



REPUBLIK ÖSTERREICH  
Parlament

**Бюджетное сообщество (БС) сети РЕМ ПАЛ  
"Роль парламента Австрии в бюджетном процессе"**

# **Реформирование системы федерального бюджета в Австрии**

**Вена, 30 января 2014 г.**

**Кристина Фукс**

**Бюджетное  
управление парламента**

# СОДЕРЖАНИЕ

- Обзор
- Многолетнее бюджетное планирование
- Бюджетное планирование и учет по методу начисления
- Формирование бюджета, ориентированного на результативность
- Вызовы для парламента



# РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В АВСТРИИ



# РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В АВСТРИИ

- **Замысел:** Улучшить процесс принятия решений в отношении бюджета
- **Правовая основа системы:** Реформа бюджетной системы в два этапа (2009 г. и 2013 г.) Единогласные постановления парламента
- **Реформа направлена на слабые стороны традиционной системы:**
  - Без обязательной среднесрочной перспективы
  - Преобладающий акцент на вводимых ресурсах
  - Монополия кассового метода
- **Цель:** разработать федеральный бюджет, который бы представлял собой полноценный инструмент, регулирующий ресурсы, промежуточные и конечные результаты.
- Постоянное участие Парламента и Контрольно-счетной палаты Австрии в процессе реформирования путем учреждения консультативного совета при парламенте



# ПРИНЦИПЫ НОВОГО ОРГАНИЧЕСКОГО ЗАКОНА О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ



Новые принципы бюджета: ориентация на конечный результат; эффективность; прозрачность; достоверное и объективное представление

Источник: Министерство финансов



# ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ: 2 ЭТАПА, 3 ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПОПРАВКИ

Поправки к...

- **Конституции:** 1 и 2 этапы: цели, инструменты, принципы
- **Закону о бюджете:**  
(1 этап с 2009 г.)  
Новое управление бюджетом на макроуровне
- **Новому органическому закону о бюджете**  
(2 этап с 2013 г.)  
Новое управление бюджетом на микроуровне

Единогласно  
приняты  
Парламентом  
в декабре  
2007 г.

Единогласно  
приняты  
Парламентом  
в декабре  
2009 г.



# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ

2009:

- **Национальные задачи по государственным финансам:**
  - Макроэкономическая стабильность
  - Устойчивые государственные финансы
  - Гендерное равенство
- **Среднесрочный прогноз расходов**

2013:

- **Новые принципы бюджета:**
  - Акцент на конечных результатах
  - Эффективность
  - Достоверное и объективное представление
  - Прозрачность



# СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПРОГНОЗ РАСХОДОВ





# 1 ЭТАП: СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПРОГНОЗ РАСХОДОВ (ССПР)

|   | Рубрики (= пять основных разделов бюджета)                    | n+1 | n+2 | n+3 | n+4 |
|---|---|-----|-----|-----|-----|
| 1 | Общегосударственные дела, судебная система и безопасность     |     |     |     |     |
| 2 | Занятость, социальное обеспечение, здравоохранение и семья    |     |     |     |     |
| 3 | Образование, наука, искусство и культура                      |     |     |     |     |
| 4 | Экономическая деятельность, инфраструктура и окружающая среда |     |     |     |     |
| 5 | Финансовое управление и интерес                               |     |     |     |     |

## Бюджетная дисциплина и планирование:

- Обязательный ССПР и отчет по стратегии, объясняющий потолки ССПР без уточнения индивидуальных ассигнований.
- Отчет по стратегии как пояснительный документ



# 1 ЭТАП: СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПРОГНОЗ РАСХОДОВ (ССПР)


- **Законом об ССПР устанавливаются обязательные потолки расходов**
  - на 4 года вперед по мере наступления (ежегодно добавляется  $n+4$  )
  - по 5 разделам (охватывающим несколько министерств) и
  - 30 главам бюджета (по отдельным министерствам)
- **ССПР устанавливает потолки укомплектованности персоналом для каждого отраслевого министерства**
- **ССПР = обязателен для планирования и исполнения бюджета**
  - Уровень разделов: от  $n+1$  до  $n+4$
  - Уровень глав бюджета:  $n+1$  ( $\&n+2$ )
- **Два типа потолков расходов**
  - 75% расходов устанавливаются номинально
  - отклонение согласно predetermined показателям по областям расходов, особенно чувствительным к бизнес-циклу



