Р Е П У Б Л И К А Б Ъ Л Г А Р И Я
Н А Р О Д Н О С Ъ Б Р А Н И Е

Проект

З А К О Н

ЗА ФИСКАЛЕН СЪВЕТ И КОРЕКТИВНИ МЕХАНИЗМИ

Глава първа
ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Чл. 1. Този закон урежда създаването, функциите, състава и дейността на Фискалния съвет, както и създаването и прилагането на автоматични корективни механизми по смисъла на чл. 23, ал. 3 от Закона за публичните финанси.

Чл. 2. Този закон има за цел да създаде условия за спазването на фискалните правила, заложени в Закона за публичните финанси, с оглед поддържането на устойчиви публични финанси.

Глава втора

ФИСКАЛЕН СЪВЕТ

Раздел I
ЦЕЛИ И ПРИНЦИПИ

Чл. 3. Създава се Фискален съвет, наричан по-нататък „Съвета”, като независим консултативен орган по въпросите на фискалното управление.

Чл. 4. Фискалният съвет има за цел:

1. независимо наблюдение и анализ на бюджетната рамка с оглед поддържане на устойчиви публични финанси;

2. повишаване качеството на официалните макроикономически и бюджетни прогнози чрез извършване на безпристрастна оценка, основана на обективни критерии;

3. повишаване на прозрачността и информираността на обществото за фискалното управление на страната.

Чл. 5. Съветът осъществява дейността си въз основа на принципите на:

1. независимост и публичност;

2. обективност и прозрачност;

3. равнопоставеност на неговите членове.

Раздел II
ДЕЙНОСТ

Чл. 6. (1) Съветът осъществява следните функции:

1. наблюдава спазването на числовите фискални правила, определени в Закона за публичните финанси, които се отнасят за Сектор „Държавно управление“ и за Консолидираната фискална програма;

2. изготвя мотивирано становище и препоръки относно пролетната и есенната макроикономически прогнози на министъра на финансите в срок до десет дни от публикуването им на интернет страницата на Министерството на финансите;

3. изготвя мотивирано становище и препоръки по законопроекта за държавния бюджет, по законопроектите за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса, по законопроектите за тяхното изменение и допълнение, по проектите на средносрочна бюджетна прогноза, както и на други стратегически документи на правителството, които имат отношение към спазването на числовите фискални правила по т. 1, в рамките на процедурата по съгласуване и внасяне на проекти на актове за разглеждане на заседание на Министерския съвет;

4. изготвя мотивирано становище по отчетите за изпълнението на държавния бюджет, бюджетите на държавното обществено осигуряване и останалите социално-осигурителни фондове, администрирани от Националния осигурителен институт, и на бюджета на Националната здравноосигурителна каса, в рамките на процедурата по съгласуване и внасяне на проекти на актове за разглеждане на заседание на Министерския съвет;

5. изготвя и предоставя на председателя на Народното събрание мотивирано становище и препоръки по одобрените от Министерския съвет законопроекти и документи по т. 3 и отчетите по т. 4 в срок не по-късно от 14 дни от внасянето им в Народното събрание;

6. при установяване на значително отклонение на макроикономическите прогнози от отчетните данни в рамките на период от поне четири последователни години препоръчва на министъра на финансите предприемането на мерки за коригиране на отклонението;

7. следи за прилагането на корективните механизми по чл. 23, ал. 3 от Закона за публичните финанси, като изготвя мотивирано становище за:

а) наличието на значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит или от стъпката за нейното постигане и необходимостта от задействане на корективните механизми в рамките на сроковете по т. 2-5;

б) корективния план - в рамките на процедурата по съгласуване и внасяне на проекти на актове за разглеждане на

заседание на Министерския съвет, както и за неговото изпълнение;

8. изготвя мотивирано становище за наличието и прекратяването на извънредни обстоятелства съгласно чл. 24 от Закона за публичните финанси, за което информира министъра на финансите;

9. изготвя мотивирани становища относно рисковете за устойчивостта на публичните финанси, за което информира министъра на финансите и други заинтересовани институции.

