


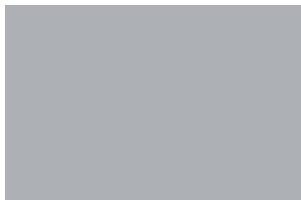


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Министерство на финансите



НЕЗАВИСИМИ ФИСКАЛНИ ИНСТИТУЦИИ: ПРЕГЛЕД НА МЕЖДУНАРОДНИ ПРАКТИКИ

Методи Методиев
Мария Маринова



I. Независимите фискални институции в контекста на законодателството на ЕС

През октомври 2010 г. Специалната група за икономическо управление към председателя на Европейския съвет Херман Ван Ромпой представи в своя финален доклад³ основни насоки, на които следва да отговарят националните фискални рамки с цел да съответстват на фискалните правила на ЕС.

През 2011 г., като част от пакета от шест законодателни акта за засилване на икономическото управление в ЕС (т.н. *six-pack*) беше приета и Директива на Съвета на ЕС, уреждаща изискванията за фискални рамки на държавите-членки⁴. По-конкретно, директивата въвежда определени изисквания за националните бюджетни прогнози, средносрочните бюджетни рамки, счетоводното отчитане, както 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. Те следва да въведат разпоредбите на директивата в националното си законодателство до 31 декември 2013 г.

През март 2012 г. беше подписан Договор за стабилност, координация и управление в Икономическия и паричен съюз от държави-членки на ЕС, с изключение на Обединеното кралство и Чехия. Договорът въвежда т.н. „Фискален пакт“ за засилване на бюджетната дисциплина, който надгражда и допълнително подсилва правилата в *“six-pack”*. Фискалният пакт постановява, че спазването на залегналите в него фискални правила трябва да бъде съблюдувано от независими национални институции.

През май 2013 г. влязоха в сила и два нови регламента за бюджетното наблюдение конкретно в държавите-членки от еврозоната (т.н. *“two-pack”*), обусловени от нуждата от засилен мониторинг на бюджетните политики в общия валутен съюз. По-конкретно, *“two-pack”* задължава държавите от еврозоната да изготвят проектобюджетите си на базата на независими макроикономически прогнози и да гарантират наличието на независими фискални институции, които да следят за изпълнението на националните фискални правила.

По-долу са представени схематично **основните гравивни елементи на националните фискални рамки и мястото на независимите фискални институции в тях.**

¹ Министерство на финансите, дирекция „Икономическа и финансова политика“, m.metodiev@minfin.bg

² Министерство на финансите, дирекция „Икономическа и финансова политика“, m.marinova@minfin.bg

³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf

⁴ Директива на Съвета 2011/85/ЕС от 08.11.2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите-членки, Официален вестник на ЕС L306/23.11.2011 г.

Фиг. 1: Основни елементи на фискалните рамки



II. Практики за структуриране на независими фискални институции

Прегледът на съществуващите независими фискални институции, както в ЕС, така и в други страни показва, че към момента една голяма част от държавите-членки имат функциониращи подобни институции а държави, като САЩ, Канада и др., имат вече създадени подобни институции със сериозна репутация. Практиката по създаване на подобен род организации е разнообразна, като отделните държави отчитат специфичните си национални особености, като: законодателство, фискално управление, развитие на демократичното общество и др. В тази връзка биха могли да се групират няколко най-често срещани общи подхода за структуриране на независими фискални институции:

СТРУКТУРА КЪМ ПАРЛАМЕНТА/КОНГРЕС

Съществуват независими фискални институции, създадени като функционално звено директно към парламента/конгреса на държавата. По този начин се цели гарантирането на възможно по-голяма независимост. В голяма част от тези институции управляващият борд се избира директно от парламента/конгреса. Страни с подобна структура за САЩ, Канада, Австралия, Португалия, Гърция и др.

СТРУКТУРА КЪМ ДЪРЖАВНИ ОДИТНИ ИНСТИТУЦИИ

Друг модел на структуриране на независими фискални институции е те да бъдат функционална част от национална одитна организация, която е независима по смисъла на националното законодателство и отговорна единствено и само пред парламента на страната. В тази връзка трябва да се отбележи, че независимият фискален орган се създава посредством отделна нормативна уредба или е директно заложен в конституцията. Примери на държави, използващи този подход, са: Естония, Литва, Латвия, Люксембург и др.

СТРУКТУРА КЪМ МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ ИЛИ РЕСОРНО МИНИСТЕРСТВО

В този случай независимият фискален орган се създава като звено в административната структура на конкретно ресорно министерство или като юридически и административно отделна организация към ресора на министерството (например агенция). Примери за подобен род структуриране на независим фискален орган са Холандия, Испания и др. Друг пример е Словения, където независимият фискален орган се администрира от Генералния секретариат на правителството. Практиката на избор на управляващ борд е също разнообразна, като все пак най-често срещаните подходи са той да бъде избран по предложение на министъра на финансите или министъра на икономиката и приет от Министерския съвет.

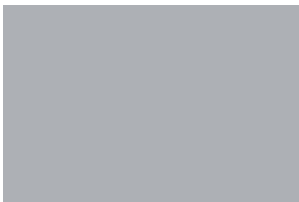
ОТДЕЛНА ИНСТИТУЦИЯ ИЛИ НЕПРАВИТЕЛСТВЕНА ОРГАНИЗАЦИЯ

В този случай независимата фискална институция се структурира като организация извън администрацията на конкретно ресорно министерство. Институцията се създава с отделен нормативен акт, като членовете на управителния борд обикновено са номинирани като представители на основни държавни институции (Министерство на финансите, Министерство на икономиката, Сметна палата, Централна банка и др.), както и представители на неправителствен сектор и университетски преподаватели. Подобен род структура е възприета от Румъния. В Ирландия членовете на Фискалния съвет се назначават от министъра на финансите, след съгласуване от правителството. От друга страна в някои страни, като Германия и Австрия, съществува изградена структура от различни видове по обхват и по устройство институции. В тези страни доста сериозно е участието на неправителствения сектор в анализа и препоръките в сферата на публичните финанси, като правителството не е задължено да взема под внимание техните оценки. В Германия съществува постоянен съвет по финансови въпроси, изпълняващ консултативни функции директно към министъра на финансите, както и други подобни институции.

Важно да се отбележи, че **ролята на независимите фискални органи** е свързана, от една страна с изготвяне на макроикономически прогнози или оценка на изготвената такава, а от друга и с анализи и оценки на фискалното управление. Анализите и препоръките се извършват както *ex-post*, така и *ex-ante*. Въпреки това, в различните страни съществуват и сравнително различни специфични функции, като изготвяне на оценка разходи-ползи на определени политики, оценки и анализи на данъчна политика, анализи, свързани с регионалната политика, конкурентоспособността и др. Също така, както вече беше споменато,

съществуват и различни презумпции по отношение, както за мандата на управляващия борд и конкретния брой на експертния състав, така и по отношение на видовете, периодиката и обхвата на публикациите. Характерно за по-новите фискални институции в малките и средноголемите държави-членки на ЕС, е че броят на експертите е относително малък. Финансирането на подобен род институции би следвало да бъде максимално прозрачно и максимално независимо от дискреционните решения на изпълнителната власт⁵. Широко застъпен подход е бюджетът на институцията да се обсъжда и приема директно от парламента на страната

Във връзка с гореописаното, трябва да се отбележи, че по-детайлно описание на съществуващите практики на държавите-членки на ЕС, както и на Канада и САЩ може да бъде проследено в приложение I и II към документа.



III. Теоретична рамка за съществуване на независими фискални институции

През последните години, в резултат на световната финансова криза от 2008 г. и неблагоприятните фискални политики, устойчивостта на публичните финанси на редица страни е изложена на опасност поради различни по естество причини, водещи до засилено увеличаване на бюджетните дефицити, както и експлицитен и имплицитен дълг от страна на суверена. В тази връзка темата, свързана с фискалните политики, които са подчинени на склонността за акумулиране на дефицити (*deficit bias*) и прекомерно големи дългове излезе на преден план в анализите, както на икономисти, така и на политическите елити.

Редица изследвания (Calmfors and Wren-Lewis (2011), Kunze (2011)) групират най-често срещаните причини, които водят до акумулирането на неравновесия в сферата на публичните финанси в няколко основни насоки:

- недобро разбиране от страна на политическите елити на **дългосрочните ограничения на фискалната политика**, като например интертемпоралното бюджетно ограничение, което дефинира устойчивостта на публичните финанси – т.е. днешният държавен дълг да се покрива от дисконтирания поток на бъдещите първични бюджетни излишъци;
- невъзможността за **дефиниране на правилни политики**, която отчасти се обяснява с твърде високия политически оптимизъм или прекалената увереност, като например реализираните данъчни приходи могат да бъдат доста по-ниски от предварително прогнозираното ниво и/или значително подценяване на вариативността на икономическите шокове (Reinhart and Rogoff (2010));
- **кратък политически хоризонт**, обусловен от изборния цикъл;
- **времева непоследователност**, което би се изразило в политики,

⁵ В някои страни законодателят е предвидил т.нар.автоматични механизми за формиране(индексиране) на бюджетана независимата фискална институция.

които са считани за оптимални ex-ante, но не са реализирани (в тяхната цялост) и/или са дефинирани, като не оптимални ex-post;

- стремежа на политическите елити за **разрешаване на проблеми на отделни групи икономически агенти** и/или сектори на икономиката с по-голяма сила на влияние и/или обществена чуваемост;
- **информационна асиметрия** – в представителната демокрация избирателите делегират права да бъдат представлявани от политическите елити, които биха могли да не предоставят, във възможно най-голяма пълнота, наличната информация за състоянието на публичните финанси. На базата на това допускане Alesina et al. (1998) правят извода, че при положение, че избирателите са достатъчно добре информирани за състоянието на публичните финанси, то те биха подкрепили фискална консолидация водеща до краткосрочни разходи, за сметка на дългосрочни ползи⁶, като в допълнение на това тази политика не би се отразила в намаляване на доверието и популярността в управляващия политически елит.

В контекста на гореописаното и развитието на икономическата и финансова криза, преразглеждането на начина на формиране и воденето на благоразумни фискални политики, доминантата на дискреционната политика започна да отслабва, за сметка на политики, базирани на предварително дефинирани ясни цели и правила. Calmfors and Wren-Lewis (2011) разглеждат тази тенденция, като заимстване на основни логически опорни точки от придобилата популярност през 70-те години на двадесети век икономическа парадигма в паричната политика – правила срещу дискреция (*rules versus discretion*). Тоест въвеждането на правила във фискалната политика се счита за важен инструмент, който влияе върху намаляване на склонността към акумулиране на дефицити и дългове, като същевременно с това допринася за дългосрочната устойчивост на публичните финанси. В по-общ смисъл под фискални правила би следвало да се разбират въвеждане на конкретни цели и ограничения на фискалната политика, както и основни принципи и механизми за реакция при евентуално отклонение от предварително заявените цели и ограничения.

