



REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlament

**Бюджетное сообщество РЕМ ПАЛ (БС)
“Роль Парламента Австрии в бюджетировании”**

Роль Парламента в бюджетном процессе

Вена, 30 января 2014 года

Christoph Konrath

Helmut Berger

1 – ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНТЕКСТА: ПАРЛАМЕНТ АВСТРИИ



- Федеральная конституция Австрии предусматривает **президентско-парламентскую систему**
- Парламент является двухпалатным, при этом одна палата играет доминирующую роль – Национальный совет (Nationalrat)
- Избирательная система основана на **пропорциональном представительстве**
- Основным правилом политики в Австрии является включение в правительство представителей **партий, набравших большинство и очень строгая партийная дисциплина**
- Предоставление **независимой (административной) экспертной поддержки** парламентариям – нечто новое в австрийском парламентаризме



2 – ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНТЕКСТА: ПАРЛАМЕНТЫ И ВЛАСТЬ КОШЕЛЬКА

- Одобрение бюджета как **«наиболее совершенное и эффективное оружие»** (Джеймс Мэдисон) парламентов – устаревшее мнение?
- Информация, комплексность и **транспарентность**
- **Подотчетность и ответственность**
- Правовые, экономические и политические **ограничения**

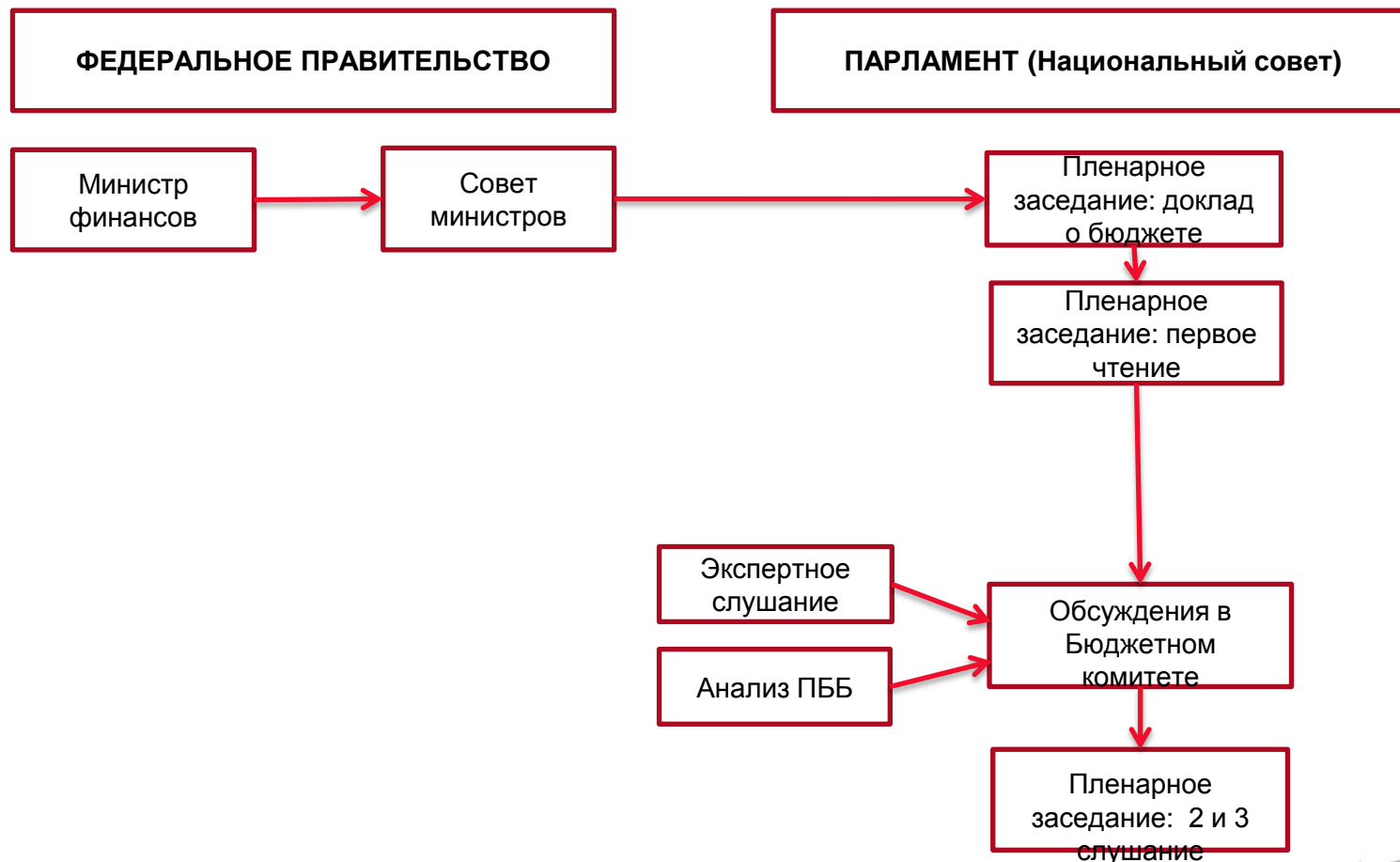


3 – Роль НАЦИОНАЛЬНОГО СОВЕТА В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

- **Министерство финансов** готовит законы о бюджете и представляет проекты законов в Национальный совет
- В ходе трех чтений **Национальный совет обсуждает** проект закона о Федеральной среднесрочной программе расходов и Федеральный закон о финансах
- **Национальный совет** может **вносить изменения** и должен **утвердить** законы о бюджетах и Федеральный закон о среднесрочной программе расходов
- При определенных обстоятельствах Министр финансов может превысить суммы одобренных в бюджете ассигнований только после **консультаций с Национальным советом**
- Кроме того, **Национальный совет** и особенно Бюджетный комитет **получает ряд отчетов**, которые помогают Национальному совету выполнять свою функцию контроля за бюджетом