# 1 ЭТАП: СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПРОГНОЗ РАСХОДОВ (ССПР)

## Бюджетный цикл: Весна

- Правительство представляет Акт о федеральном среднесрочном прогнозе расходов с отчетом по стратегии в крайний срок до 30 апреля.
- Парламент обсуждает ССПР каждый год (поправки на год  $n+4$ )
- Парламент может изменить потолки расходов путем внесения поправок в ССПР

 ССПР несколько раз адаптировался, особенно на первоначальных этапах, и сейчас представляет собой более стабильный инструмент



# 1 ЭТАП: СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ПРОГНОЗ РАСХОДОВ (ССПР)

## Entwicklung des Bundesfinanzrahmens

in Mio. EUR

|                                    | 2009     | 2010     | 2011     | 2012     | 2013     | 2014     | 2015     | 2016     | 2017     | Summe     |
|------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
| BFRG 2009-2012 BGBl 51/2009        | 77.519,9 | 70.817,4 | 71.271,3 | 73.368,9 |          |          |          |          |          | 292.977,5 |
| BFRG 2009-2012 Nov. BGBl 78/2009   | 77.519,9 | 70.817,4 | 71.271,3 | 73.368,9 |          |          |          |          |          | 292.977,5 |
| BFRG 2009-2012 Nov. BGBl 119/2009  | 77.519,9 | 70.817,4 | 71.271,3 | 73.368,9 |          |          |          |          |          | 292.977,5 |
| BFRG 2010-2013 BGBl 51/2009        |          | 70.817,4 | 71.271,3 | 73.368,9 | 74.733,8 |          |          |          |          | 290.191,4 |
| BFRG 2010-2013 Nov. BGBl 78/2009   |          | 70.817,4 | 71.271,3 | 73.368,9 | 74.733,8 |          |          |          |          | 290.191,4 |
| BFRG 2011-2014 BGBl 33/2010        |          |          | 69.099,3 | 70.144,3 | 70.930,6 | 72.253,1 |          |          |          | 282.427,3 |
| BFRG 2012-2015 BGBl 40/2011        |          |          |          | 73.605,6 | 73.212,9 | 74.571,1 | 75.487,7 |          |          | 296.877,3 |
| BFRG 2012-2015 Nov. BGBl 25/2012   |          |          |          | 75.629,9 | 73.212,9 | 74.571,1 | 75.487,7 |          |          | 298.901,6 |
| BFRG 2012-2015 Nov. BGBl. 62/2012  |          |          |          | 76.529,9 | 75.153,3 | 74.339,4 | 73.930,3 |          |          | 299.952,8 |
| BFRG 2013-2016 BGBl 25/2012        |          |          |          |          | 74.253,3 | 73.889,4 | 73.930,3 | 76.512,2 |          | 298.585,1 |
| BFRG 2013-2016 Nov. BGBl. 62/2012  |          |          |          |          | 75.153,3 | 74.339,4 | 73.930,3 | 76.512,2 |          | 299.935,1 |
| BFRG 2013-2016 Nov. BGBl. 102/2012 |          |          |          |          | 75.055,8 | 74.339,4 | 73.930,3 | 76.512,2 |          | 299.837,6 |
| BFRG 2014-2017 Regierungsvorlage   |          |          |          |          |          | 74.339,4 | 73.930,3 | 76.512,2 | 78.584,4 | 303.366,2 |
| Erfolg lt. BRA                     | 69.456,6 | 67.286,9 | 67.813,5 | 72.880,7 |          |          |          |          |          |           |