Държавите членки на ЕС, спазвайки ангажиментите си в контекста на новите правила за засилено икономическо управление в ЕС, изграждат специфични фискални рамки (Директива 2011/85/ЕС), които включват фискални правила⁷, регулации и процедури, които влияят на планирането, одобрението, изпълнението и оценката на фискалната политика. Следователно фискалните рамки включват три основни елемента:

- Национални числови фискални правила (national numerical fiscal rules);
- Независими фискални институции (independent fiscal institutions);
- Средносрочни бюджетни рамки (MTBFs).

Значението и функционирането на т.нар. **независими фискални институции** е развито в академичната литература посредством редица

6 В този контекст термините „разходи“ и „ползи“ се използват в по-общ смисъл, като освен чисто финансови и икономически се добавят и социални.

7 Фискалните правила целят дефинирането на ясни и прозрачни ограничения върху фискалната политика в дългосрочен план, изразяващи се в налагането на числови ограничения върху основни бюджетни агрегати.

изследвания на икономисти работещи в сферата на публичните финанси и макроикономиката, като например: vonHagen and Harden (1994), Blinder (1997), Wyplosz (2002, 2005), Calmfors (2003, 2005, 2010), Wren-Lewis (2003), Calmfors and Wren-Lewis(2011), Kunze(2011), Kirsanova etal. (2007), Debrun etal. (2009) и др.

Целта на създаването на подобен род институции би следвало да се разглежда, освен като част от фискалната рамка по управление на публичните финанси, но и като механизъм за по-ефективно и прозрачно взаимодействие между институциите, формиращи политиките и избирателите посредством адресиране на основните причини (информационната асиметрия и т.н) за съществуването на т.нар. *deficitbias*. Трябва изрично да се отбележи, че към момента няма ясно дефинирани „най-добри практики“ по създаване и функциониране на подобен род институции поради факта, че ефективността им до голяма степен се базира на политическите традиции и развитието на демократичното общество, като цяло. В допълнение на това съществуват и немалко специфични въпроси, на които следва да се отговори при създаването им, като например: дали да се създава нова институция или да се вменят права и отговорности на съществуваща; какъв да бъде обхватът на мандата на тази институция, както и подход при анализа на политиките - позитивен (positive) или нормативен (normative); как да се гарантира в най-висока степен независимостта (политическа и финансова) на институцията и др.

Приложение I

Държава	Наименование	Структура	Основни функции	Състав и начин на финансиране
Естония	The National Audit Office (NAO)	Конституционно установена институция. Главният одитор се избира от парламента по предложение на президента.	Бюджетни анализи, оценки, препоръки и специфични доклади.	Състои се от главен одитор, подпомаган от три отдела, в които работят около 90 души. Финансира се от държавния бюджет.
Гърция	Parliamentary Budget Office	Институцията е учредена в началото на 2011 г. към гръцкия парламент под формата на дирекция.	Мониторинг на изпълнението на държавния бюджет, на прогнозите за публичните приходи и разходи, както и анализ на дългосрочната устойчивост на публичните финанси.	Председателят се назначава от парламента за мандат от 5 години, който може да бъде подновяван. Подпомаган е от научен комитет, състоящ се от три члена с мандат от 3 години. Финансира се от бюджета на парламента.
Унгария	Fiscal Council	Фискалният съвет (ФС) е учреден през 2009 г., на базата на Закона за фискалната отговорност.	Основната роля на ФС е да изготвя становище по проектобюджета, с което правителството не е задължено да се съобразява.	Състои се от председателя на Държавния одитен офис (ДОО) и гуверньора на централната банка, както и от управител, който се назначава от президента на републиката. ФС няма собствен бюджет. Двамата му членове – председателят на ДОО и гуверньорът на ЦБ могат да използват своите собствени ресурси, за да изпълнят функциите си.
Литва	National Audit Office of Lithuania (NAOL)	Институцията е независима и носи отговорност пред Парламента. Генералният одитор се избира от Парламента по предложение на президента за 5 г.	Доклади и препоръки по проектобюджета и по изпълнението бюджета на страната, одит на бюджета на социално-осигурителния фонд и здравния фонд, както и одит на бюджетните средства за общините.	Институцията се ръководи от генерален одитор, подпомаган от трима заместници. Персоналът е около 360 души. NAOL се финансира от държавния бюджет.

Държава	Наименование	Структура	Основни функции	Състав и начин на финансиране
Латвия	State Audit Office	Конституционно независим орган институция., учреден през 1992 г. като независима висша одитна институция.	Извършва одит на изпълнението на бюджета, както и специфични доклади по изпълнението на бюджета и фискални анализи.	Състои се от главен одитор, който се назначава от парламента за срок от 4 г., Съвет с шестима членове, одитни департаменти и помощни структурни единици. Не е налична информация за финансирането му.
Португалия	Portuguese Public Finance Council	Съветът е независим орган, създаден през 2011 г. с основна задача да извършва независима и прозрачна оценка на бюджетната политика на правителството.	Изготвя оценка на макроикономическите и бюджетни прогнози, следи за изпълнението на националните фискални правила, анализира динамиката на публичния дълг, анализира финансовата позиция на автономните региони.	Състои се от управителен съвет, изпълнителен комитет и одитор. Членовете на управителния съвет се назначават от Министерския съвет за мандат от 7 години, който не може да бъде подновяван. Финансира се от държавния бюджет.
Румъния	Fiscal Council	Независима институция, основана на базата на Закона за фискалната отговорност.	Макроикономически и бюджетни прогнози и анализи, както и оценка по изпълнението на бюджета.	Управителният борд се състои от 5 члена – представители на централната банка и академичните среди. Бордът се избира от парламента с мандат от 9 г. В Съвета работят 10 души. Финансира се от държавния бюджет.
Великобритания	Office for Budget Responsibility	Независима организация, създадена през 2010 г. със Закона за Бюджетна отговорност и национален одитен закон.	Изготвя независими анализи на публичните финанси и независими икономически прогнози, като база за подготвянето на бюджета. Следи дали правителствените политики за консистентни, така че да постигнат повече от 50% от предварително заявените фискални цели.	Управителният орган се състои от трима членове. OBR има постоянен състав от 17 служители. Институцията се финансира от Министерство на финансите.
Австрия	Government Debt-Committee (GDC)	Комитетът е независима институция, учредена през 1970 г. От 1990 г. насам бюджетната политика се превръща във фокус на анализите му.	Изготвя анализи на публичните финанси и отправя препоръки по фискалната политика. Изготвя анализ на устойчивостта и качеството на бюджетната политика.	Състои се от 15 членове, като председателят се номинира от правителството. Финансира се от централната банка на Австрия.

Държава	Наименование	Структура	Основни функции	Състав и начин на финансиране
Белгия	1. High Council of Finance (HCF)	Статутът му е уреден чрез отделен закон. Формално е част от структурата на Министерството на финансите, но е независим орган.	Изготвя препоръки по средносрочните фискални цели и оценка на Програмите за стабилност.	Министърът на финансите е председател на HCF. Експертният състав на институцията наброява 25 души. Не е налична информация за финансирането.
	2. National Planning-Bureau	Институцията е публична агенция, ползваща се с функционална независимост.	Изготвя изследвания и прогнози по искане на правителството, социалните партньори и парламента, както и по собствена инициатива. Изготвя краткосрочни икономически прогнози, използвани при подготовката на федералния бюджет.	Институцията се ръководи от комисар по планирането и има около 100 души персонал. Не е налична информация за финансирането.
Словения	Fiscal Council	Фискалният съвет е независима институция, учредена със Закон за публичните финанси. Представява консултативен независим орган, чиито членове се назначават от правителството по предложение на министъра на финансите. Административна и техническа подкрепа получават от Генералния секретариат на правителството.	Екс-пост оценка на фискалната политика, стабилността и устойчивостта ѝ, и структурните реформи. Анализира адекватността на фискалните цели, ефективността на харченето, тенденциите в приходите и разходите, постоянството на фискалната политика, прозрачността на публичните финанси, политиките за вземане на заеми и даване на гаранции, и качеството на макроикономическите сценарии, на които се базират бюджетните прогнози.	Състои се от седем члена. Информация за финансирането му не е налична.
Швеция	Fiscal Policy Council	Държавна агенция, с която правителството няма формален ангажимент да се съобразява.	Изготвя независима оценка на фискалната политика и анализира степента на достигане на фискалните цели. Оценява дали икономиката е по пътя на растеж и устойчива заетост. Прави преглед на бюджетните предложения и на	Състои се от 8 члена и секретариат от 4 служителя. Финансира се главно от своите членове посредством дарения.

Държава	Наименование	Структура	Основни функции	Състав и начин на финансиране
Люксембург	Court of Auditors	Създаден е през 1999 г. и има статут на независима публична институция. Функционално е прикрепен към парламента.	икономическите прогнози, на които тези предложения са базирани. Изготвя ежегоден доклад за сметките на правителството. Контролира финансовото управление на правителството и други публични органи. Одитира употребата на целеви публични средства. Дава мнение за проектобюджета пред парламента, въпреки че не е задължен. Дава независима прогноза за приходите и оценява спазването на фискалните правила, въпреки че правителството може да не се съобрази с тях.	Състои се от петима членове, предложени от парламента и одобрени от Главния Дук, чийто мандат е шест години. Институцията има и 35 служители. Финансирането се обезпечават всяка година от държавния бюджет въз основа на изчисления на СА.
Холандия	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB, Centraal Planbureau)	Органът е създаден през 1945 г. Позициониран е в Министерство на икономиката и директорът му се назначава от министъра, след консултации с другите членове на правителството. CPB има свой независим изпълнителен и консултативен комитет.	Изготвя анализи и прогнози, свързани основно с макроикономиката и публичните финанси, но и в други области, като международна икономика, пенсионна и здравна система, конкуренция и др. Извършва анализи и по искане на парламента и парламентарните партии.	Управителен орган е борд на директорите, състоящ се от трима членове. Бордът има на свое подчинение пет сектора. Целият персонал на институцията е около 120 души. Финансира се от бюджета на Министерство на икономиката.
Франция	Court of Auditors (Courdes Comptes)	Институцията е на пряко подчинение на парламента, с основна задача да прави оценка на управлението на бюджета, както и анализи на специфични политики.	Дава мнения за състоянието на публичните финанси. В резултата на анализите издава препоръки, които макар и с незадължителен характер, в повечето случаи се изпълняват.	Състои се от един първи председател (постоянно назначен от Министерски съвет) и 7 под-председатели. Не е налична информация за финансирането.
Испания	Independent Fiscal Responsibility Authority	Институцията е учредена с конституционен закон през 2013 г. и се ползва с независимост и	Участва в оценката на бюджетния процес, изготвя доклади за макроикономически прогнози, на които се	Учредена е към Министерството на финансите и публичната администрация.

