КОМЕНТАР
COMMENT

Бр./No.30

THINK TANK FUND
SUPPORTING POLICY RESEARCH

Оваа публикација е произведена со поддршка од Open Society Think Tank Fund (TTF). TTF може да не се согласува или да не ги одобрува мислењата изразени во оваа публикација.

На предлог Законот за буџетите

27. Октомври 2020

Министерството за финансии подготви предлог на Законот за буџетите. Finance Think го поздравува овој чекор, имајќи предвид дека тој беше долгоочекуван, поради што важни прашања провејуваа и во јавната дебата. Уште во ФТ Став бр. 47 за предизвиците на носителот на политиките во сферата на финансиите од 31 август 2020, Finance Think ја нагласи потребата од донесување на овој Закон, со цел **понатамошно зајакнување на управувањето со јавните финансии**, преку имплементација на најавените структурни реформи.

Finance Think оценува дека предлог Законот за буџетите е значаен чекор напред во подобрување на управувањето со јавните финансии. Сепак, со исклучок на постапките за планирање и извршување на буџетот, Законот може да се оцени како општ, без специфични чекори и потребно е да претрпи доработка. Ги издвојуваме следните **важни коментари и препораки**, чие земање предвид ќе придонесе кон понатамошно подобрување на предлог текстот на Законот.

- Предлог Законот за буџетите ја признава потребата од прецизно оценување на **фискалните импликации при предлагање други закони**. Но, досегашното искуство покажа дека многу често оценувањето на фискалните импликации се врши само со зборовите „има" или „нема", без соодветна елаборација и конкретни пресметки. Предлог Законот за буџетите треба да придонесе за надминување на оваа пракса, што делумно е сторено со барањето за оценка на ефектите од предлозите врз приливите и одливите во буџетот во временски распон од четири години. Но, неопходно е предлог Законот да бара доволна елаборација на фискалните импликации, како и да даде одреден формат на позадинска анализа. Со оглед дека ваквата анализа на фискалните импликации не може да биде шаблонска, предлог Законот треба да предвиди можност Министерството за финансии да асистира со експертиза на предлагачите на законите во процесот на проценка на буџетските имликации, особено кога тие се **долгорочни** и особено кога вклучуваат **родово-сензитивни прашања**.

- Праксата за оценка на фискалните импликации треба да се прошири и

Finance Think – 2020 All right reserved.

на предлог-проекти од буџетските корисници. Во таа смисла, робустноста на рамката за управување со јавните финансии мора да се потпира и врз **Програма за јавни инвестиции**, во која долгорочните фискални импликации од преземените инвестициски активности на државата ќе бидат соодветно оценети. Оттука, се препорачува Фискалната стратегија, како документ предвиден со предлог Законот за буџети, да се надополни со Програма за јавни инвестиции.

- Со оглед дека предлог Законот за буџети **не поставува фискални правила**, иако беше очекувано тоа да го направи, членот 10 е одвишок.
- **Среднорочното буџетско планирање** треба да се подигне на повисоко ниво, во поглед на неговата прецизност и деталност. Моментално, при подготовката на Фискалната стратегија, буџетот се планира во својата агрегирана форма за следните три години, покрај за тековната година (годината во која се изготвува Фискалната стратегија). Оваа пракса е коректна и таа треба да се рефлектира во предлог Законот за буџетите како законска обврска, со задолжително наведување на основните трендови и политики кои го оправдуваат предложениот среднорочен буџетски план.Стратешкото планирање треба да вклучува распоред на трошоците по години и активности, како и таргети за постигнувањата и оправдување на отстапувањата.
- Во таа смила, **фискалните правила** може да бидат поставени во однос на среднорочната буџетска рамка, односно да предвидуваат дека отстапувањето од неа нема да надмине определени претходно-дефинирани граници. Тоа го решава и проблемот на поставување фискални правила според мастрихтските критериуми, кои изгубија релевантност во тековната Ковид-19 криза.
- Среднорочното буџетско планирање треба на недвосмислен и транспарентен начин да ги отслика сите **инвестициски проекти** чија реализација се протега низ повеќе години. За таа цел, оценката на долгорочните фискални импликации кога вакви проекти се предлагаат е клучна и таа треба да биде посебно отсликана во предлог Законот за буџети.
- Предложеното формирање **Фискален совет** е позитивен и очекуван чекор. Сепак, предлог-процесот на формирање Фискалниот совет остава простор за сомнеж дека најсоодветните профили ќе имаат можност да бидат земени предвид за членови во Фискалниот совет. Тоа е оневозможено со тоа што процесот се олигополизира кај три институции и целосно се исклучува улогата на граѓанскиот сектор. Притоа, нејасно е како наведените институции ќе ги предлагаат кандидатите за членови, односно дали од редот на своите вработени и, доколку не, дали надворешни лица ќе избираат на отворени конкурси. Отворена и транспарентна процедура во која ќе бидат земени предвид за разгледување сите профили кои се сметаат за релевантни на предметната проблематика треба да биде императив во македонското општество. Во таа смисла, апелираме предлог Законот за буџети да предвиди избор на Фискалниот совет според кој:
    - Ќе овозможи ***отворено пријавување*** кандидати од страна на институции/ организации (како

Finance Think – 2020 All right reserved.

универзитети, истражувачки центри, стопански комори и сл.) и самопријавување;

  - Ќе ***дефинира јасни критериуми*** кои е неопходно да ги задоволуваат кандидатите за членови на Фискалниот совет, во смисла на стручно-научна биографија, активно учество во следење на фискалните политики во доволно долг период, препораки од релевантни институции од странство, меѓународни публикации во пошироката сфера на макроекономијата, познавање странски јазик и соодветно документирање отсуство на судир на интереси;
  - Ќе формира ***Комисија за избор на членови на Фискалниот совет***, во која свој член ќе предложат Министерството за финансии, Македонската академија на науките и уметностите, Интеруниверзитетската конференција, Народната банка на Северна Македонија и Советот за соработка со и развој на граѓанскиот сектор, а Собранието ќе изврши нивен избор на предлог на Комисијата;
  - Ќе додели **мандат** на Комисијата, покрај исполнувањето на пропишаните критериуми, да ги оцени кандидатите и во поглед на нивниот стручен и личен интегритет.

Секое поинакво поставување на Фискалниот совет внесува ***бришан простор за политизација и оневозможување искористување на најсоодветната експертиза во земјата.***

- Во смисла на зајакнување на среднорочното буџетско планирање, **Фискалната стратегија** треба да биде одобрена и од Фискалниот совет.
- Фискалната стратегија треба задолжително да вклучи квантитативна проценка на ефектите од возможни **ризици** со мала веројатност за ефектуирање, проследена со стрес тест.
- Подобрувањето на **фискалната транспарентност** во последните години треба да стане законска норма. Во таа смисла, предлог Законот за буџети треба да цели кон воспоставување унифициран систем – *по принципот на МАКСТАТ при Државниот завод за статистика* – од кој ќе може да се добиваат сите податоци на едноставен и унифициран начин.

Finance Think – 2020 All right reserved.