Quelle: Bundesfinanzrahmengesetze, RV BFRG 2014-2017, BRA



# ПЕРВЫЕ ВЫНЕСЕННЫЕ УРОКИ

- ССПР в Австрии: Акцент на бюджетной дисциплине, чувствительности к бизнес-циклу и расходах.
- Кажется, что на протяжении последних нескольких лет прогноз оказал меньше влияния на общий государственный дефицит, чем ожидалось, помог привнести более долгосрочную перспективу в политические дебаты.
- ССПР был важным шагом к большей предсказуемости бюджетного процесса и воспитанию фискальной дисциплины.
- Антициклические эффекты важны, так как способствуют стабилизации экономики.
- Помимо ССПР, Австрия ввела периодические долгосрочные фискальные прогнозы, представляемые каждые три года (начиная с 2013 г.)
- Хотя это и не обязательно по закону, ССПР учитывает и долгосрочную перспективу.



# 1 ЭТАП: РЕЗЕРВЫ

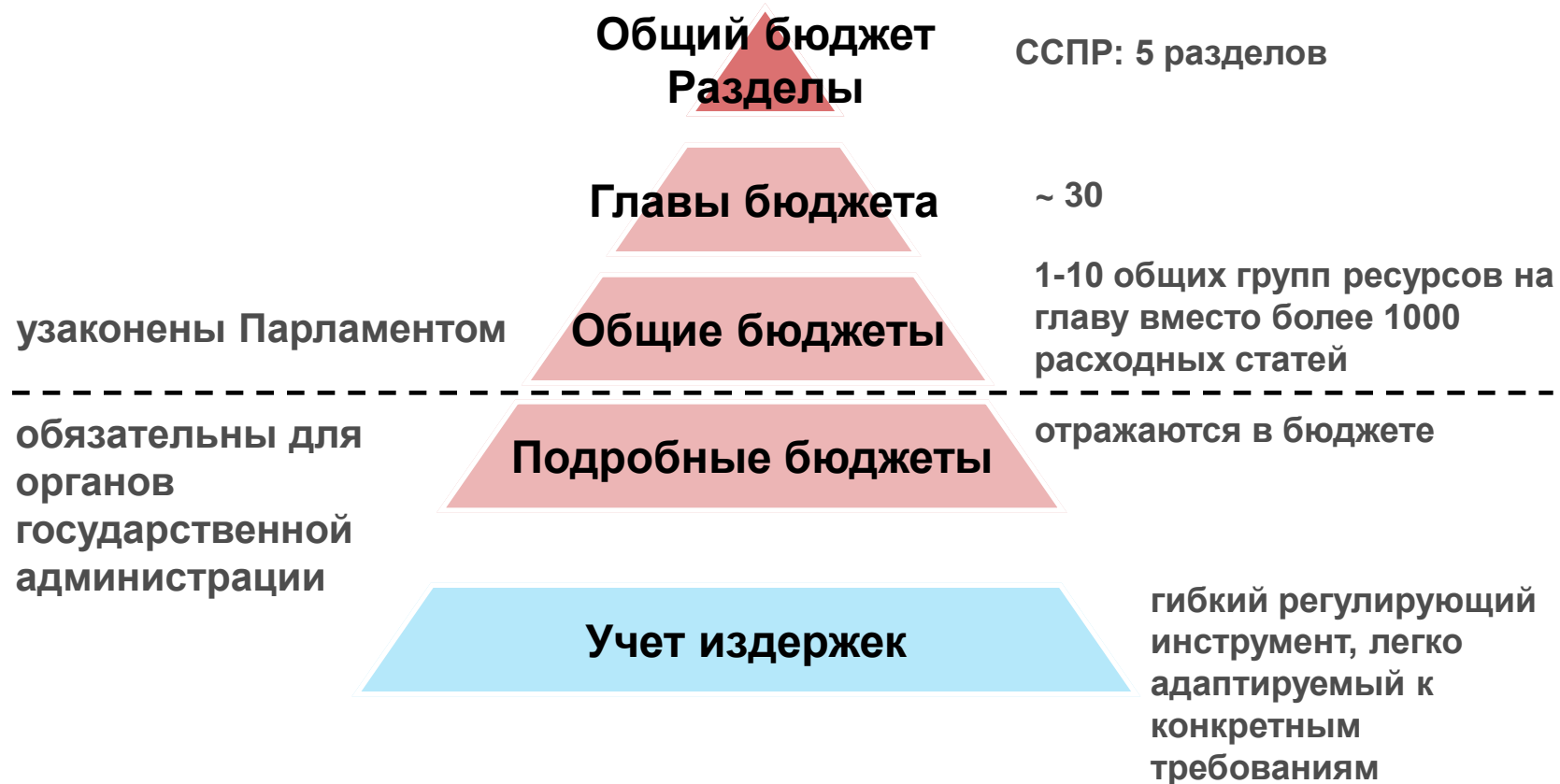
- Больше гибкости отраслевых министерств в подготовке и исполнении бюджета
- Возможность полного переноса неиспользованных средств без целевого назначения
- Те же правила применимы к некоторым поступлениям (не к доходам от налогов!) в бюджет на протяжении текущего года
- Значительно снизился феномен "декабрьской лихорадки" (спешного расходования остатков бюджета в декабре)
- На данном этапе, министерства широко используют данную возможность для формирования резервов
- Положительный эффект на уплату процентов: теперь резервы финансируются на момент использования, а не на момент формирования
- Размер резервов несет определенный риск