Държава	Наименование	Структура	Основни функции	Състав и начин на финансиране
Дания		автономност от правителството. Ролята ѝ е да гарантира изпълнението на принципите за бюджетна стабилност и финансова устойчивост.	базира бюджета, Програмата за стабилност и нейното изпълнение, публичния дълг и разходното правило.	Оглавява се от председател, подпомаган от директори на департаменти. Не е налична информация за финансирането.
	Fiscal Policy Council (DORS)	Независима институция, създадена през 1962 г., с управителен съвет, назначаван от правителството.	Съветът изготвя два пъти годишно доклад с прогнози за датската икономика, оценка за цялостното развитие на публичните финанси и препоръки за фискалната политика.	Състои се от два съвета, всеки от които има по 17 членове. Двата съвета са ръководени от общо председателство, състоящо се от четирима независими икономически експерта, в повечето случаи университетски преподаватели. Не е налична информация за финансирането.
Германия	1. German Council of Economic Experts	Създаден с отделен закон. Независим орган.	Изготвя независими макроикономически прогнози, както и годишни доклади за устойчивостта на публичните финанси.	Състои се от петима членове, подпомагани от научен състав. Финансира се от Федералното правителство.
	2. Joint Economic Forecast (JEF)	Проект на федералното правителство, провежда се два пъти годишно. Изследванията на JEF се считат с по-висок ранг от изследванията на отделните самостоятелни институти.	Изготвя независими прогнози за международната и немска икономика, както и публикува независими препоръки по фискалната политика.	JEF се състои от ръководителите на икономическите департаменти на участващите институти. Последните се финансират от немското правителство за разходите, направени по време на възложения им мандат.
	3. Advisory Board to the Federal Ministry of Finance	Независим орган към Федералното Министерство на финансите.	Предоставя консултации по всички въпроси на фискалната политика.	Състои се от 25 членове, които се назначават от федералния министър на финансите. Финансират се от немското правителство.
	4. Working Party on Tax Revenue Forecasting	Независим консултативен съвет към Федералното Министерство на финансите.	Изготвя независими прогнози за данъчните приходи.	Състои се от представители на Федералното министерство на финансите, Федералното министерство на икономиката и

Държава	Наименование	Структура	Основни функции	Състав и начин на финансиране
Италия	Parliamentary Budget Office	Създаден е през 2012 г. със Закона за фискалната рамка. Ще започне ефективно работа от 2014 г.	Мониторинг и анализ на публичните финанси, както и проследяване на консистентността им с фискалните правила.	технологиите, пет икономически изследователски института, Федералния статистически офис, Бундесбанк, Немския съвет на икономически експерти, финансовите министри на федералните провинции, Федералния съюз на централни асоциации на местните власти. Не е налична информация за финансирането. Управителният борд се състои от трима членове, които се назначават от двете камари на парламента за срок от 6 години. В организацията работят около 40 човека. Финансира се чрез равни вноски от двете камари на италианския парламент.
Словакия	Council for Budget Responsibility	Независимата фискална институция е създадена през 2012 г. по силата на Конституционен закон за фискалната отговорност (Constitutional Act on Fiscal Responsibility).	Наблюдава и оценява (ex-post и ex-ante) фискалната политика на правителството. Няма експлицитна роля при макроикономическото или бюджетно прогнозиране.	Състои се от управителен съвет от трима члена със седем годишен мандат, който не може да се подновява. Членовете се номинират от правителството, президента и гуверньора на централната банка. Създаден е и консултативен съвет от пет члена. Финансира се от централната банка на Словакия.
Ирландия	Irish Fiscal Advisory Council	Създаден е през 2011 г. със Закон за фискалната отговорност.	Анализи и оценки на правителствените макроикономически прогнози, бюджетна политика, средносрочни фискални рамки и цели, както и други специфични политики в сферата на публичните финанси.	Съветът е съставен от пет члена и три експертни длъжности. Членовете се назначават от министъра на финансите, след съгласуване с правителството, за период от четири години. Финансира се

Държава	Наименование	Структура	Основни функции	Състав и начин на финансиране
Финландия	Fiscal Policy Audit and Executive Office	Звено към Сметната палата на Финландия.	Независим мониторинг и оценка на фискалната политика и ефективността на фискалните правила, анализ на стратегически рискове за публичните финанси и тяхната устойчивост, както и оценка на достоверността и ефективността на информационната база в областта на данъчната политика.	от държавния бюджет. Оглавява се от заместник-генералния одитор на Сметната палата. Не е налична информация за точния състав на звеното. Финансира се от бюджета на Сметната палата.

Приложение II: Независими фискални институции: преглед на структурата в държавите-членки на ЕС, както и в Канада и САЩ

Прегледът на структурата и функциите на независимите фискални институции⁸ (фискални съвети или фискални органи) е направен на базата на опит от страна на ЕК⁹ за групиране и разработване на база данни в контекста на съществуващите специфични (към началото на 2012 г.) фискални рамки на държавите-членки. В тази връзка трябва да се отбележи, че в разработката на ЕК някои от държавите-членки по-скоро са припознавали вече функциониращи институции с близки характеристики и функции, отколкото институции създадени съгласно специфичните разпоредби на Директивата на Съвета на ЕС, уреждаща изискванията за фискални рамки на държавите-членки. От тази гледна точка Дирекция „Икономическа и фискална политика“ извърши допълнително кабинетно проучване¹⁰ с цел обновяване във възможно най-голяма степен на съществуващата информация и взимане под внимание на новосъздадените подобни институции в рамките на ЕС.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

— Характеристика

Независимата фискална институция във Великобритания е Office of Budget Responsibility (OBR). Създаден е официално през месец май 2010 г. със закона за Бюджетната отговорност и национален одитен закон. Неговата задача е да съставя независими анализи на публичните финанси на Обединеното кралство и да изготвя независими икономически прогнози, като база за подготовката на бюджета.

— Състав

Понастоящем OBR е ръководен от трима членове на Комитета по бюджетна отговорност (Budget Responsibility Committee – BRC). Надзорният борд на OBR се състои от трима членове на BRC плюс двама членове, които нямат изпълнително-управленска функция. Екипът съветници се състои от експерти в сферата на икономиката и публичните финанси, като се (The OBR’s Advisory Panel of economic and fiscal experts) организират регулярни срещи относно работата на OBR по програмата и развитие на методологията. Екипът е съставен от седем души, а като цяло OBR има постоянен състав от 17 служители.

— Основни функции:

- Изготвя прогнози за развитието на икономиката и публичните финанси;
- Оценка на прогреса на фискалните цели, вкл. оценка дали вероятността за постигане тези цели е повече или по-малко от 50%, имайки предвид сценарии с непроменени политики;

8 Прегледът включва държавите-членки, които към момента имат изградени независими фискални институции. Тези, които нямат към момента, са: България, Кипър, Чехия, Полша и Малта.

9 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp91_en.pdf

10 Това е техника за събиране на информация от различни източници по изследвания проблем. Характерно е, че не е задължително да подлежи на предварително заложен методология, а е основно зависимо от характера и/или достъп на/до наличните документи и информация.

- Оценка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси;
- Изследвания (вкл. разходи-ползи) по отношение на бюджетните политики;

— Публикации

- Икономическо и фискално състояние (Economic and fiscal outlook - EFO). В него се публикуват два пъти годишно средносрочните прогнози. Пролетното EFO излиза по същото време като бюджета и включва и влиянието върху данъците и разходите от различните политики, заложи в бюджета. В този анализ също се оценява дали правителствените политики са консистентни, така че да постигнат повече от 50% от предварително заявените цели по фискалния мандат;
- Доклад за оценките от макроикономическите прогнози. Публикува се веднъж годишно и описва възможните методологически подобрения при анализа;
- Годишен доклад за фискална устойчивост (Fiscal Sustainability Report). В него се разглеждат дългосрочните прогнози за различни категории приходи и разходи, анализи на баланса на публичния сектор и различни индикатори на дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

— Начин на финансиране

Независимата фискална институция се финансира от Министерството на финансите¹¹. Институцията закупува някои административни услуги, като тези договорености са разписани в „Service level agreement“.

— Характеристика

Фискалната институция в Швеция се нарича „Fiscal Policy Council“. Той е правителствена агенция, основана през 2007 г. Анализите, препоръките и прогнозите на фискалния съвет нямат обвързващ характер спрямо правителствените политики. Мисията на Съвета е да осигурява независима оценка на фискалната политика на Шведското правителство. Съветът преценява до каква степен са постигнати целите на фискалната политика на правителството. Тези цели включват дългосрочна устойчивост, таргетиране на бюджетния излишък, поставяне на таван на разходите, съгласно цикличността на икономиката. Съветът също така дава оценка дали развитието на икономиката върви по линията на устойчив икономически растеж в дългосрочен план и постоянно високо ниво на заетост. Допълнителните задачи включват изследване на конкретни бюджетни предложения и преглед на икономическите прогнози и модели. От пролетта на 2011 г. съветът също оценява политиките по разпределението на социалните помощи. В допълнение на това основна роля е стимулирането на обществените дебати върху икономическата политика. Съветът е учреден със „Spring Fiscal Policy Bill и Budget Bill“.

— Състав

Съветът формално е държавна агенция, като тя се състои от осем члена и секретариат от четирима служители. Понастоящем те са съставени от шестима икономисти и двама бивши политици. Няма изискване членовете на Съвета да са с шведска националност. Членовете на съвета изпълняват

ШВЕЦИЯ

¹¹ Споразумението за финансиране е записано в Писмо от HM Treasury Permanent Secretary to Chair of the OBR regarding the OBR funding allocation.

своите задължения като допълнителни към тяхната основна работа. Мандатът на членовете е както следва: обикновените членове се назначават за период от максимум три години; председателят може да бъде назначен за най-много два последователни три годишни мандата;

— Основни функции

Подготвя независима оценка на фискалната политика;

Анализира степента на достигане на целите на фискалната политика, сред които са устойчивост, бюджетни излишъци, таван на разходите, връзка на фискалната политика с икономическия цикъл и др.;

Оценка дали икономиката е по пътя на растежа и устойчива заетост;

Анализ на различни инициативи в сферата на фискалната политика;

Преглед на икономическите прогнози изготвени от правителството;

— Публикации

Годишен доклад, който се представя пред правителството не по-късно от 15 май всяка година. В година, когато предстоят избори за членове на Европейския парламент, докладът трябва да бъде представен в срок до 10 май. Годишният доклад се използва от Шведския парламент при оценяването на правителствената фискална политика.

Организиране на конференции и изследвания върху различни аспекти на фискалната политика;

Задължение за публикуват на анализи, различни материали и презентации свързани с работата на съвета.