(2) Мотивираните становища и препоръките на Съвета нямат задължителен характер, но когато Министерският съвет не приема тези от тях, които са относими към него, следва да се мотивира писмено. Мотивите се публикуват на интернет страниците на Министерския съвет и на Министерството на финансите.

(3) Мотивираните становища и препоръките на Съвета са публично достъпни и се публикуват на интернет страницата му.

(4) При изпълнение на функциите си по този закон председателят и членовете на Съвета прилагат собствената си експертиза, като имат право да изискват и получават информация от държавните органи, които са длъжни да им я предоставят при спазване на съответните закони съобразно вида информация.

(5) Председателят и членовете на Съвета нямат право да искат или да приемат указания от Министерския съвет или от други органи и институции.

(6) Съветът разработва и приема методология, съдържаща обективни критерии за целите на становищата и препоръките си относно официалните макроикономически и бюджетни прогнози, както и критерии за установяване на значително отклонение на показателите в макроикономическите прогнози от отчетните данни. Методологията, съдържаща обективните критерии, се публикува на интернет страницата на Съвета.

Раздел III

СЪСТАВ

Чл. 7. (1) Съветът се състои от петима членове, в т.ч. председател, които се избират от Народното събрание.

(2) Мандатът на всеки член е 6 години. Едно лице не може да бъде избирано за член на Съвета за повече от два последователни мандата.

(3) Нов член на Съвета се избира от Народното събрание не по-рано от три месеца и не по-късно от един месец преди изтичането на мандата на съответния член.

(4) Изборът на член на Съвета се осъществява след предварително публично обсъждане в Народното събрание.

(5) Мандатът на член на Съвета се прекратява предсрочно с решение на Народното събрание:

1. при постъпване на писмено заявление от лицето, подадено до председателя на Народното събрание;

2. при трайна невъзможност да изпълнява задълженията си, продължила повече от 6 месеца, или смърт;

3. при установяване, че лицето не отговаря на изискванията на чл. 8, ал. 1 или при възникване на несъвместимост по чл. 8, ал. 2 и 4;

4. когато е извършил съществено нарушение на задълженията си;

5. ако не участва без основателна причина в две или повече последователни заседания на Съвета.

(6) При предсрочно прекратяване на мандат на член на Съвета Народното събрание избира на негово място друго лице за остатъка от мандата.

Чл. 8. (1) За членове на Съвета се избират лица с високи нравствени качества, които имат висше икономическо образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър” и не по-малко от 10 години професионален опит в областта на икономическия анализ и/или управлението на публичните финанси.

(2) За членове на Съвета не могат да бъдат избирани лица, които:

1. са осъждани за умишлено престъпление от общ характер;

2. са лишавани от правото да заемат определена държавна длъжност или да упражняват определена професия или дейност;

3. са били членове на изпълнителен или контролен орган или неограничено отговорни съдружници в дружество, когато то е прекратено поради несъстоятелност, ако са останали неудовлетворени кредитори;

4. през последните 5 години, предхождащи датата на решението за обявяване на банка в несъстоятелност, са били членове на неин управителен или контролен орган.

(3) За членове на Съвета могат да бъдат избирани и лица с чуждо гражданство при спазване на изискванията по ал. 1 и 2.

(4) Член на Съвета не може да заема длъжност в държавни или общински органи, както и да извършва политическа или друга дейност, които засягат независимостта му.

(5) След избирането им членовете на Съвета полагат пред Народното събрание следната клетва: „Кълна се като член на Фискалния съвет да спазвам и да се ръководя от Конституцията, законите на Република България и интересите на държавата, и да бъда независим в действията си. Заклех се.”

Раздел IV

ОРГАНИЗАЦИЯ НА ДЕЙНОСТТА

Чл. 9. Заседанията на Съвета се свикват от председателя му по негова инициатива или по инициатива на всеки един от членовете му.

Чл. 10. Председателят на Съвета:

1. представлява Съвета;

2. информира обществеността за становищата и препоръките на Съвета;

3. насрочва и ръководи заседанията на Съвета;

4. ръководи административно дейността на Съвета;

5. представя пред съответните органи становищата и/или препоръките по чл. 6, ал. 1;

6. представя годишен доклад за дейността на Съвета пред Народното събрание в срок до края на месец февруари на следващата година.