# СТРУКТУРА БЮДЖЕТА



# НОВАЯ СТРУКТУРА БЮДЖЕТА

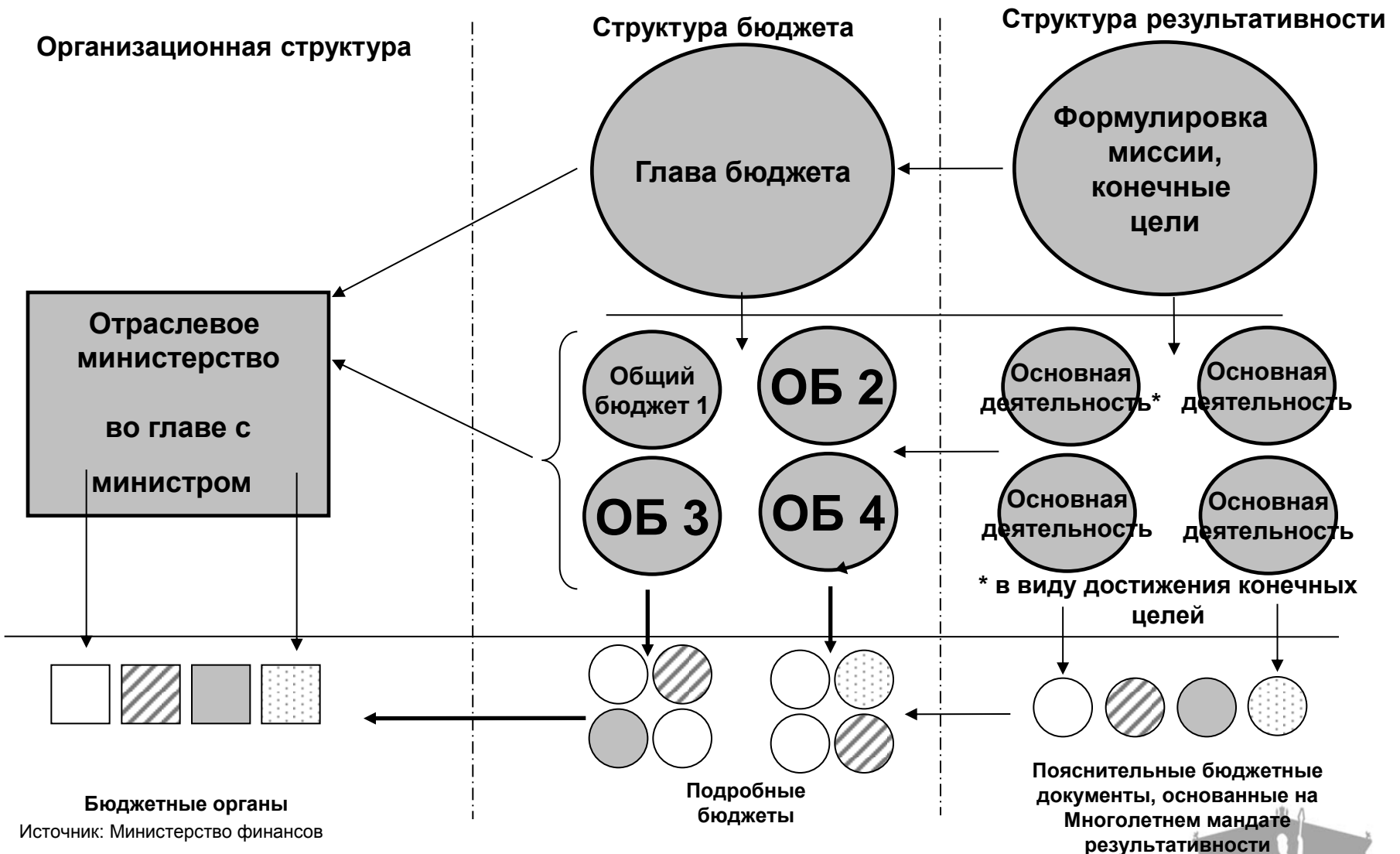


**Прозрачная структура бюджета, как предпосылка для других элементов реформы**





# 2 ЭТАП: ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРУКТУР ОРГАНИЗАЦИИ, БЮДЖЕТА И УПРАВЛЕНИЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬЮ



# УЧЕТ МЕТОДОМ НАЧИСЛЕНИЯ



## 2 этап: УЧЕТ И БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ МЕТОДОМ НАЧИСЛЕНИЯ

- Учет и бюджетное планирование методом начисления: от кассового метода к двум обязательным подходам: касса + начисление
- Задачи: предоставлять актуальную финансовую информацию, стать инструментом управления
- Два подхода: использование ресурсов и ликвидность
- Потолки в цифрах, основанных на кассовом методе и методе начисления
- Включение неденежных статей в операционные бюджеты: без ассигнования средств на износ и резервы
- Постоянный процесс мониторинга исполнения бюджета
- Ежемесячное управление ликвидностью



# УЧЕТ И БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ МЕТОДОМ НАЧИСЛЕНИЯ

**Ориентация на IPSAS  
(Международные стандарты  
учета в государственном  
секторе - МСУГС)**



**Цель: предоставлять  
актуальную финансовую  
информацию**



# ОТЧЕТ О ФИНАНСОВОМ СОСТОЯНИИ

- ~ Бухгалтерский баланс
- Представляется лишь как отчет о финансовом состоянии
- Обзор изменений в активах, пассивах и чистых активах
- Входящий остаток бухгалтерского баланса в Австрии на 2013 г.
- Отраслевые министерства готовят отчет о финансовом состоянии  
-> консолидация на уровне Министерства финансов