— Начин на финансиране

Годишният бюджет е под 1 млн. евро. Съществува практика членовете на Съвета да правят дарения при изготвянето на годишния доклад. Ограничените ресурси на съвета трайно възпрепятстват количеството на анализи, които могат да бъдат извършени. Съветът не може да развие и администрира сам обемни макроикономически модели, прогнози и т.н. Тези задачи се извършват предимно от други институции, като Национален институт за икономически изследвания, Офис за бюджетен мениджмънт, Национален дългов офис и Национален одитен офис.

— Характеристика

Фискалният орган в Холандия се нарича CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) и е основан през 1945 г. Изследванията на CPB се правят по негова инициатива или по искане от страна на парламента, правителството, отделни членове на парламента, национални търговски съюзи или федерации на работодатели. CPB анализира ефектите на настоящите и бъдещи правителствени политики. CPB е част от Министерството на икономиката, земеделието и иновациите. Неговият директор се назначава от министъра, след консултация с правителството. CPB има специален мандат и независим изпълнителен и съветнически комитет. Създаването на CPB е на базата на „Law Concerning the Preparation of a Central Economic Plan“, от 1947.

— Състав

Управителният орган на CPB е борд на директорите, който се състои от трима членове, назначени от министъра на икономиката, земеделието и иновациите. От 1 септември 2011 CPB е разделено на пет сектора, отговарящи за изследователската дейност и анализите, подпомагани от четири директората. Всички сектори и директорати се отчитат пред

Холандия

управителният орган.

Сектор 1 „Публични финанси“

Сектор Публични финанси изготвя макроикономически прогнози за националния бюджетен цикъл, като същевременно с може да изготвя и по-широк спектър от икономически анализи. Неговите изследвания са съсредоточени върху бюджета, данъците и обществената сигурност.

Сектор 2 „Макроикономика“

Сектор Макроикономика изготвя краткосрочни и средносрочни анализи и прогнози за развитието на икономиката, както и някои основни макроикономически въпроси на национално, европейско и международно ниво. Неговите изследвания са фокусирани също и върху пенсионната система.

Сектор 3 „Труд и образование“

Фокусът на изследванията му пада върху образование, пазара на труда и здравеопазването.

Сектор 4 „Конкуренция и регулация“

Неговите програми съдържат теми като: финансови пазари, телекомуникации, информационни и комуникационни технологии и иновации и др.

Сектор 5 „Климатична и регионална икономика“

Този сектор разработва икономически анализи в областта на мобилността, инфраструктурата, водната безопасност и климат. Секторът също така изготвя анализи разходи-ползи на широк спектър от инфраструктурни проекти.

— Основни функции

Основната мисия на СРВ е да изготвя изследвания, имащи за цел да допринесат за икономическия процес на вземане на решения. В допълнение на това, СРВ изготвя количествени и качествени анализи на широк брой въпроси, като например международна икономика, пенсионна и здравна система, конкуренция и др.

— Публикации

Основните публикации са: Централен икономически план (Central Economic Plan), Макроикономически преглед (Macroeconomic Outlook), както и по-обхватни изследвания, като: СРВ Policy Brief; СРВ Discussion Paper – дискуссионни материали; СРВ Communications - отговори на въпроси, адресирани до СРВ от политици, министри, търговски съюзи или федерации на работодателите и др.

— Начин на финансиране

СРВ е интегрална част от бюджета на Министерството на икономиката, земеделието и иновациите. Максимално 20% от годишния бюджет може да се формира от външни задания.

— Характеристика

Ролята на независима фискална институция в Люксембург се изпълнява от Сметната палата (СП). Той изготвя ежегодно доклад по изпълнението на държавния бюджет. Също така контролира финансовото управление публичните фондове. В качеството си на външен одитор Сметната палата

ЛЮКСЕМБУРГ

проверява приходите и разходите на правителството, с оглед доброто финансово управление на публичните фондове. Тоест Сметната палата контролира ефективността и ефикасността на публичните разходи, но без да прави каквато и да е оценки на уместността на разходите.

— Състав

Управлението на СП се състои от петима члена: председател, заместник-председател и трима съветници. Те биват назначени от Главния Дук по предварително предложение на парламента. Членовете на СП имат мандат от шест години, който може да бъде подновен. Председателят ръководи срещите и има решаващ глас в случай на разногласие. Около 35 експерти работят в СП в процеса на упражняване на функциите ѝ. СП е оторизирана да призове външни консултанти, при необходимост.

— Основни функции

Задачата на СП е да осигури независим анализ на бюджета и прилагането на бюджетните планове, както и изготвяне на независима прогноза за приходите за съответната година. СП формулира становище по проектобюджета и оценява спазването на фискалните правила, като придържането към оценките не е обвързващо за правителството.

— Публикации

Законово задължение на СА е да изготвя ежегодно „Генерален доклад по държавните сметки за предходната финансова година“. Този доклад се предава на парламента, като в допълнение на това по искане на парламента или по собствена инициатива, СП може да изготвя специални доклади с подробни данни и препоръки относно специфични области на финансовото управление, които също се предоставят на парламента. По искане на парламента, СП дава становище относно проектозакон, който има значително финансово въздействие върху публичните финанси.

— Начин на финансиране

Всяка година държавният бюджет обезпечава издръжката на СП, въз основа на изчисленията на СП. Още повече, бюджета на СП се одобрява всяка година от парламента.

ЛИТВА

— Характеристика

Функцията на независима фискална институция в Литва се изпълнява от Сметната палата (СП). Тя е независима и носи отговорност пред парламента. Главната задача на СП е да следи за законосъобразността и ефективността на управлението и употребата на държавната собственост и управлението на държавния бюджет.

— Състав

СП се ръководи от генерален одитор, който се избира от парламента, по предложение на президента, за мандат от пет години. Към момента има трима заместник-генерални одитори. В СП работят около 364 души персонал в централния офис във Вилнюс и в регионалните в Каунас и Паневежис.

Одитен департамент 1: занимава се с одитиране в сферата на здравеопазването, здравното осигуряване, трудовия пазар, обществена сигурност и труд, земеделие и външни работи;

Одитен департамент 2: занимава се с одитиране в областта на държавната икономика и пазарен контрол, енергетика, транспорт, комуникации, околна среда и конструкция, горско стопанство;

Одитен департамент 3: занимава се с одитиране на алокацията и употребата на държавните бюджетни субсидии на общинско ниво, употреба и управление на земи държавна собственост, приватизация на държавните авоари, както и одитираните лица, подлежащи на финансов (регулативен) одит, попадащи в компетенцията на одитен департамент 3.

Одитен департамент 4: извършва одит в областта на вътрешните работи, националната сигурност, правораздаването, законодателството и публичната администрация;

Одитен департамент 5: извършва одит в областта на образованието, науката, спорта, културата;

Одитен департамент 6: извършва одит в областта на държавната собственост, дълг и финанси, както и държавните доходи;

Одитен департамент 7: извършва одит на единици, управляващи и/или администриращи финансовите помощи на ЕС, както и получаващи финансова помощ от ЕС.

Одитен департамент 8: извършва одитите на единиците, управляващи, администриращи, контролиращи и получаващи структурни помощи от ЕС за периода 2007-2013, разпределяни според Литовската стратегия за 2007-2013 за употреба на структурната помощ от ЕС, както и според операционните програми, въвеждащи стратегията.

Департамент по информационни системи и инфраструктурен одит: целта на този департамент е да извършва публични одити и да оценява въпросите от сферата на информационните системи и инфраструктурните конструкции.

— Публикации

СП публикува: одит на управлението на държавния бюджет; анализ на използването на държавните фондове; анализ на управлението, употребата, прехвърлянето на държавна собственост; приложението на бюджета по държавния фонд за социални осигуровки; приложението на бюджета по фонда за задължително здравно осигуряване; одит на управление фондовете и бенефициентите на фондовете от ЕС и др.

— Начин на финансиране

СП се финансира от държавния бюджет.

— Характеристика

Фискалният съвет (ФС) е консултативен орган, имащ за задача изготвянето на независими оценки на фискалната политика, изложена в бюджетния меморандум и програма за стабилност, както и съответствието ѝ с Пакта за стабилност и растеж. Той също така е и отговорен за оценяването на следните аспекти на фискалната политика: адекватността на фискалните цели от гледна точка на средносрочните макроикономически прогнози и фискалната рамка; ефективното използване на публичните разходи, анализ на приходите и разходите, прозрачността на публичните финанси, дългова политик, както и макроикономическите сценарии, на които се базират бюджетните прогнози. Фискалният съвет е независима институция, учредена със Закон за Публичните Финанси (Public Finance Act). ФС публикува годишен доклад-анализ до 30 април на текущата календарна година.

— Състав

Членовете на Фискалния съвет могат да бъдат част от съсловията на

СЛОВЕНИЯ

експерти в сферата на публичните финанси, университетски професори и изследователи в областта на икономиката. Съществува изискване членовете на фискалния съвет да притежават минимум висше образование със степен магистърска, както и най-малко десетгодишен опит в сферата на икономиката и публичните финанси. Членовете се назначават от правителството, по предложение на Министерството на финансите. Мандатът на членовете на ФС е пет години. Този мандат не може да бъде подновен след изтичането му. Административна и техническа поддръжка на ФС се осигурява от генералния секретариат на Правителството.

— Основни функции

- Оценка на устойчивостта и стабилността на фискалната политика, определена от меморандума за годишен бюджет и програма за стабилност, както и съответствието му с правилата на Пакта за стабилност и растеж - при изготвянето на тази оценка ще се вземе предвид цикличната позиция на икономиката. Оценка се базира на собствена прогноза (на ФС) за икономическото развитие;
- Оценка на адекватността на фискалните цели, заложи в средносрочната макро-фискална рамка;
- Анализ на различни категории разходи и приходи, от гледна точка на влиянието им върху фискалната устойчивост;
- Оценка на ефективността на използване на публичните фондове, включително бюджетните фондове на ЕС, на базата на годишния финансов отчет;
- Оценка на хармонизацията на фискалната политика с дългосрочната фискална стабилност, във връзка с застаряването на населението;
- Оценка на фискалната прозрачност и качеството на икономическите прогнози, използвани за разработването на държавния бюджет;
- Оценка на ефективността на прилагането на структурната политика, с оглед на това да се осигури дългосрочната стабилност на публичните финанси, икономически растеж и заетост;
- Оценка на политиката по управление на дълга, с оглед поддържане на фискалната устойчивост и стабилност;

— Публикации

Годишен доклад, в който се съдържат гореспоменатите оценки, като докладите са независими и не се предават на парламента за приемане и одобряване или запознаване.

Финансиране – N/A

— Кратка характеристика

Фискалният орган в Латвия се нарича Държавен одитен офис (ДОО). Той е учреден през 1992 г. като независима висша одитна институция. ДОО е един от шестте конституционни правителствени органа в Латвия. Основните задачи на ДОО са насърчи: ефективното и законово използване на публичните фондове; развитието на финансовото управление и отговорността при използването на публични фондове, както и

прозрачността в сферата на управлението на публичните финанси.