4 – РАССМОТРЕНИЕ И ОДОБРЕНИЕ БЮДЖЕТА– ОБЗОР

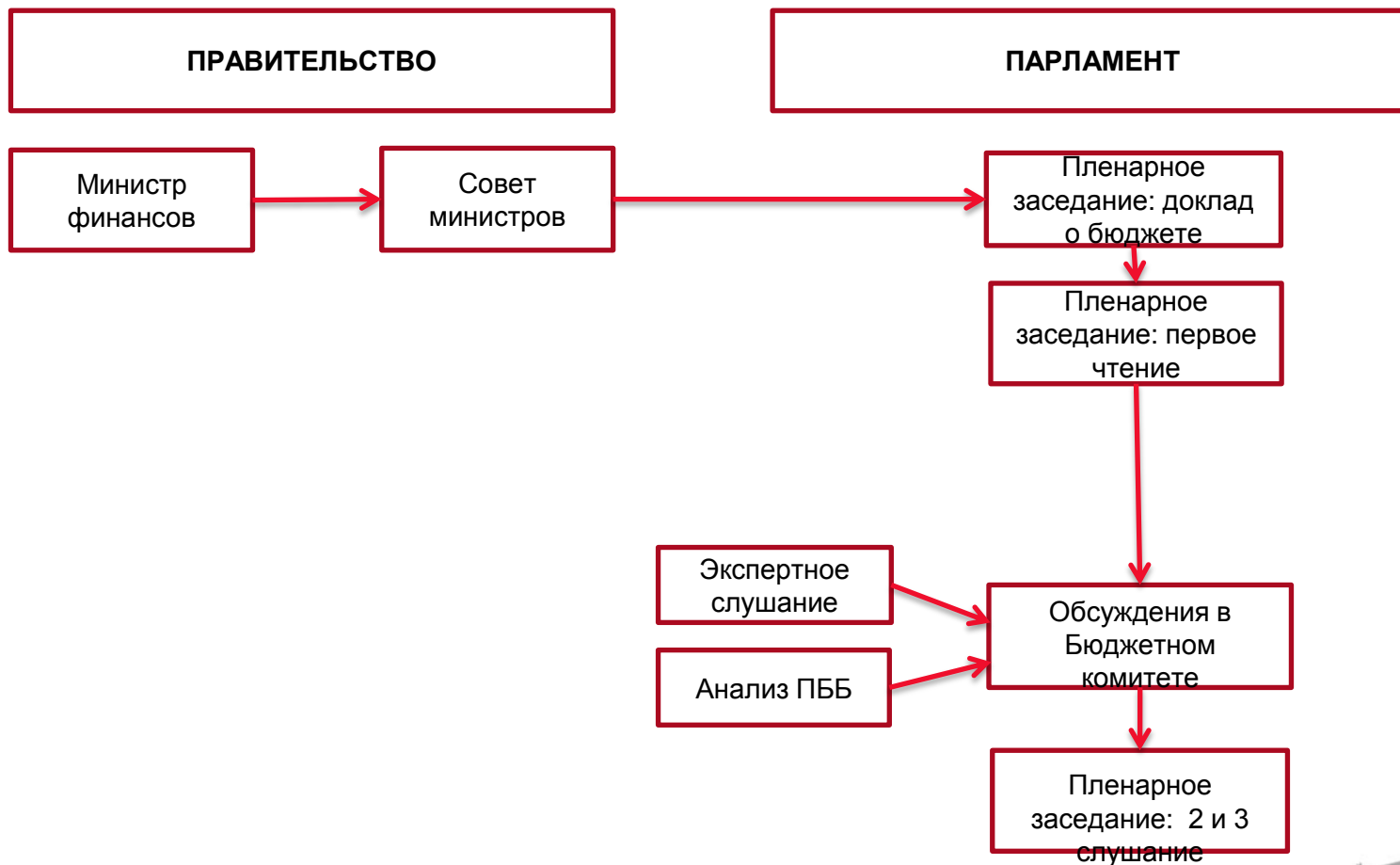


5 – РАССМОТРЕНИЕ И ОДОБРЕНИЕ БЮДЖЕТА– ОБЗОР

- Федеральное правительство должно представить проект бюджета в Национальный совет не позже, чем за десять недель до начала финансового года
- Период между бюджетным докладом и одобрение бюджета в Национальном совете длится примерно **шесть недель**
- **Парадоксальная ситуация с парламентским бюджетом :**
 - Ни один правительственный документ не является таким важным, как бюджет
 - (Практически?) никто не читает весь документ
- Бюджетные документы должны быть интересными для того, чтобы преодолеть эту парадоксальную ситуацию:
 - Результаты деятельности: кто должен достигать каких результатов?
 - Ассигнования: кто распоряжается какими ресурсами?
 - Истинный и справедливый взгляд : финансовое положение страны?
 - Соблюдение: соблюдаются ли бюджетные нормы?