# ОТЧЕТ О ФИНАНСОВОМ СОСТОЯНИИ\*

| Активы                |                   | Пассивы                     |                     |
|-----------------------|-------------------|-----------------------------|---------------------|
| Краткосрочные активы: | 13.406.897.790,94 | Краткосрочные обязательства | 36.162.893.133,67   |
| Долгосрочные активы:  | 76.102.292.902,39 | Долгосрочные обязательства  | 187.219.596.890,75  |
|                       |                   | Чистые активы               | -133.873.299.331,09 |
| 89.509.190.693,33     |                   | =                           | 89.509.190.693,33   |

\* Входящий остаток на 1.1.2013



# ОТЧЕТ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- ~ Отчет о прибыли и убытках
- Бюджет начислений состоит из
  - бюджета, основанного на отчете о деятельности
  - отчета о деятельности
- Обзор расходов и доходов
- Расходы/доходы признаются в момент использования/поступления ресурсов



# ОТЧЕТ О ДВИЖЕНИИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ

Кассовый бюджет состоит из

- бюджета, основанного на отчете о движении денежных средств
- отчета о движении денежных средств

Отражает приток и отток средств в виде расходов и поступлений

- Расходы признаются в момент произведения выплаты и представляют собой отток ликвидных средств (остаток на банковском счете, наличные средства) в течение финансового года, т.е. все расходы с 1 января по 31 декабря.
- Поступления признаются на дату зачисления платежа в выписке по счету и представляют собой притоки ликвидных средств в течение финансового года.
- Выплаты, произведенные после 31 декабря признаются в следующем финансовом году.