—Състав

Съставът на ДОО включва генерален одитор, съвет, одитни департаменти и помощни структурни единици. Генералният одитор администрира и управлява работата на ДОО и бива избран от парламента. Мандатът му е четири години, като един и същ човек не може да бъде избран повече от два пъти. Съветът одобрява повечето от документите, които регулират изпълнението на задачите на ДОО. Съветът се състои от генерален одитор (председател) и шест членове на съвета. Кандидатите се препоръчват на парламента от генералния одитор. Парламентът им възлага мандат от четири години, като членовете не могат да бъдат избрани повече от два пъти. ДОО извършва одити, съгласно одобрен годишен одитен план. Докладите на ДОО са публични и се представят пред парламента.

—Основни функции

ДОО изготвя ex post одит по бюджетното изпълнение и доклади по отделни въпроси, както и препоръки по ръководенето на фискалната политика на Латвия. Правителството не е формално задължено да се съобразява с докладите на ДОО.

Основните функции на ДОО включват :

- Анализ на приходите и разходите по държавния бюджет и бюджетните ресурси на местните администрации;
- Анализ на ефективното използване на ресурсите от ЕС или други международни организации и институции, чиито ресурси са били включени в държавния бюджет или местните такива;
- Оценка на действия с държавна или местна собственост или части от тях;

—Основни публикации:

- Доклад за годишен одит на държавата по бюджетното изпълнение;
- Специфични доклади по бюджетното изпълнение по министерства, в рамките на централното управление, предприятия, собственост на държавата и местни управленчески органи;

—Финансиране - N/A

—Характеристика

Фискалният орган на Дания е Икономически съвет на Дания (DORS). Той е консултативен орган, установен със закон през 1962 г., като независима институция. Той е съставен от 26 представителни съюзи, работодатели, Централната банка и правителството, както и от независими икономически експерти. На 1 юли 2007 г. Датският икономически съвет (Danish Economic Council) и Съвет по икономика на околната среда (The Environmental Economic Council)) се сливат в един орган – DORS. И двата съвета се оглавяват от четирима независими председатели. Председателството подготвя икономически анализи и политически становища във връзка с фискалната и паричната политика, които се предоставят на съвета. Той наблюдава прилагането на бюджетните планове и определя краткосрочните и дългосрочните бюджетни ефекти на предвидените мерки и реформи. Съветът изготвя и прогноза за развитието на икономиката за следващите 2-3 години. Освен това,

Дания

правомощията на председателството отива отвъд сферата на фискалната политика и то може да вземе решение да извърши анализи по всеки икономически въпрос, т.е политики по трудовите пазари, политики за опазването на околната среда, парични политики и т.н. DORS няма формална роля, но въпреки това правителството се консултира с фискалната институция при процеса на планиране на бюджета.

— Състав

Икономическите съвети се състоят от два: Икономическия съвет и Съвета по икономика на околната среда. Общ председател ръководи двата съвета. Икономическият съвет има 17 члена, които представляват различни съюзи, работодателски федерации, Централната банка и Правителството. Те са излъчени от различни организации и официално се назначават от Министъра на икономиката. Съветът по икономически въпроси на околната среда е учреден със закон през 2007 г. Състои се от 17 члена, представляващи различни съюзи, работодателски организации, правителствени институции, както и неправителствени организации.

Двата съвета са ръководени от общо председателство, назначено също така от Министъра на икономиката. Състои се от четирима независими икономически експерта, в повечето случаи – университетски професори. Председателството е познато и под името „мъдрите мъже“ (“wiseman”). Председателският състав изготвя доклад за срещите на двата съвета. Докладът на Икономическия съвет съдържа икономически анализи и становища по икономическата политика. Докладите съдържат прогноза за датската икономика за период от 2-3 години. Специални анализи по въпроси, като политики за трудовия пазар, обезпечаването на социалните грижи от държавата или ИПС също така биват включени в докладите.

Докладите на Съвета по икономически въпроси по околната среда съдържат анализи по въпроси, касаещи икономиката на околната среда – т.е енергийна политика, климатични промени, транспортния сектор и т.н. Докладите се представят и дискутират от членовете на срещите на двата съвета. Икономическият съвет заседава два пъти годишно, а Съветът по икономически въпроси на околната среда – веднъж годишно. Докладите, за които носи отговорност Председателството, съдържат кратко резюме на дискусиите от срещата. Докладите не са публично достъпни докато срещата се провежда. Те са на датски, но резюмето е на английски. Секретариатът подпомага Председателството в процеса на изготвяне на доклади на Икономическия съвет и Съвета по икономически въпроси по околната среда. Секретариатът се финансира от публични фондове.

— Публикации

Съветът изготвя доклад два пъти годишно. Той съдържа прогноза върху датската икономика, включително цялостното развитие на публичните финанси и препоръки към фискалната политика.

— Начин на финансиране – N/A

АВСТРИЯ

КОМИТЕТ ПО ПУБЛИЧЕН ДЪЛГ (GOVERNMENT DEBT COMMITTEE)

— Характеристика и предистория

Комитетът е независима институция, учредена през 1970 г., която изготвя анализи на публичните финанси и отправя препоръки по фискалната политика, анализ на устойчивостта и качеството на бюджетната политика на публичните бюджети. От 1990 г. насам бюджетната политика се превръща във фокус на анализите му.

Целите на Комитета са:

- да подsigури постоянството на фискалната политика чрез устойчиви публични финанси;
- да подsigури адекватността на фискалната политика взимайки предвид икономическия цикъл;
- да осигури независима оценка на съгласуваността с националните фискални правила и SGP;
- оценява качеството на публичните финанси;
- стремеж към повишаване прозрачността;

— Състав

Комитетът има следния състав:

1) 12 души с право на гласуване

- 6 души назначени от федералното правителство
- 3 души назначени от Австрийската федерална икономическа камара
- 3 души назначени от Търговската камара

2) 3 души без право на гласуване

- 1 член назначен от Австрийската Общинска Асоциация
- 1 член назначен от Австрийската Градска Асоциация (Austrian Association of Austrian Cities and Towns)
- 1 член назначен от Австрийските провинциални управители (Austrian Provincial Governors)

3) 1 член с консултативни функции от Австрийската национална банка

Председателят на Комитета се номинира от федералното правителство, а двамата заместник-председатели – от камарите. Мандатът е 4 години. Членството е почетен пост (но разходите се възстановяват). Срещи се провеждат поне веднъж на всяко тримесечие. Решения се вземат с обикновено мнозинство. Комитетът има право по свое усмотрение да сформира подкомитети и да се допитва до експерти.

— Основни функции

Комитетът действа по силата на федерален закон Federal Law on the Establishment of the Government Debt Committee in accordance with the Federal Law Gazette от 8 януари 2002 г.

Комитетът има следните функции:

- оценка и прогноза на финансово-политическата ситуация, с оглед на целите на австрийската фискална политика и развиването на тенденциите в паричните и капиталови пазари;
- анализи на ефектите от финансовите операции в националната икономика във връзка с дълговете на всички държавни власти на основата на разследванията съгласно т.1;
- анализ на устойчивостта и качеството на бюджетната политика;
- представяне на писмени препоръки относно финансовата политика, вземайки предвид икономическите условия;
- ежегодно представяне на доклад по препоръките, направени пред федералния министър на финансите, включващи резултатите от изследванията и анализите, включени в т.1-3,

които трябва да се представят от федералния министър на финансите пред Националния съвет и Федералното правителство;

- насърчаване на публичното формиране на мнение, свързано с функциите на комитета, както и организиране на информационни събития;

— Публикации

Публикациите на Комитета включват оценки и прогнози на финансовата и политическа ситуация, вземащи предвид целите на австрийската фискална политика и развиването на паричните и капиталови пазари:

- годишен доклад по отправените до министерството на финансите препоръки;
- препоръки по бюджетната политика и финансите;
- други публикации;

— Начин на финансиране

В закона е записано, че разноските на Комитета се поемат от Австрийската централна банка, която има и задължението да поеме отговорност и за нужния персонал и материални разходи.

— Характеристика

Фискалният орган в Естония се нарича Национален одитен офис (НОО), чиято задача е да следи разходната политика на правителството. Задачата на НОО е не само да следи за формалното съобразяване на действията му със закона, но и за това дали законите и правителствените действия са адекватни, с оглед подsigуряването на целенасочената и адекватна употреба на публичните фондове. Одитният офис има право да отправя предложения към правителството, министри и местни власти във връзка със подготвен нов законопроект или изменение за действащ такъв. Независимостта на Националния одитен офис е постановена с Конституцията и Закона за Националния одитен офис (National Audit Office Act). НОО взема решение по свое усмотрение какво да подлежи на одит, кога да се случи това и по какъв начин. Дейностите на НОО се одитират годишно от одитор, назначен от парламента.

— Състав

НОО е ръководен от Генералния одитор, който има широки правомощия в процеса на управление на НОО. Той се назначава на пост от парламента по предложение на президента. Мандатът му не е ограничен до един. Всеки член на парламента може да отправя въпроси към Генералния одитор, които представляват интерес за тях или са част от дневния ред на парламента, както и от сферата на мандата на НОО. Понастоящем в НОО работят около 90 души.

НОО има три отдела, ангажирани в основните дейности: Финансов одитен департамент, Одитен департамент по изпълнението, Одитен департамент на местните власти. Дейностите са обединени в цялост от Директора на НОО.

- Основните цели на **Финансовия одитен департамент** са да изготви и организира финансови одити, необходими за оценката на консолидирания годишен доклад на държавата и изготвянето на специални финансови одити, както и разработването на финансова одитна методология. Департаментът е задължен годишно да оценява правотата на становищата на правителството

Естония

в неговите финансови обосновки, като по този начин потвърждава дали публичните фондове са правилно отчетени и дали са събрани и използвани съгласно законите и другите нормативни актове, регулиращи финансовата администрация. Също така, финансовите одити помагат за подобряването на необходимите контролни системи.

- **Одитният департамент по изпълнението** следи дали използването на фондове от публичния сектор е ефективно и ефикасно. Одитът по изпълнението също може да бъде определен като процес, в който се изследва дали одитираните институции изпълняват своите функции правилно и с минимални разходи. Департаментът оценява дейностите на публичния сектор в процеса на разрешаване на проблемите на стратегическо ниво, анализира причините за проблемите в дълбочина и предлага идеи за преодоляването им. Друга цел е идентифицирането на най-добрата административна практика и допринасянето за разпространението ѝ.
- **Одитният департамент на местните власти** одитира местните власти, фокусирайки се главно върху законосъобразността на вътрешните системи за контрол, финансовото управление, финансовите сметки и икономически трансакции, надеждността на информационно-технологичните системи и легалността и ефикасността на използването на държавните авоари, разпределени по общините и провинциални области, целевите помощи, отпуснати от държавния бюджет и алокираните фондове за изпълнение на държавните функции.
- **Комуналните услуги на НОО имат за задача да подсигуряват работата на Генералния одитор, да извършват правни консултации, чуждестранни връзки, комуникации, счетоводство, методология, планиране и анализиране, управление на сградата, на архивите и записите и т.н.**

— Публикации

Всяка пролет НОО съставя и предава на Правителството своя годишен доклад. Той съдържа преглед на работата, извършена от НОО през годината, както и дали одиторът на държавата резонно и законно е използвал предоставените фондове. Всички държавни власти трябва да направят такъв доклад върху своите дейности. Годишният доклад на НОО се одобрява от Генералния одитор и Директора на Националния одитен офис, които са отговорни за акуратността на доклада. Външен одитор преглежда доклада, за да се гарантира точността и независимостта му. Този външен одитор се назначава от парламента. От 2005 г. насам това е фирма Deloitte Audit Eesti.

