

И.П.И.

Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" 10, София 1142

тел./факс: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03

ел. поща: mail@ime.bg

страница в Интернет: www.ime.bg

19.01.2015

НА ВНИМАНИЕТО НА

Г-Н ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ

МИНИСТЪР

МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО

ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ФИСКАЛЕН СЪВЕТ И КОРЕКТИВНИ МЕХАНИЗМИ

Институтът за пазарна икономика (ИПИ) приветства възобновяването на обсъждането на Закон за фискален съвет и корективни механизми (ЗФСМ). Публикуваният проект отговаря не само на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г., но и на най-добрите международни практики, свързани с изграждането на независими фискални органи. В законопроекта са залегнали трите основополагащи елемента, които спомагат за добрата работа на фискалния съвет – независимост, безпристрастност и влияние.

Въпреки това от ИПИ смятаме, че някои от предложените текстове могат да ограничат правомощията и да повлияят негативно на репутацията на фискалния съвет, а оттам – и на неговата ефективност. По-конкретно:

1. В чл. 6, ал. 1, т. 1 е записано, че една от функциите на фискалния съвет е да *„наблюдава спазването на числовите фискални правила“*. Според нас този текст е ограничаващ, тъй като в Закона за публичните финанси (ЗПФ) съществуват и нечислови фискални правила, като например тези в чл. 25 и чл. 27, според които *„целта за бюджетното салдо“* по консолидираната фискална програма съответно на касова и на начислена основа *„е постигане или поддържане на нулево или положително салдо“*. Корективните механизми, свързани с тези правила, са посочени в чл.25, ал. 3 и чл. 27, ал. 6 от ЗПФ – *„в случай на дефицит“* със средносрочната бюджетна прогноза се определя срокът и стъпките за достигане на нулево или положително салдо. Тъй като средносрочната бюджетна прогноза обхваща тригодишен период, срокът за балансиране на бюджета или постигане на положително салдо, по подразбиране, не може да бъде по-дълъг.
2. Според чл. 6, ал. 1, т. 6 от проекта на ЗФСМ *„при установяване на значително отклонение на макроикономическите прогнози от отчетните данни в рамките на период от поне четири последователни години, [фискалният съвет] препоръчва на министъра на финансите предприемането на мерки за коригиране на отклонението“*. Според нас ЗФСМ трябва ясно да дефинира числови граници на т.нар. *„значително отклонение“*, за да не се спекулира с термина. Също така считаме, че четиригодишен период на отклонение на отчетните от прогнозните данни е неоправдано дълъг и предлагаме текстът да бъде променен както следва: *„при установяване на значително отклонение на макроикономическите прогнози от отчетните данни и неустановяване на наличието на извънредни обстоятелства през годината, препоръчва на министъра на финансите предприемането на мерки за коригиране*

на отклонението". ЗФСМ следва също така да дефинира изчерпателно „извънредни обстоятелства“.

3. Според чл. 6, ал. 1, т. 7 фискалният съвет „следи за прилагането на корективните механизми по чл. 23, ал. 3“. Според нас този текст ограничава функциите на фискалния съвет само до наблюдаване на корективните механизми в един единствен член от ЗПФ. Корективни механизми се предвиждат още в чл. 25, ал. 3; чл. 26, ал. 3; чл. 27, ал. 2, 3 и 6; чл. 29, ал. 2 от Закона за публичните финанси. Считаме, че фискалният съвет трябва да следи за изпълнението на всички корективни механизми, а не само на средносрочната бюджетна цел, която се актуализира веднъж на три години (чл. 23, ал. 4 от Закона за публичните финанси).
4. Чл. 17, ал. 1 от проекта предвижда създаването на автоматични корективни механизми, които ал. 2 определя като „изготвянето, приемането и прилагането на корективен план“. Считаме, че условието за изготвяне, приемане и прилагане на план предполага огромна доза дискреция и по този начин лишава корективния механизъм от автоматизъм. Добър европейски опит за такъв автоматичен механизъм може да се почерпи от Швейцария. Автоматичният механизъм, обвързан с фискалното правило в Швейцария, известно като „дългова спирачка“ (debt brake), работи по следния начин:
 - Фискалното правило в Швейцария ограничава бюджетните разходи за дадена фискална година до прогнозните структурни приходи, които са изчистени от циклични елементи;
 - В края на годината всяко разминаване на приходите и разходите – излишък или дефицит, се записва във фиктивна сметка, наречена „компенсираща“;
 - Ако компенсиращата сметка е с отрицателна стойност в края на фискалната година, законодателството задължава управляващите да намалят бюджетните разходи под прогнозните структурни приходи с цел компенсиращата сметка да бъде балансирана в следващите няколко години;
 - Ако дефицитът по компенсиращата сметка надвиши 6% от бюджетните разходи за изминалата фискална година, той трябва да бъде изцяло компенсиран в следващите три години.

Считаме, че е необходимо изготвянето на автоматични правила, които да залегнат в новия закон и които ясно и точно да разписват стъпките, които правителството задължително трябва да предприеме в рамките на средносрочната бюджетна програма „в случай на значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит“.

5. Международни изследвания на фискалните съвети показват, че тяхната репутация, работа и ефективност могат да бъдат подобрили, ако Народното събрание организира публични изслушвания на правителството в отговор на докладите на фискалния съвет.
6. Предлагаме още надзорът на фискалния съвет да се разшири до структурата на държавните разходи с цел да се предотврати намаляване на продуктивни разходи за сметка на неефективни такива при наличието на фискални ограничения.

Оставаме на разположение за дискусии и коментари.

С уважение,

Светла Костадинова
изпълнителен директор
Институт за пазарна икономика