6 – ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ЗАКОНА О БЮДЖЕТЕ



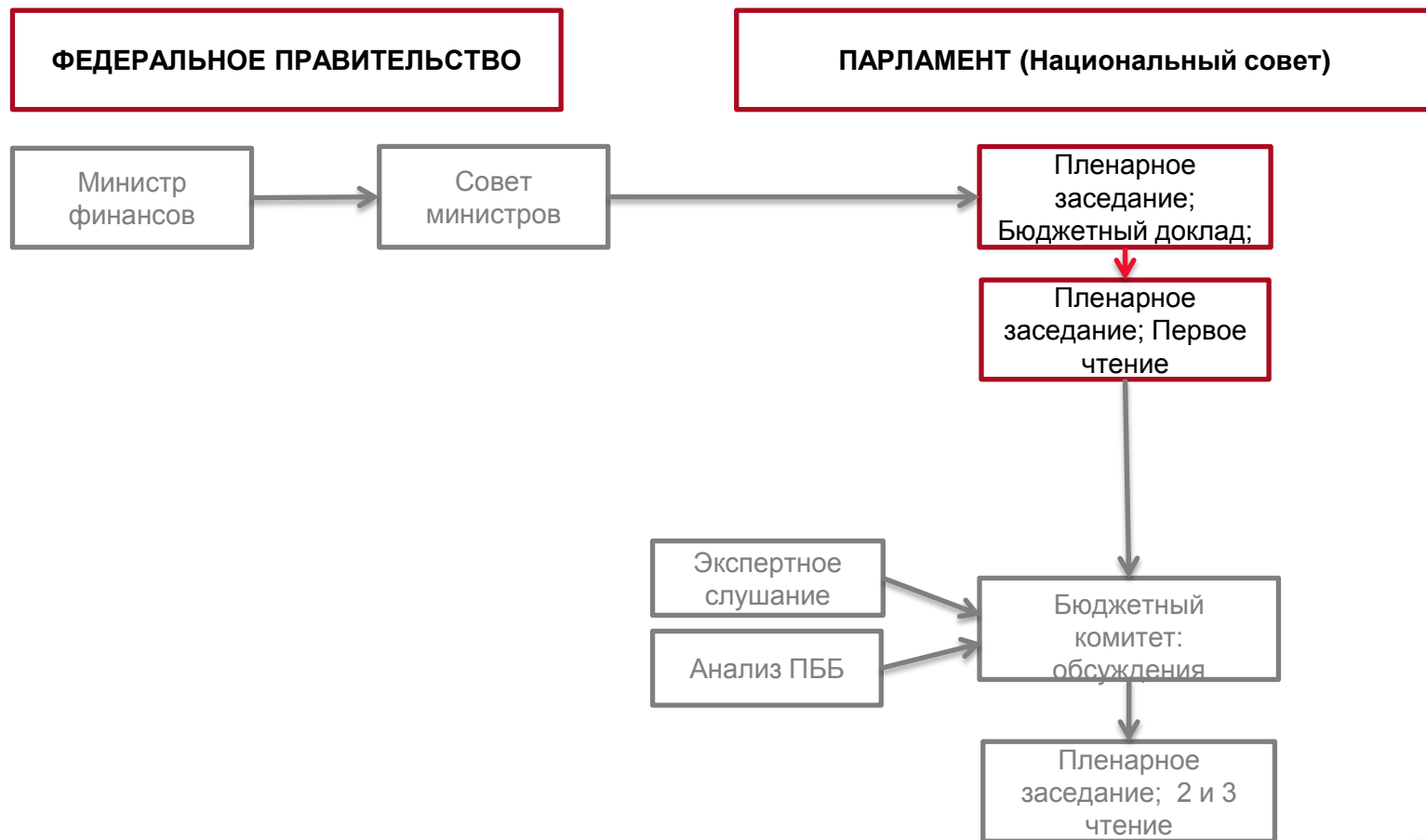
7 – ПРЕДСТАВЛЕНИЕ ЗАКОНА О БЮДЖЕТЕ



- **Федеральное правительство** должно представлять **Закон о бюджете** (Федеральный финансовый закон) в Национальный совет не позже, чем за **10 недель** до конца финансового года
- **Члены Парламента** могут *may* представлять закон о бюджете только в том случае, если **Федеральное правительство не смогло это сделать**
- Если Национальный совет **не принял** Федеральный финансовый закон, деятельность осуществляется в соответствии с последним принятым Федеральным финансовым законом
- Национальный совет может также принимать **временные положения** посредством федерального закона



8 – БЮДЖЕТНЫЙ ДОКЛАД И ПЕРВОЕ ЧТЕНИЕ



9 – БЮДЖЕТНЫЙ ДОКЛАД;