Докладът традиционно преглежда главните дейности на НОО и работата на одитните отдели, заедно с кратки резюмета на одитните резултати. Към текстовата част на доклада са включени и детайлни прегледи на икономическите дейности на НОО, т.е. годишни счетоводни сметки, които съдържат оценка на вътрешните системи за контрол и становището на независимия одитор. НОО изготвя своя годишен доклад в съответствие с нормативните актове и счетоводните принципи в Естония.

— Начин на финансиране

Дейностите на НОО са финансирани от държавния бюджет, който се одобрява от парламента всяка година.

ГЕРМАНИЯ**GERMAN COUNCIL OF ECONOMIC EXPERTS****—Характеристика**

Съветът е учреден е със закон през 1963 г., като академичен орган консултиращ германските политици по въпроси от икономическата политика.

—Състав

Съветът се състои от петима членове, които са специалисти в сферата на икономическата теория и политика. Те се назначават на всеки пет години от федералния президент, по препоръка на федералното правителство. Възможни са преназначавания. Съветът избира един от членовете си за председател за срок от три години. Съветът е подпомаган от научен състав.

—Основни функции:

- Анализира икономическата среда;
- Изследва възможни подходи за осигуряване на стабилен растеж, при поддържане високо ниво на заетост, ценова стабилност и външнотърговски баланс;
- Идентифицира различни негативни сценарии на икономическо развитие и изследва начините и средствата посредством които се избягват или минимизират негативните сценарии;

—Публикации

Съветът публикува годишен икономически доклад, който се издава в средата на месец ноември. Съветът изготвя и специални тематични доклади. От 2005 г. насам се издават и допълнителни доклади, които са по специална поръчка от страна на федералното правителство.

—Начин на финансиране

издръжката на Съвета се покриват от Федералното правителство.

JOINT ECONOMIC FORECAST (JEF)**—Характеристика**

JEF е проект съставен от водещи изследователски институции¹². Той се осъществява два пъти годишно (пролет и есен) от името на федералното правителство. Главната задача на JEF е да даде общ мандат на няколко изследователски институции, чиито теории и методи биха могли да се различават. Това координационен процес, който демонстрира висока степен на сигурност, поради взаимните проверки на данни, предположения и заключения. JEF се ръководи от Федералното министерство на икономиката и технологиите. Анализите му покриват целия публичен сектор (централни, местни власти, сигурност и т.н.).

—Състав

В JEF влизат ръководителите на икономическите департаменти на участващите институции. Членовете биха могли паралелно да заемат

¹² - IFO Institute Munich in cooperation with Swiss Institute of Business Cycle Research (KOF)

- ETH Zurich

- Institute for the World Economy Kiel in cooperation with Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) Mannheim

- Halle Institute for Economic Research (IWH) in cooperation with Kiel Economics;

- Rhenisch-Westphalian Institute for Economic Research Essen (RWI) in cooperation with Institute for Advanced Studies, Vienna

политически постове, но се очаква да упражнят обективен метод, необременен от политическите си възгледи.

—Функции и роля

JEF няма директно влияние бюджетната политика и бюджетната процедура. Ролята му обхваща изготвяне на независими прогнози за националното и международната икономическо развитие, както и публикуване на независими препоръки по фискалната политика (напр. данъчна политика) и икономически политики (напр. политика на заетостта). Прогнозите свързани с публичните финанси включват правителствени разходи, приходи и правителствен баланс и дълг. Федералното правителство е свободно да състави бюджета и Програмата за стабилност, използвайки своите собствени макроикономически допускания и не е задължено да публикува отговор на докладите на JEF. Той не е учреден чрез закон, но се провежда в рамките на изследователските мандати, дадено от Немското правителство. JEF не е формално прикрепен към правителството или парламента.

—Публикации

Публикациите на JEF са пролетен и есенен доклад.

—Начин на финансиране

Участващите институти се финансират от немското правителство за разходите, направени по време на възложения им мандат.

ADVISORY BOARD TO THE FEDERAL MINISTRY OF FINANCE

—Характеристика

Съветническият борд към Федералното министерство на финансите е учреден през 1950 г. и е независим орган, който съветва Федералния министър на финансите по всички въпроси на фискалната политика. Бордът се занимава с широк спектър от въпроси, включително фискални политики, регулативни въпроси (напр. пазарни регулации, въпроси от федерално естество, социални реформи) и Европейски политики. Бордът изготвя както аналитични, така и нормативни становища и препоръки. Фокусът на работата му попада върху въпроси, свързани с федералното правителство и Германската икономика като цяло. Това включва, както системата на социална сигурност, така и фискалните взаимоотношения между федералното правителство и федералните провинции. Институцията е създаден с министерски декрет през 1950 г. Мандатът и дейностите му са определени в статута му, приет през 1971 г. Бордът не е формално прикрепен към правителството или парламента и действа напълно независимо.

—Състав

Бордът се състои от 25 почетни членове, които трябва да са университетски професори по икономика или право, със специални познания по теорията на публичните финанси и фискалната политика. Членовете се назначават от федералния министър на финансите по предложение на Борда. Кандидатурите се избират посредством обикновено мнозинство. Членовете на борда се назначават за неограничен срок. Правото на гласуване изтича на възраст от 70 г. Членовете могат да заемат същевременно политически постове, но не могат да представляват групови интереси. Бордът няма административен персонал; цялата администрация се извършва от Федералното министерство на финансите.

— Публикации

Резултатите от работата на Борда са различни видове доклади, които се представят пред Федералния министър на финансите и след това се публикуват. Бордът изготвя доклади на нерегулярни времеви интервали. Правителството не е задължено да публикува отговор на изготвените от Борда анализи. Докладите на Борда допринасят за публичния политически дебат и помагат за информирането на парламента, различни асоциации, бизнес общността и заинтересовани страни.

— Начин на финансиране

Членовете на Борда се финансират от Немското правителство за разходите, възникнали по време на техния мандат (пътни разходи, настаняване и др.).

WORKING PARTY ON TAX REVENUE FORECASTING**— Характеристика**

Работната група изготвя независими прогнози свързани с данъчната политика. Учредена е през 1955 г. като резултат от конфликт между прогнозите за данъчните приходи на Министерството на финансите и водещ изследователски институт. От 1968 г. федералното правителство приема резултатите на Работната група за своето средносрочно финансово планиране. РГ заседава два пъти годишно и базира своите допускания на икономическите прогнози на федералното правителство. Някои членове на РГ (пет изследователски института, Бундесбанк, Немския съвет на икономически експерти и Федералното министерство на финансите) подготвят независимо свои прогнози за всеки отделен данък. Тези прогнози се дискутират в рамките на РГ с цел постигане на консенсус. Преценките за отделните данъци в последствие се екстраполират към данъчните приходи за федералното правителство, правителствата на федералните провинции, местните власти и т.н. РГ е независим консултативен съвет към Федералното МФ.

— Състав

РГ се състои от представители на Федералното МФ, Федералното министерство на икономиката и технологиите, пет икономически изследователски института, Федералния статистически офис, Бундесбанк, Немския съвет на икономически експерти, финансовите министри на федералните провинции, Федералния съюз на централни асоциации на местните власти. Този състав гарантира независимостта на РГ. Председателството е възложено на съответния началник на подразделение във федералното МФ. Членовете на РГ се назначава от горепосочените институции.

— Основни функции и роля

РГ осигурява независими прогнози за правителствените приходи. Федералното правителство възприема прогнозата за данъчните приходи на РГ като база за своя годишен бюджет (от 1955 г. насам) и за средносрочното финансово планиране (от 1968 г. насам). Резултатите формират също така и част от финансовите прогнози, представени пред Съвета за стабилност.

— Публикации

Основните публикации на РГ са прогнози за данъчните приходи.

— Начин на финансиране – N/A

Белгия**HIGH COUNCIL OF FINANCE****—Характеристика**

HCF е създаден 1930 г. и е реформиран 1989 г., като основната му роля е консултативна в областта на публичните финанси. В допълнение на това съветът има за основна задача да изготвя специфични предложения за реформи в определени сектори и/или институции. HCF има специализиран комитет анализиращ темата свързана със застаряването на населението и потенциалните икономически ефекти, както и необходими политики за овладяването на този проблем. Институцията е създадена със отделен закон, като формално е позиционирана под юрисдикцията на Министерство на финансите.

—Състав

Министърът на финансите е председател на HCF. Двамата заместник председатели са съответно един университетски преподавател и бившият управител на централната банка. Към момента експертният състав на институцията е 25 човека от Министерство на финансите, Централната банка и Федералното бюро за планиране.

—Основни функции

Основните функции са свързани с анализ на публичните финанси и подготовка на предложения за реформи. Институцията е функционално организирана в две секции (Public sector borrowing requirement и Taxation and social security contributions), както и една работна група по въпросите на застаряването на населението.

—Публикации

- Оценка на програмата за стабилност;
- Годишен доклад “Public sector borrowing requirement” анализиращ в средносрочна и дългосрочна перспектива политиките на правителството по отношение на дълговото финансиране. Докладът предлага и определени целеви нива на дълга;
- Годишен доклад представящ проблемите свързани със застаряването на населението и прогнози за необходимите бюджетни разходи;
- Непериодични публикации свързани с данъчни и неданъчни въпроси;

—Финансиране – N/A**FEDERAL PLANNING BUREAU (FPB)****—Характеристика**

Институцията е публична агенция, ползваща се с функционална независимост.

—Състав

FPB има около 100 служители и се ръководи от комисар по планирането.

—Основни функции

FPB изготвя изследвания и прогнози по искане на правителството, социалните партньори и парламента, както и по собствена инициатива. По-конкретно, институцията изготвя краткосрочни икономически

прогнози, използвани при подготовката на федералния бюджет.

— Публикации

FRB публикува всички свои изследвания и прогнози.

— Финансиране - N/A

ФРАНЦИЯ

COURT OF AUDITORS

— Характеристика

Институцията е на пряко подчинение на парламента на страната, като основната му задача е да прави оценка на управлението на бюджета, както и анализи на специфични политики.