# ПЕРВЫЕ ВЫНЕСЕННЫЕ УРОКИ

- Федеральный бюджет состоит из
  - отчета о движении денежных средств
  - отчета о деятельности
- Кассовый подход все еще значительно доминирует
- Новая информация об инвестициях/износе, резервах, подлежащей к получению сумме налогов, невозвратных и сомнительных задолженностях
- Подход начислением добавляет новый уровень сложности
- Переходный период - вызов органам государственной администрации, требующий дополнительных пояснительных комментариев
- Парламенту необходимо привыкнуть к новой информации



# ФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТА, ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ



# ОРИЕНТИР НА КОНЕЧНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ: ЦЕЛИ

- Показывать конечные и промежуточные результаты, которые должны быть достигнуты при помощи лежащих в основе бюджетов
- Содействовать расстановке приоритетов политики и, далее, в органах государственной администрации
- Укрепить подотчетность отраслевых министерств и бюджетных органов о результатах деятельности
- Обеспечить административному уровню условия для представления результатов и достижений



# ОРИЕНТИР НА КОНЕЧНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ

Бюджет будет развиваться от ориентации на вводимые ресурсы к полноценному документу, регулирующему ресурсы и результативность, на основании нового конституционного принципа ориентации на конечный результат.

Осуществление:

- ССПР/Отчет по стратегии ссылаются на конечные результаты/стратегии
- Информация о результативности в законопроекте о годовом бюджете на уровне глав бюджета, общего и подробного бюджетов
- Управление мандатами результативности (ресурсы, цели, достижения)
- Контролирование конечных результатов
- Требования к отчетности
- Оценка воздействия, ориентированная на конечный результат, в отношении законодательных предложений и других проектов



# ИНФОРМАЦИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ БЮДЖЕТА



# ОРИЕНТАЦИЯ НА КОНЕЧНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТА

- Бюджет меняет свой характер: не только решения по ресурсам (кто получает что?), но и регулирование ресурсов и результатов (кто получает что за какие результаты?)
- Требуется корреляция бюджета с результатами
- Бюджет предоставляет Парламенту и общественности информацию о
  - ресурсах
  - промежуточных/конечных результатах
  - рекомендациях Контрольно-счетной палаты
- Парламент принимает решения о конечных и промежуточных результатах в рамках законопроекта о годовом бюджете
- Влечет за собой культурные перемены на политическом уровне (расстановка приоритетов, прозрачный процесс принятия решений и проч.)



# Первые вынесенные уроки

- Интенсивное обсуждение задач в рамках бюджетной комиссии и пленума
- Новый федеральный закон о бюджете оценен как значительное улучшение
- Оценена информация, проводящая параллель между финансами и конечными результатами
- Оценена повышенная прозрачность путем предоставления информации о конечных результатах на всех уровнях бюджета (общий бюджет, подробный бюджет)

## **НО ВЫЯВЛЕНЫ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ**

- Более амбициозные плановые показатели
- Более четко определенные задачи
- Среднесрочные цели и международные сопоставления
- Более общий обзор межведомственных плановых показателей (например, касающихся науки, гендерного аспекта)
- Необходимо углубить координирование между министерствами



# ФОРМИРОВАНИЕ ГЕНДЕРНОГО БЮДЖЕТА

- Применение стратегии гендерного равенства в бюджетном процессе
- Положения Конституции Австрии и нового федерального закона о бюджете

*"Федерация, земли и муниципалитеты поддерживают фактическое равенство женщин и мужчин. Допускаются меры содействия фактическому равенству женщин и мужчин, особенно путем устранения существующего неравенства."*

*Ст.7 Конституции Австрии*

*"Федерация, земли и муниципалитеты должны стремиться к гендерному равенству в управлении своими бюджетами."*