- Парламентские процедуры начинаются с Бюджетного доклада федерального Министра финансов
- Это событие широко освещается СМИ; на нем присутствует все Правительство и Федеральный президент
- В докладе обсуждается бюджет с широкой политической и экономической точки зрения и отмечаются конкретные инициативы
- Обычно он длится один час; немедленно после бюджетного доклада дебаты не проводятся;

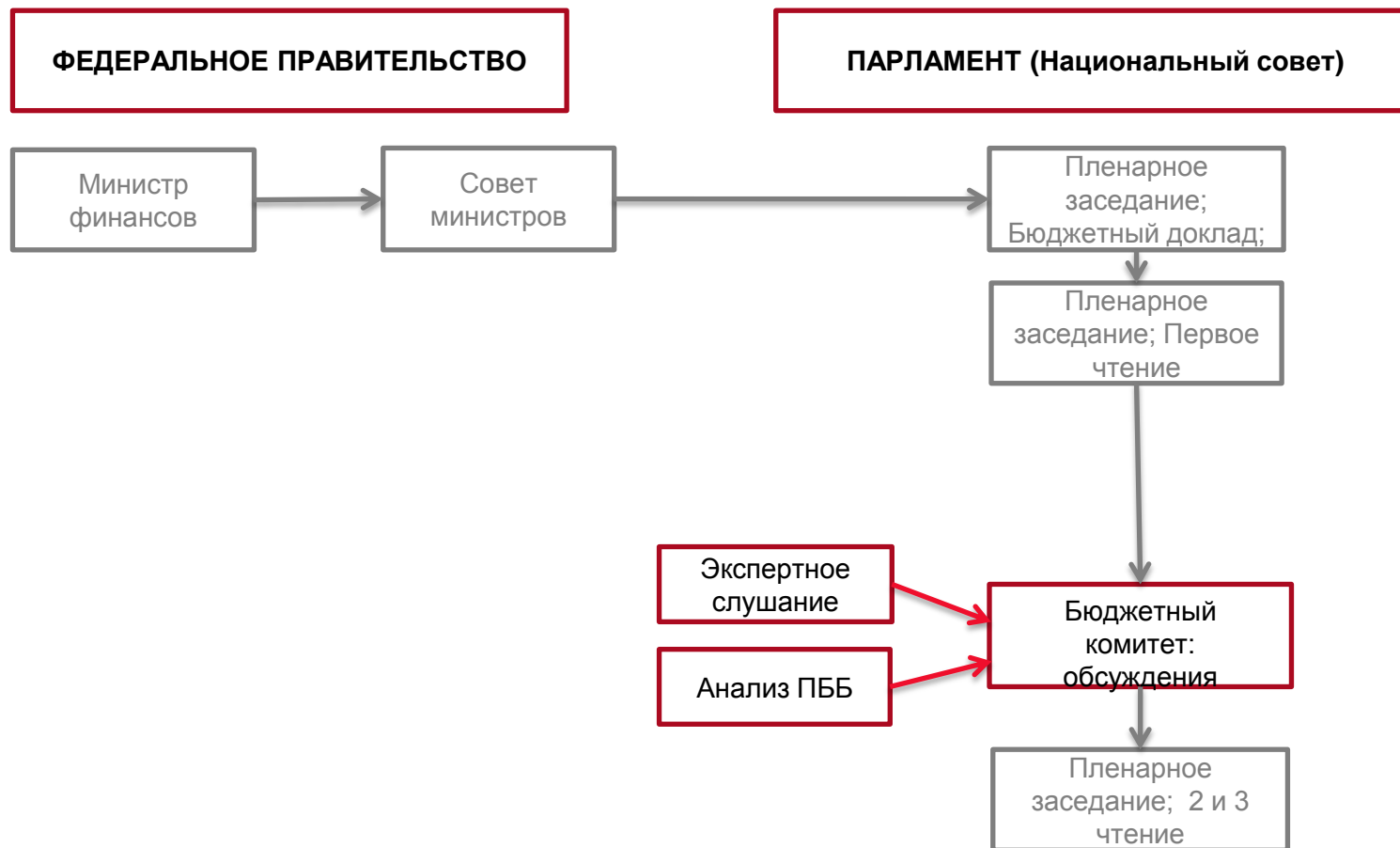


10 – ПЕРВОЕ ЧТЕНИЕ

- Обычно **первое слушание** закона о бюджете происходит на **следующем заседании** и часто носит характер **очень общих дебатов** о мерах политики и результатах деятельности федерального правительства
- Весть день (10 или более часов) посвящен обсуждению бюджетных предложений правительства, и иногда выступает более 100 человек
- Члены Парламента хвалят или критикуют предложения правительства в общем или по конкретным мерам политики