— Състав

Институцията се ръководи от председател, назначаван с решение на Министерския съвет. В допълнение на това има и още седем съпредседатели, всеки от които отговаря за специфична област от дейността на институцията. Всяка една от гореспоменатите седем различни области на работа може да ползва експертен капацитет от около 30-40 човека.

— Основни функции

Една от основните роли на СА е да одитира държавният бюджет, както по отношение на приходната част, така и по отношение на разходната му част. В резултата на анализите, институцията издава препоръки, които са с незадължителен характер..

— Публикации

- Годишни доклади;
- Специализирани анализи;

Финансиране – N/A

РУМЪНИЯ

FISCAL COUNCIL

— Характеристика

Фискалният съвет е създаден в средата на 2010 г., съгласно Fiscal Responsibility Law, като основната му задача е свързана с предоставяне на анализи и препоръки относно правителствените макроикономически прогнози и публичните финанси. ФС оценява политиките и резултатите на правителството по отношение на предварително зададените фискални цели и политики. В допълнение на това съветът изготвя анализи (разходи-ползи) на предложения направени в хода на дискусиите по държавния проектобюджет. Не на последно място ФС има консултативна роля за правителството и парламента по въпроси свързани с поддържането на фискална дисциплина и по-голяма прозрачност на фискалната политика. Съгласно предвижданията в FRL изготвените анализи, прогнози и съпътстващи препоръки би следвало да бъдат взети под внимание от правителството в хода на подготовката на проектобюджета, както и в обсъждането на конкретни политики.

— Състав

Управителният съвет е съставен от 5 члена номинирани от следните институции: The Governor of the Central Bank, the Romanian Academy, the Academy of Economic Studies, the Romanian Centre for Economic Policies and

the Romanian Banking Institute. Номинациите на представителите подлежи на гласуване от страна на парламента. Те се назначават за период от девет години, като нямат право да бъдат преизбирани. Гласува се на базата на обикновено мнозинство. Съветът се администрира от the Romanian Academy, като в него работят 10 човека със заплати равни на възнагражденията в ресорните министерства.

—Основни функции

Анализи и препоръки по основните документи и политики свързани с управлението на бюджетния процес и публичните финанси.

—Публикации

Основната публикация на ФС е годишен доклад представящ основните макроикономически показатели и прогнози, изпълнението на бюджета, оценка на изпълнението на политики/мерки свързани с предварително обявени (краткосрочни и средносрочни) цели, както и конкретни препоръки за подобрене на управлението на публичните финанси. В допълнение на годишният доклад ФС публикува и всички видове (по-кратки) макроикономически анализи, прогнози, статистически данни и конкретни препоръки, които се изготвят през годината.

—Финансиране

Финансирането на ФС се осъществява посредством бюджета на The Romanian Academy, която пък финансира около 60-70% от дейността си посредством държавният бюджет

Испания

INDEPENDENT FISCAL RESPONSIBILITY AUTHORITY

—Характеристика

Институцията е учредена с конституционен закон (Constitutional Law) през пролетта на 2013 г. и се ползва с независимост и автономност от правителството. Ролята ѝ е да гарантира изпълнението на принципите за бюджетна стабилност и финансова устойчивост.

—Състав

Учредена е към Министерството на финансите и публичната администрация. Оглавява се от председател, подпомаган от директори на департаменти. Всички те се назначават от Министерския съвет, като следва да имат най-малко десет години професионален опит в областта на бюджетния, икономически и финансов анализ на публичния сектор. Председателят се назначава за период от 3 години, който може да бъде подновен, но максималният период за заемане на тази длъжност е 6 години.

—Функции

Институцията участва в оценката на бюджетния процес в Испания, изготвя доклади за макроикономически прогнози, на които се базира бюджета, програмата за стабилност и нейното изпълнение, публичния дълг и разходното правило. Изготвя също така и доклади за оценка на финансово-икономическите перспективи пред автономните региони.

—Публикации

Институцията публикува доклади и становища, които се оповестяват публично, като правителството е задължено аргументирано да обясни

всякакви отклонения от критериите, установени от Independent Fiscal Responsibility Authority.

—Начин на финансиране – N/A.

ПОРТУГАЛИЯ

СЪВЕТ ЗА ПУБЛИЧНИ ФИНАНСИ (PORTUGUESE PUBLIC FINANCE COUNCIL)

—Характеристика

Съветът е независим орган, създаден през 2011 г. с основна задача да извършва независима и прозрачна оценка на бюджетната политика на правителството.

—Състав

Състои се от управителен съвет, изпълнителен комитет и одитор. Членовете на управителния съвет се назначават от Министерски съвет за мандат от 7 години, който не може да бъде подновяван.

—Функции

Съветът изготвя оценка на макроикономическите и бюджетни прогнози, следи за изпълнението на националните фискални правила, анализира динамиката на публичния дълг и неговата устойчивост, анализира финансовата позиция на автономните региони.

—Публикации

Съветът публикува доклади, оценяващи: Програмата за стабилност на Португалия, проекта на държавния бюджет, състоянието и устойчивостта на публичните финанси.

—Начин на финансиране

Съветът се финансира от държавния бюджет.

ГЪРЦИЯ

PARLIAMENTARY BUDGET OFFICE

—Характеристика

Институцията е учредена към парламент.

—Състав

Председателят се назначава от парламента за мандат от 5 години, който може да бъде подновяван. Подпомаган е от научен комитет (scientific committee), състоящ се от три члена с мандат от 3 години. Експертният състав е от 9 човека.

—Функции

Мониторинг на изпълнението на държавния бюджет, анализ и оценка на компонентите на държавния бюджет, на прогнозите за публичните приходи и разходи, както и анализ на дългосрочната устойчивост на публичните финанси.

—Публикации

Институцията публикува тримесечни и годишни доклади относно изпълнението на поставените фискални цели съгласно рамката на средносрочната фискална стратегия, както и други публикации в сферата на макроикономиката. Парламентарният офис се отчита за дейността си веднъж годишно пред парламента.

—Начин на финансиране – от бюджета на парламента.

УНГАРИЯ

FISCAL COUNCIL

—Характеристика

Фискалният съвет е учреден през 2009 г., работата му е подпомагана от технически състав от около 30 експерта (Office of the Fiscal Council).

—Състав

ФС се състои от председател на съвета, както и президента на Държавния одитен офис (ДОО) и гуверньора на Централната банка (ЦБ). Експертите се назначават от генералния директор на кабинета на унгарския парламент по препоръка на председателя на съвета.

—Функции

Ролята на ФС е да предостави становище по проектобюджета преди да бъде представен пред парламента. Правителството не е задължено да се съобразява със становището на ФС и може да взема решение да използва свои собствени макроикономически допускания и фискални прогнози при подготвянето на бюджета.

—Публикации

Основната публикация на ФС е становището му по проектобюджета, както и макро-фискални прогнози, оценки на фискалното въздействие на проектозаконали и др.

—Начин на финансиране – от бюджета на ДОО и ЦБ

Ирландия

THE IRISH FISCAL ADVISORY COUNCIL

—Характеристика

Ирландският независим фискален съвет е създаден през месец юни 2011 г., като част от Fiscal Responsibility Bill.

—Състав

Съветът е съставен от пет члена и три експертни длъжности. Членовете на съвета се назначават от министъра на финансите, след съгласуване с правителството. Членовете на борда се избират за период от четири години. Офисът и администрацията на съветът са предоставени от Economic and Social Research Institute.

—Функции

Основните функции на съвета са свързани с анализи и оценки на правителствените макроикономически прогнози, бюджетна политика, средносрочни фискални рамки и цели, както и други специфични политики в сферата на публичните финанси. При положение, че МФ не приеме препоръките и оценките на съветът, то в рамките на два месеца министерството на финансите е длъжно да отговори на съвета защо не е съгласно с направените препоръки.

—Публикации

Основните публикации са доклади три пъти годишно за оценка на публичните финанси.

—Финансиране

Словакия

Съветът се финансира от държавният бюджет.

—Характеристика

Независимата фискална институция (Council for Budget Responsibility) е създадена през 2012 г. по силата на Constitutional Act on Fiscal Responsibility.

—Състав

Независимата фискална институция има управителен съвет от трима члена със седем годишен мандат, който не може да се подновява. Членовете се номинират от правителството (и приемат с конституционно мнозинство), президента и гуверньора на централната банка (приемат с просто мнозинство). Има създаден и консултативен съвет от пет члена, като всеки един от членовете е с международна репутация в областта на публичните финанси и дейността на подобен рода институции. Експертите в съвета са в рамките на 15-20 човека.

—Функции

Основната функция на независимата фискална институция на Словакия е да наблюдава и оценява (ex-post и ex-ante) фискалната политика на правителството. В допълнение на това институцията трябва да увеличава обществената осведоменост и да подобрява процеса на взимане на решения от страна на парламента. Съветът няма експлицитна роля при макроикономическото или бюджетно прогнозиране. Трябва да се отбележи, че мандата на съвета не включва нормативен (normative) подход при работата.

—Публикации

Във връзка с изпълнението на основните си задачи фискалният съвет публикува и няколко основни документа:

- Доклад за дългосрочната устойчивост на публичните финанси (Report on the Long-Term Sustainability of Public Finances);
- Независимият фискален съвет изготвя доклад за парламента относно съответствието със закона за Фискална отговорност (Report on Compliance with the Fiscal Responsibility and Fiscal Transparency Rules)
- Становища върху законодателни инициативи;
- Регулярно наблюдение върху развитието на фискалната политика;
- различни дискуссионни публикации и икономически изследвания

—Финансиране

Дейността на независимата фискална институция се финансира от Централната банка на Словакия.

Италия**—Характеристика**

В края на 2012 г. със Закона за фискалната рамка се създава Парламентарен бюджетен офис (Parliamentary Budget Office), като се очаква той да заработи ефективно от 2014 г.

—Състав

Управляващият борд се състои от трима члена, които се назначават от двете камери на парламента, на базата на списък от десет кандидата избрани от временна комисия със квалифицирано мнозинство.

Управителният съвет се назначава с мандат от шест години, който не може да се поднови. Членовете на борда могат да бъдат отзовани (с квалифицирано мнозинство от парламентарна комисия) при наличие на сериозно нарушение при изпълнение на задълженията си. Парламентарният бюджетен офис има гарантиран достъп до всякакъв вид информация свързана с изпълнението на функциите му. В организацията работят между 30-40 експерта.

—Функции

Основните функции на Парламентарния бюджетен офис са свързани с мониторинг и анализ на публичните финанси, както и проследяването на консистентността им с фискалните правила. Мандатът не включва нормативен (normative) подход при работата, като в допълнение на това е валидна формата „complyorexplain“ при положение, че оценките и прогнозите се различават сериозно от тези на правителството¹³. В тази връзка бюджетният офис извършва следните основни дейности:

- Макроикономически и фискални прогнози
- Анализи на развитието на публичните финанси, вкл. и анализи на различни подсектори и тяхното съответствие със съществуващите бюджетни правила
- Оценява въздействието от законодателни инициативи
- Участва в задействането на корекционен механизъм съгласно предвижданията на „фискалния пакт“¹⁴ на ЕС
- Оценка на дългосрочната устойчивост на публичните финанси
- и др.