Чл. 11. (1) В изпълнение на своите правомощия Съветът приема решения.

(2) Решенията за приемане на мотивирани становища и/или препоръки се публикуват на интернет страницата на Съвета в 7-дневен срок от приемането им.

Чл. 12. (1) Съветът заседава, когато присъстват най-малко трима от неговите членове.

(2) Решенията на Съвета се вземат с мнозинство повече от половината от всички негови членове. Съветът не може да взема решения неприсъствено.

(3) Не се допуска въздържане от гласуване.

(4) На заседанията на Съвета могат да присъстват и външни лица по покана на неговия председател.

Чл. 13. (1) Съветът може да получава оценка за дейността си от други независими органи за фискално наблюдение на всеки три години.

(2) Оценката по ал. 1 се публикува на интернет страницата на Съвета и се изпраща до председателя на Народното събрание за информация.

Чл. 14. Съветът приема правила за работата си, които се публикуват на интернет страницата му.

Чл. 15. (1) Организационно-техническото и експертно обслужване на дейността на Съвета се осъществява от трима експерти в администрацията на Народното събрание, отговарящи на изискванията, определени в правилата по чл. 14.

(2) Дейността на Съвета се финансира от бюджета на Народното събрание, като средствата се посочват като разходи в отделна функционална област.

Чл. 16. (1) Председателят и членовете на Съвета получават възнаграждение за участие в заседанията на Съвета, равно на три минимални работни заплати за едно заседание, но общо за месец не повече от три средномесечни заплати на наетите лица по трудово и служебно правоотношение в обществения сектор съобразно данни на Националния статистически институт.

(2) Възнагражденията по ал. 1 се изплащат от бюджета на Народното събрание.

Глава трета

АВТОМАТИЧНИ КОРЕКТИВНИ МЕХАНИЗМИ

Чл. 17. (1) Създават се автоматични корективни механизми по смисъла на чл. 23, ал. 3 от Закона за публичните финанси, които имат за цел коригиране на възникнало значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит или от стъпката за постигането ѝ съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики (ОВ, L 209, 02/08/1997).

(2) Автоматичните корективни механизми по ал. 1 обхващат изготвянето, приемането и прилагането на коригиращ план.

Чл. 18. Наличието на значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит или от стъпката за нейното постигане се установява от един или повече органи, както следва:

1. Европейската комисия съгласно разпоредбите на чл. 6 от Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики;

2. министъра на финансите в рамките на бюджетния процес;

3. Съвета съгласно чл. 6, ал. 1, т. 7.

Чл. 19. (1) При значително отклонение от средносрочната бюджетна цел или от стъпката за постигането ѝ министърът на финансите в срок до два месеца от установяване на отклонението изготвя и внася за одобряване от Министерския съвет коригиращ план.

(2) В случай че коригиращият план предвижда мерки, свързани с правомощия на Народното събрание, Министерският съвет внася плана за приемане в Народното събрание.

Чл. 20. Коригиращият план по чл. 19 включва следните елементи:

1. периода на корекция, който може да бъде до две последователни бюджетни години след годината, в която е установено наличието на значително отклонение;

2. средногодишното подобрение на структурния баланс в размер най-малко 0,5% от брутния вътрешен продукт за периода на корекция;

3. приходните и разходни коригиращи мерки, подробно описани по вид, размер и количествена оценка на въздействието им върху подсекторите на Сектор „Държавно управление".

Чл. 21. Мерките в коригиращия план трябва да водят до постигане на средносрочната бюджетна цел в срока, определен преди установяване на отклонението от нея или от стъпката за постигането ѝ.

Чл. 22. Коригиращият план следва да отчита препоръките за преодоляване на значителното отклонение от средносрочната бюджетна цел или от стъпката за постигането ѝ, отправени към България съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики.

Чл. 23. (1) Изпълнението на коригиращия план може да бъде временно преустановено при наличието на извънредно обстоятелство по смисъла на чл. 24, ал. 3 от Закона за публичните финанси, без това да излага на риск устойчивостта на публичните финанси в средносрочен план.

