансферите в сравнение с показателя на бюджетното салдо на републиканския бюджет при реализирането на хипотезата на чл. 2, ал. 5, както и при прилагането на § 28 от преходните и заключителните разпоредби на закона. Липсата на такова приоритизиране на показателя за разходите и трансферите при тези два случая би означавало поставянето в неравнопоставено положение на съставните бюджети на републиканския бюджет поради неизпълнение на приходите в други бюджети извън републиканския бюджет (бюджетите на съдебната власт, ДОО и НЗОК) – допълнителното финансиране за тези три бюджета би се извършило за сметка на увеличаване на трансфера от централния бюджет, което от своя страна би довело при равни други условия до

необходимостта от компенсирано намаляване на разходите и трансферите по републиканския бюджет с цел постигането на предвидения с чл. 1, ал. 3 размер на бюджетното салдо.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед изложените съображения, считам, че искането на група народни представители за обявяване на противоконституционността на чл. 18, ал.2, т.1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2009г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

С уважение,

МИНИСТЪР:

(П. Орешарски)