—Публикации

N/A

—Финансиране

Равни вноски от двете камери на парламента, които могат да се ревизират в закона за държавния бюджет, само след консултация с управителния борд.

—Характеристика

Ролята на фискална институция във Финландия се изпълнява от звено в рамките на Сметната палата – Fiscal Policy Audit and Executive Office.

—Състав

Оглавява се от заместник-генералния одитор на Сметната палата. Не е налична информация за точния състав на звеното.

—Функции

Независим мониторинг и оценка на фискалната политика и ефективността на фискалните правила, анализ на стратегически рискове за публичните финанси и тяхната устойчивост, както и оценка на достоверността и ефективността на информационната база в областта на данъчната политика.

—Публикации

Финландия

¹³ В подобен случай парламента има правото да поиска официално потвърждение и обяснение от правителството.

¹⁴ TSCG

Изготвя доклади до парламента във връзка с фискалната политика.

— **Финансиране**

От бюджета на Сметната палата.

Независими фискални институции в Канада и САЩ

КАНАДА

— **Характеристика**

Мандатът на Парламентарния бюджетен офис на Канада включва основната задачата да предостави независим анализ на парламента относно състоянието на публичните финанси и макроикономическите тенденции в икономика. В допълнение на това по искане от парламентарна група - да оцени разходната политикана правителството. Специален закон **дефинира статута му като институция, мандата, достъпа до информация и др.** Основната задача на ПБО е да подпомага парламента в процеса на упражняване на надзорната роля върху управлението на публичните финанси, като осигурява бюджетна прозрачност и насърчава публичния диалог с цел прилагане на адекватна икономическа и фискална политика.

— **Принципи на работа**

Основните принципи на работа са :

- независимост, обективност и безпристрастност;
- отворен и прозрачен – анализите на ПБО са свободно достъпни и открито представяни пред заинтересованите страни;
- укрепване на фискалната дисциплина;
- по-добро разпределяне на правителствените ресурси по приоритети; и/или
- повишена операционната ефективност;

— **Състав**

ПБО е разделено на две части: Икономически и фискални анализи и Анализи по приходите и разходите. Всяко подразделение се ръководи от AssistantParliamentaryBudgetOfficer. Служителите на ПБО са 13 на брой. Всеки от двата отдела има свой директор, а в състава им влизат различни икономически експерти и съветници. Функцията на ParliamentaryBudgetOfficer е да състави и предостави на Парламента независим анализ на състоянието на публичните финанси и макроикономически тенденции в Канадската икономика, както и по задание на комитет или парламентарна група – да даде оценка на разходната политика на правителството. ParliamentaryBudgetOfficer се назначава от министър-председателя и е под негова юрисдикция за срок от 5 години. Назначаването на административен персонал е възложено на парламента.

— **Основни функции**

- Анализ на състоянието на публичните финанси – подготвя независими бюджетни прогнози, оценки на федералните структурни бюджетни баланси, анализ на рисковете пред бюджетното изпълнение и изготвяне на доклад за дългосрочната фискална стабилност.

- Прегледи на правителствените разходи, анализирайки приложението на специфични фискалните мерки, включващи: оценяване на влиянието; стандарти за докладване; анализ на паричния поток; риск анализи и др.
- Анализ на икономическите тенденции – анализи на обхвата на включените въпроси – “outputgap” на Канада, трудов пазар, икономически показатели, прилагане на фискалните правила и консолидации и др.
- Финансови анализи – разходна политика, вкл. – военния ангажимент на Канада в Афганистан; първична образователна структура; наказателни закони; набавяне на бойни самолети; сигурността на срещите на G8/G20 и няколко частни членски вноски (PrivateMemberBills) и други въпроси.

— Публикации

Публикациите на ПБО са разделени по теми :

- бюджетна информация
- икономика
- финансов анализ и разходи
- различни публикации относно ПБО
- трудова политика
- разходи по отбраната
- автомобилен сектор
- държавно образование
- фискална прозрачност и подотчетност

— Начин на финансиране

ПБО има независим мандат, но е функционална част от парламента. Определя се годишен бюджет за всяка финансова година и се финансира от правителството.

— Характеристика

От откриването си през 1974 г. Конгресният бюджетен офис (КБО) съставя независими и безпристрастни анализи по икономически и бюджетни въпроси. Анализите на КБО не отправят конкретни политически препоръки. Прозрачността се постига посредством публичен достъп до докладите и анализите на КБО, както и подробно описание на използваните методологии и допускания. Служителите на КБО се назначават единствено на базата на тяхната професионална компетентност, без оглед на политическата им принадлежност. КБО е учреден на 12 юли 1974г. със закон Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974.

— Състав

Понастоящем в КБО работят около 235 служители. Повече от 2/3 от професионалния състав имат завършени магистратури, предимно в областта на икономиката или публичните политики. Камарата на представителите и Сената съвместно назначават директора на КБО, след като са взели под внимание препоръките на двата бюджетни комитета. Мандатът на директорите е 4 години, като съществува възможност за преназначаване. Според Congressional Budget and Impoundment Control Act

САЩ

of 1974, директорът на КБО трябва да се избира без оглед на политическата му принадлежност. Останалата част от експертите, включително заместник-директора, се назначават от самия директор. Съществува своеобразна традиция, според която директорът преизбира част от персонала на предшественика си.

—Функции

Основната функция на КБО е да осигури безпристрастни и обективни анализи по бюджетните и икономическите въпроси, с основна цел да подпомага работата на Конгреса на САЩ.

—Публикации

- Икономически прогнози и анализи на проектобюджети – този доклад покрива десет годишен период; в него се представят и разглеждат основните политики по бюджета и икономически прогнози; описват се разликите между настоящите политики и предходните; сравняват се икономическите прогнози с тези на други институции; показва се бюджетното влияние на някои алтернативни допускания за политики;
- Дългосрочни бюджетни проекти – КБО също така осигурява на Конгреса и бюджетни проекти, които се фокусират върху по-дълги времеви периоди -обикновено 25г. Проектите включват дългосрочни демографски тенденции и дългосрочно влияние върху нарастващите разходи за здравеопазването. КБО също така анализира и икономическото въздействие на алтернативни дългосрочни бюджетни политики. Този анализ се публикува годишно, обикновено през месец юни;
- Анализи на президентския бюджет – КБО също така оценява бюджетното въздействие на предложенията по президентския бюджет, като използва собствените си икономически допускания и модели за оценки. Анализите се правят годишно, като първо излиза частичен анализ през месец март, а пълният (включващ и косвени ефекти) – през април.
- Оценки на разходите – обхващат периода между 5-10 години, публикуват се няколко пъти годишно;
- Месечен бюджетен преглед;
- Доклад върху т.нар. „trouble edassetrelief program“.

—Начин на финансиране

Бюджетът на КБО се определя за всяка фискална година. За 2012 г. бюджета възлиза на стойност от 46,8 млн. долара, както е предвидено от TheFullYearContinuingAppropriationsAct of 2011. Около 80-90% от бюджета на агенцията е предвиден за експертно възнаграждение и покриване на други разходи по дейността. От останалите фондове, поне половината се разпределят за нови технологии, достъп до данни и др.

Полезни източници на информация

Интернет страници на избрани организации, изпълняващи ролята на независими фискални институции:

- Austria – [Government Debt Committee](#)
- Belgium – [Federal Planning Bureau](#)
- Canada – [Parliamentary Budget Officer](#)
- Denmark - [Danish Economic Councils](#)
- Ireland - [Irish Fiscal Advisory Council](#)
- Germany – [German Council of Economic Experts](#)
- Portugal – [Portuguese Public Finance Council](#)
- Sweden - [Swedish Fiscal Policy Council](#)
- TheNetherlands – [Netherlands Bureau for Economic Policy and Analysis](#)
- UnitedKingdom - [Office for Budget Responsibility](#)
- United States of America – [Congressional Budget Office](#)

Допълнителна информация по темата за независимите фискални институции:

Европейска комисия

(http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/independent_institutions/index_en.htm)

(http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp91_en.pdf)

ОИСР

(<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Independent%20Fiscal%20Institutions.pdf>)

(http://www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Revised%20IFI%20Principles_EN%20-%202013-Feb-13.pdf)

(<http://www.oecd.org/gov/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm>)

Международен валутен фонд

(<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>)

Библиография

- Alesina, A., Perotti, R. and J. Tavares (1998).** 'The Political Economy of Fiscal Adjustments', *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 197-248.
- Blinder, A. (1997).** 'Is Government too Political?' *Foreign Affairs* 76, 115-126.
- Calmfors, L (2003).** 'Fiscal Policy to Stabilize the Domestic Economy in the EMU', *CESifo Economic Studies*, 49, 319-53.
- Calmfors, L. (2005).** „What Remains of the Stability Pact and What Next?“, Swedish Institute for European Policy Studies, 8.
- Calmfors, L. (2010).** 'The Role of Independent Fiscal Institutions', CESifo Working Paper No. 3367.
- Calmfors, L., and Wren-Lewis, S. (2011).** 'What should fiscal councils do? 'Department of Economics, University of Oxford, Discussion paper series, № 537, ISSN 1471-0498.
- Debrun, S., Hauner, D. and M.S. Kumar (2009).** 'Independent Fiscal Agencies', *Journal of Economic Surveys*, 23, 44-81.
- Von Hagen, J., and I.H. Harden (1994).** 'Budget Processes and Commitments to Fiscal Discipline', *European Economy Reports and Studies* 3.
- Kirsanova, T., Campbell, L., and S. Wren-Lewis(2007).** 'Optimal Debt Policy, and an Institutional Proposal to Help in Its Implementation', in J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores and L. Moulin (eds), *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes, European Economy Papers* 275.
- Kunze, L., (2011).** 'The role of independent fiscal policy institutions', *CESifo working paper: Fiscal Policy, Macroeconomics and Growth*, No. 3367.
- Reinhart, C.M. and Rogoff, K.S. (2010),** 'From Financial Crash to Debt Crisis', *NBER Working Paper 15795*.
- Wren-Lewis, S. (2003).** 'The Compatibility between Monetary and Fiscal Policies in EMU: A Perspective from the Fiscal Theory of the Price Level', in *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions And Coordination*, Buti, M. (ed), Cambridge University Press.
- Wyplosz, C. (2002).** 'Fiscal Policy: Institutions vs. Rules', in *Stabiliseringspolitikvalutaunionen*, SOU 2002:16 Underlagsrapporter, Fritzes, Stockholm.
- Wyplosz, C. (2005).** 'Fiscal Policy: Institutions versus Rules', *National Institute Economic Review* 191.