

К. г. 17 / 2000
дока. М. Беазев

26.01.2001

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА БЪЛГАРИЯ

Тук

Уважаеми г-да конституционни съдии,

Като използваме възможността да представим по Конституционно дело №17/2000 г. допълнителни мотиви, съображения и доказателства в подкрепа на нашето искане съгласно дадената ни от закона и от вас възможност (Закон за конституционен съд, чл.18, ал.2) и като спазваме посочения срок за това (14-дневен от деня на получаване на съобщението) излагаме на вашето внимание следното:

Отправихме искане към вас да обявите за противоконституционна разпоредбата на чл.35, ал.2 на Закона за устройството на държавния бюджет, която гласи: "Министърът на финансите може да разреши допълнителни кредити, когато те са покрити от преизпълнение на собствени приходи и от разкриване на нови приходоизточници, без да се влошава балансът на държавния бюджет."

При приемането на тази разпоредба в Закона за устройството на държавния бюджет народните представители предполагаха, че тя ще действа при коренно различна хипотеза. Например в случай, че някой от първостепенните разпоредители с бюджетни средства, организация или друга структура, намери собствени приходоизточници или преизпълни собствените приходи, тя да има

възможност да ги използва със съгласието на министъра на финансите. Впоследствие обаче се оказва, че министърът на финансите използва тази разпоредба като оправдание за отпускане на допълнителни средства, извън тези утвърдени в закона за държавния бюджет от НС – т.е. да бърка в държавната хазна и раздава допълнителни пари без санкцията на НС. Интересно е, че в случая той третира приходите от данъци и други източници в държавната хазна като собствени приходи. Ако някой е собственик на тези приходи, то това е българският народ, а той се представлява не от министъра на финансите, а от народните представители, т.е. от НС. По този начин изпълнителната власт превратно използва и тълкува понятието “собствени приходи”, което между другото въобще не е дефинирано какво означава. От гледна точка на държавния бюджет не може да има собствени приходи на държавата, които пряко да се разпределят от правителството или министъра на финансите.

Не е ясно дали става дума за присъщи приходи в бюджета, например данъчни такива или за приходи на ведомства др., получаващи субсидии от бюджета. Какво означава тезата на министъра на финансите, че собствените приходи са по-големите от предвидените приходи от данъци и други присъщи за приходната част на бюджета средства? Това означава, че ако приходите са повече от предвидените в бюджета, той може да ги разпределя както намери за добре. А разпределянето на разходите в бюджета става само от НС чрез самия закон. С едно подобно разпределение на средствата министърът дописва и допълва закона и отнема законотворческата функция на НС. Докато предвидените суми в държавния бюджет за приходите – данъци, мита и др. представляват само една предварителна оценка за последствията от действието на конкретните данъчни и други закони, то с разходите въобще не е така. Сумите за общите разходи и за отделните пера по функции и ведомства представляват законово задължение на изпълнителната власт. Изпълнителната власт следва да изпълнява разходването на записаните суми. Тя може при липса на приходи да не ги достигне, но няма право при изпълнение на приходната част първо, да не ги изпълнява, второ да ги надвишава, и трето – да ги преразпределя както тя намери за добре. Ако по определено перо са постигнати

икономии, то не може тези икономии да се разпределят едностранно от изпълнителната власт.

Изпълнителната власт и в частност министърът на финансите не може да смята, че неизпълнението на разходите по едни пера може да бъде тълкувано като генериране на собствени приходи и тези средства да бъдат отпускани по други разходни пера без утвърждаване от страна на НС.

По-долу са приведени многобройни примери за това как при изпълнението на законите за държавните бюджети за 1998 г. и за 1999 г. са разпределени повече средства за определени организации, общини и др., отколкото са фиксирани в съответните закони за бюджета. Максимумът средства, които може да отпуска министър на финансите от държавната хазна /т.н. кредити/ за определени първостепенни разпоредители на бюджетни средства, е определен точно в закона за държавния бюджет. За всяка функция и за всеки разпоредител те са указани в закона за държавния бюджет на определена позиция, в определена точка, в определена алинея, в определен член. Тези средства са част от закона и тяхното надвишаване от страна на министъра е нарушение на този закон. Тук логиката е много проста. При оперирането с финансови средства винаги се спазва един елементарен, но железен принцип – един орган или лице отпуска, одобрява средствата, а друг ги изплаща. Не може този, който съхранява парите, да решава еднолично на кого и колко да изплаща. На ниско равнище това са счетоводителят и касиерът, а в разглеждания от нас казус това са народното събрание и министърът на финансите. Ако самоволно министърът нарушава, т.е. надвишава записаните в закона за държавния бюджет суми, то той с това иззема функциите на Народното събрание. Тъй като министърът на финансите не само надвишава, но често и не изпълнява в целия размер размера на предвидените в закона средства за определени организации, структури и функции, то очевидно е, че е безмислено и приемането на подробен закон за държавния бюджет. Така министърът вместо да изпълнява утвърдения от НС държавен бюджет, просто еднолично или с помощта на колегите си от МС пренаписва закона.