(2) При прекратяване на обстоятелствата по ал. 1 министърът на финансите при необходимост внася за одобряване от Министерския съвет ревизиран коригиращ план. В случаите по чл. 19, ал. 2 Министерският съвет внася в Народното събрание ревизираният коригиращ план за приемане.

ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 1. С този закон се въвеждат изискванията на Дял III от Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, съставен на 2 март 2012 г. (ДВ, бр. 11 от 2014 г.), ратифициран със закон (ДВ, бр. 106 от 2013 г.), и на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ, L 306/41 от 23 ноември 2011 г.).

ЗАКЛЮЧИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 2. Законът влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник”.

Законът е приет от 43-ото Народно събрание на …….... 2015 г. и е подпечатан с официалния печат на Народното събрание.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ:

(Цецка Цачева)

М О Т И В И

КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ФИСКАЛЕН СЪВЕТ И КОРЕКТИВНИ МЕХАНИЗМИ

През 2011 г. в рамките на широкообхватна реформа за засилване на икономическото управление в Европейския съюз е приета Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки, наричана по-нататък „Директивата". С Директивата се въвеждат определени изисквания за националните бюджетни прогнози, средносрочните бюджетни рамки и националните числови фискални правила. За спазването на последните Директивата предвижда, че трябва да има ефективно и навременно наблюдение, извършвано от независими институции, които разполагат с функционална автономия по отношение на фискалните органи на държавите членки.

На 28 ноември 2013 г. Народното събрание прие Закон за ратифициране на Договора за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз, наричан по-нататък „Договора" (ДВ, бр. 106 от 2013 г.). Съгласно декларация към Закона за ратифициране на Договора България се ангажира да прилага, считано от 1 януари 2014 г., Дял III „Фискален пакт" от Договора, който надгражда и допълнително подсилва правилата за засилено икономическо управление в ЕС, приети през 2011 г. Разпоредбите на Договора постановяват, че спазването на залегналите в него фискални правила трябва да бъде съблюдавано от независими национални институции.

Едновременно с това чл. 3, параграф 1, буква „д" от Дял III на Договора предвижда при значителни отклонения от средносрочната бюджетна цел или от стъпката за постигането ѝ да се задействат автоматични корективни механизми, съгласно които договарящата се страна следва да приложи определени мерки за коригиране на отклоненията в рамките на определен период от време.

Във връзка с изложеното създаването на независим фискален орган и определянето на корективни механизми с основна цел – връщане на фискалната позиция към средносрочна бюджета цел или към стъпката за постигането ѝ в рамките на максимум 2 години след идентифицирането на отклонението, са ангажименти, произтичащи за Република България от законодателството на ЕС в областта на бюджетното управление. С проекта на Закон за Фискален съвет и корективни механизми се транспонират част от разпоредбите на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки, и по-конкретно - чл. 2, параграф 2, буква „е", чл. 4 и 6 от Директивата. Включват се и предвижданията на чл. 3, параграф 1, буква „д" от Дял III на Договора. Останалите разпоредби на Директивата, както и разпоредбите на Дял III „Фискален пакт" от Договора са транспонирани в Закона за публичните финанси и в Закона за статистиката.

Разпоредбите на Директивата трябваше да бъдат въведени в националното законодателство на държавите членки в срок до 31 декември 2013 г. Във връзка с това в 42-ото Народно събрание беше внесен проект на Закон за Фискален съвет, който поради липса на достатъчно време не беше окончателно приет от Парламента (беше приет на второ четене от ресорните парламентарни комисии, но не и на второ четене в зала). По тази причина в момента България е в процедура за нарушение - етап уведомително писмо № 2014/0025, във връзка с неизпълнение на задължението на страната да нотифицира националните мерки, транспониращи Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г.

С предложения проект на Закон за Фискален съвет и корективни механизми се създават условия за прекратяване на процедурата за нарушение, като се въвежда независимо наблюдение и анализ на бюджетната политика на страната и се създават предпоставки за повишаване на бюджетната прозрачност и публичност.