*Ст. 13 Конституции Австрии*

*"В управлении бюджетом Федерации, необходимо учитывать соответствующие принципы ориентирования на конечный результат - особенно в соответствии с плановыми показателями гендерного равенства."*

*Ст. 51 Конституции Австрии*





# ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ И ЗАКОН О БЮДЖЕТЕ НА 2013 Г.

Равенство женщин и мужчин как единственная задача, ориентированная на конечный результат, к принятию во внимание всеми министерствами и верховными учреждениями

осуществляется в рамках бюджетного процесса в контексте

- конечных целей на уровне глав бюджета
  - мероприятий на уровне общего бюджета
  - целей и мероприятий на уровне подробного бюджета
- Большинство министерств определили плановые показатели с воздействием на общество; лишь в отдельных случаях были определены внутренние организационные плановые показатели
  - Новый федеральный закон о бюджете является рычагом для гендерного равенства, но есть над чем работать с точки зрения осуществления
  - Отсутствие четкого разделения между гендерным равенством, продвижением женщин и социальными плановыми показателями



# ОЦЕНКА ВОЗДЕЙСТВИЯ, ОРИЕНТИРОВАННАЯ НА КОНЕЧНЫЙ РЕЗУЛЬТАТ

- Новый режим охватывает оценку воздействия новых регламентов и проектов, предусмотренных бюджетом
- Рационализирует предыдущие подходы к оценкам воздействия и устанавливает единую логически выстроенную систему
- Подразумевает двухэтапную процедуру выявления и оценки значительного воздействия на общую экономику, малые и средние предприятия, окружающую среду, политику защиты потребителей, административные издержки граждан и предприятий, социальную сферу, детей, равенство женщин и мужчин
- Необходимо всегда оценивать финансовое воздействие
- Обеспечивает сотрудников министерства инструментом ИТ для проведения оценок и автоматического генерирования необходимых правовых материалов
- Обязательная внутренняя последующая (ex-post) оценка



# ОЖИДАНИЯ И ВЫЗОВЫ



# РЕФОРМА ЗАКОНА О БЮДЖЕТЕ: ОЖИДАНИЯ

- Улучшить процесс принятия решений в отношении бюджета
- Повышенное участие Парламента в постановке задач
- Создать более прозрачную структуру бюджета
- Улучшить среднесрочную финансовую дисциплину
- Дополнить кассовый подход, принимая во внимание использование ресурсов
- Показывать конечные и промежуточные результаты, которые должны быть достигнуты при помощи лежащих в основе бюджетов

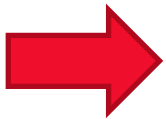


**Эффективная система регулирования для федеральной администрации и политического принятия решений**



# ВЫЗОВЫ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТА

- Путем изменения структуры бюджета и возможностей парламента регулировать и контролировать бюджетный процесс
- Новые бюджетные правила дают исполнительной власти и администрации дополнительные полномочия
- Потребность в более строгом парламентском контроле над исполнением бюджета
- Реформа федерального бюджета предусматривает центральную роль парламента
- Однако бюджетный процесс - это чрезвычайно сложный механизм
- Серьезная информационная асимметрия



**Необходимость пересмотреть бюджетные процедуры и контроль в Парламенте**



# ВЫЗОВЫ ДЛЯ ПАРЛАМЕНТА

- Как эффективно использовать новую информацию в целях прений и контроля
- Содействовать прозрачности и подотчетности
- Следить за результативностью
- Поощрять амбиции, настаивать на эффективном использовании ресурсов
- Информировать общественность



# БЛАГОДАРЮ ВАС ЗА ВНИМАНИЕ

## Контакты:

Кристина Фукс

Parliamentary Budget Office/Бюджетное  
управление парламента

Parliament, A-1017 Wien, Dr. Karl Renner-Ring 3

Тел. +0043 1 40 110-2884; +0043 676 8900-2884

E-mail: [kristina.fuchs@parlament.gv.at](mailto:kristina.fuchs@parlament.gv.at)