Разпоредбата на ал.2 на чл.35 при това тълкуване следователно противоречи на Конституцията на РБ – най-напред на чл. 84, т.2 - "Народното

събрание приема държавния бюджет и отчета за изпълнението му”, на чл. 62 – “Народното събрание осъществява законодателната власт ...” както и на чл.5, т.1 – “Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат”. Именно поради това нашето искане е тази разпоредба да бъде отменена като противоконституционна. Същите мотиви важат и за тълкуването на чл.106 на Конституцията. Ние очакваме тълкуване в смисъл, че МС няма право да харчи повече средства от гласуваните в Закона за държавния бюджет и то както като обща сума, така и по отделни членове, алинеи и позиции. Единствено изключение са средствата, залегнали в разходната част като “резерв за неотложни и непредвидени разходи”. Те именно затова се и гласуват от НС като резерв на МС.

При съпоставяне на приетите от НС закони за държавния бюджет за 1998 г. и за 1999 г. с представените от МС отчети за изпълнението на държавния бюджет за съответните години могат да се направят следните констатации в подкрепа на нашето искане и мотивите по него:

По закона и отчета за 1998 г.

По чл. 1 ал.2 Разходи в млн. лв:	По закона	По отчета
За позиции 1.1 Заплати и ...	298 698.4	310 212.4
1.5.5.Материали, горива енергия	70 547.3	90 894.1
1.6 Отбрана и сигурност	794 23.9	880 569.5
1.7 Субсидии за нефин.предпр.	123 197.8	130 208.9
4. Трансфери	866 157.7	1 057 686.6
4.3 Субсидии за общините	434 213	637 685
4.4 Субсидии за държ.висши у-ща	127 911.6	146 719.0

Има налице значително превишаване на разходите по тези пера в сравнение със Закона. При това редица други разходни пера остават неизпълнени – например по 1.5.2 Медикаменти са предвидени в закона 80 894 млн.лв. а са отпуснати 74 648.2 млн.лв. За субсидия за съдебната власт са гласувани 40 500 млн.лв, а са отпуснати 25 256.3 млн. лв. При това приходите са изпълнени с над 20% и бюджетът приключва не с дефицит, а с излишък.

Сериозни нарушения на финансовата дисциплина има и при отпуснатите субсидии на министерствата и ведомствата – чл.5, ал. 1 на Закона:

Субсидия за министерство или ведомство	По закон	По отчет в млн.лв
Нац.стат. институт	5 039	6 131
БНРадио	16 500	19 673
Администрация на президента	2 496	2 777
Министерски съвет	6 890	20 098
Министерство на отбраната	484 383	514 539
Гражданска отбрана	7 621	8 052
МВР	243 360	268 872
Министерство на финансите	3 594	5 676
Данъчна администрация	38 636	64 577
ГУ "Митници"	15 920	27 082
Мин. на труда и соц. п-ка	4 393	10 411
Мин. на тер. развитие	29 528	49 285
ГУ пътища	0	41 516

Общо субсидиите по чл.5 са определени в закона на 1 452 503 млн.лв, а са отчетени 1 724 156 млн.лв. – превишение с над 271 000 млн. стари лева.

По чл. 7 – Субсидии за висшите училища в закона са гласувани 127 912 млн. лв., а са предоставени 146 719 млн. лв.

По чл. 9 са гласувани субсидии за областните администрации за 7 505 млн лв., а са предоставени 8 565 млн. лв.

По чл. 11 са гласувани общо бюджетни взаимоотношения с общините като трансфери на сума от 434 913 млн. лв., а са предоставени 614 144 млн. лв.

Следователно и тук налице е грубо погазване на закона.

Подобна е картината и при изпълнение на Закона за държавния бюджет за 1999 г. Много от разходните пера са надвишени в сравнение с гласувания закон, като може би най- впечатляващо е пълното несъответствие на фактическите разходи в сравнение с гласуваните разходи за областните администрации и то в порядъка на десетки пъти.

Всичко това показва и то убедително, че в практиката на изпълнението на бюджета от страна на МС и МФ властва пълното несъобразяване с гласуваните от НС закони за държавния бюджет.

Уважаеми г-да конституционни съдии,

Създаването на правова държава по европейски образец беше една от основните цели на промените в страната ни през последното десетилетие. Новата Конституция, хубава или лоша, прокламира тази цел в преамбюла. Правова държава от гледна точка на финансите на държавата означава точно разграничаване на функциите на законодателната и изпълнителната власт при съставянето, приемането и изпълнението на държавния бюджет както и гаранции за стриктно спазване на това разграничаване. Както беше показано по-горе в момента изпълнителната власт си присвоява законотворчески функции в тази област – без да внася по надлежния ред корекции в закона за държавния бюджет, тя сама го изменя, сама определя на коя институция или за коя функция да даде повече или по-малко средства от предвидените в закона. Ако вие не направите исканото от нас тълкуване на чл. 106 от Конституцията и не отмените като противоконституционен чл.35, ал.2 от Закона за устройството на държавния бюджет, това ще означава, че правителствата в България, каквито и да са, няма да се съобразяват Народното събрание по отношение на разпределянето на бюджетните средства. Бюрокрацията остава по отношение раздуването на разходите извън контрола на НС. Приемането на държавния бюджет в НС се превръща в ненужна формалност, тъй като няма гаранции, че този закон ще се спазва. Това е предпоставка за засилване на изпълнителната, а чрез нея и на партийната власт в държавата.

София, 22 януари 2001 г.

За групата народни представители:

Венцеслав Димитров