В глава първа „Общи положения" се уреждат създаването, функциите, съставът и дейността на Фискалния съвет, както и въвеждането и прилагането на автоматични корективни механизми по смисъла на чл. 23, ал. 3 от Закона за публичните финанси.

В глава втора „Фискален съвет" се определят основните цели на новия независим орган, а именно: независимо наблюдение и анализ на бюджетната рамка с оглед поддържане на устойчиви публични финанси и повишаване качеството на официалните макроикономически и бюджетни прогнози чрез извършване на безпристрастна оценка, основана на обективни критерии, както и повишаване на прозрачността и информираността на обществото за фискалното управление на страната.

Дефинирани са основните принципи, въз основа на които Фискалният съвет ще осъществява дейността си: независимост и публичност, обективност и прозрачност, равнопоставеност на неговите членове.

Основната функция на Съвета ще бъде наблюдаването на спазването на числовите фискални правила, определени в Закона за публичните финанси и отнасящи се за Сектор „Държавно управление" и консолидираната фискална програма. Съветът ще изготвя становища относно пролетната и есенната макроикономически прогнози на министъра на финансите, основаната на тях средносрочна бюджетна прогноза и на законопроекта на държавния бюджет, както и по законопроектите за бюджета на държавното обществено осигуряване и за бюджета на Националната здравноосигурителна каса. Съветът ще изготвя и мотивирано становище по отчетите за изпълнението на държавния бюджет, бюджетите на държавното обществено осигуряване и останалите социално-осигурителни фондове, администрирани от Националния осигурителен институт, и бюджета на Националната здравноосигурителна каса.

В следващите два раздела са дефинирани съставът и организацията на дейността на Съвета. Предвижда се Фискалният съвет да се състои от 5 членове, в т.ч. председател, които ще бъдат избирани от Народното събрание за мандат 6 години. Заложени са изисквания това да са лица с високи нравствени качества, да имат висше икономическо образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър” и не по-малко от 10 години професионален опит в областта на икономическия анализ и/или управлението на публичните финанси. Законопроектът предоставя и възможност за членове на Съвета да бъдат избирани и лица с чуждо гражданство. Подобна практика се наблюдава в съответното законодателство на редица държави членки, създали независими фискални институции, и допринася за повишаване независимостта и международното признание на работата на институцията.

Решенията на Съвета ще бъдат публикувани на интернет страницата му в 7-дневен срок от приемането им, с което се гарантира прозрачността на неговата дейност.

В глава трета „Автоматични корективни механизми“ са описани корективните механизми по смисъла на чл. 23, ал. 3 от Закона за публичните финанси, които имат за цел коригиране на възникнало значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит или от стъпката за постигането ѝ съгласно Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за засилване на надзора върху състоянието на бюджета и на надзора и координацията на икономическите политики.

Законопроектът предвижда, че наличието на значително отклонение от средносрочната бюджетна цел за структурния дефицит или от стъпката за нейното постигане се установява от един или повече от следните органи: 1. Европейската комисия; 2. министъра на финансите – в рамките на бюджетния процес; 3. Фискалния съвет.

При идентифициране на значително отклонение от средносрочната бюджетна цел или от стъпката за постигането ѝ министърът на финансите изготвя и внася за одобряване от Министерския съвет корективен план в срок до два месеца от установяване на отклонението. Основни елементи на корективния план са: 1. период на корекция – не повече от две последователни бюджетни години след годината, в която е установено наличието на значително отклонение; 2. средногодишното подобрение на структурния баланс в размер най-малко 0,5% от брутния вътрешен продукт за периода на корекция и 3. приходните и разходни корективни мерки, подробно описани по вид, размер и количествена оценка на въздействието им върху подсекторите на Сектор „Държавно управление“.

Предвижда се законът да влезе в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

Приемането на законопроекта ще окаже въздействие върху държавния бюджет, тъй като се предвижда организационно-техническото и експертното обслужване на Съвета да се

осъществява от трима експерти в администрацията на Народното събрание, а необходимите средства за функционирането му да се осигурят от бюджета на Парламента.

Към законопроекта е изготвена справка за съответствие с правото на Европейския съюз.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)