- Министр финансов дает общие отвечает на эти выступления в ходе дебатов или в конце дня
- После завершения дебатов предложенный бюджет направляется в **Бюджетный комитет** для дальнейшего изучения



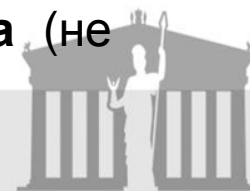
11 – ПРОЦЕДУРЫ КОМИТЕТЕ





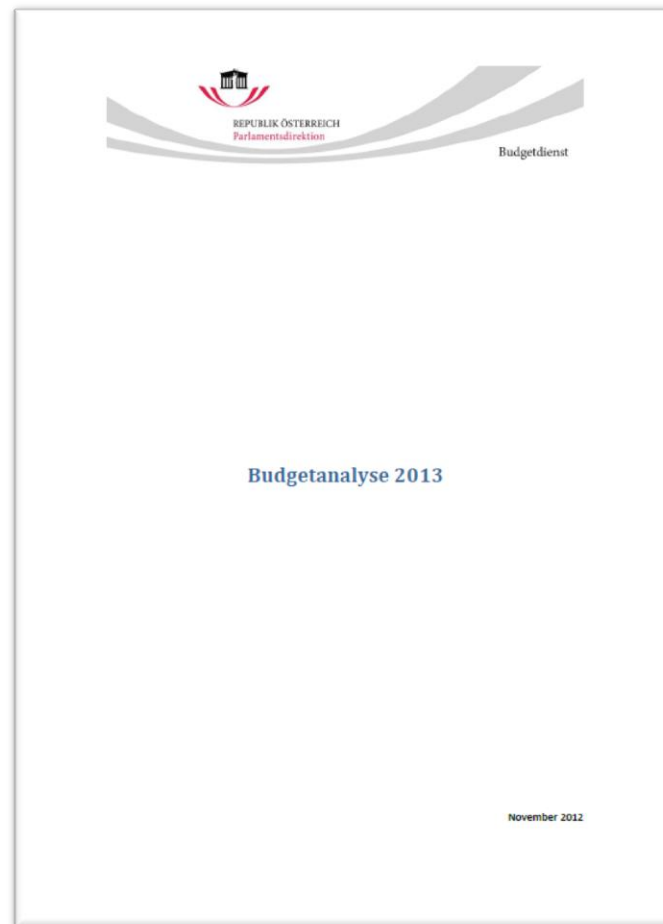
12 – ПРОЦЕДУРЫ В КОМИТЕТЕ – ЭКСПЕРТЫ И ДЕПУТАТЫ

- Традиционно, **Бюджетный комитет** начинает рассматривать закон о бюджете на следующей неделе после первого чтения
- Бюджетный комитет всегда проводит **общественные слушания с участием экспертов**, назначенных парламентскими группами
- На протяжении последующих примерно 7 дней заседаний комитет проводит **отдельные обсуждения по каждой главе бюджета** (не являются публичными)



13 – ПРОЦЕДУРЫ В КОМИТЕТЕ – АНАЛИЗ БЮДЖЕТА НА 2013 ГОД ПББ

- Парламентское бюджетное бюро предоставило Бюджетному комитету всеобъемлющий анализ бюджета
- Анализ бюджета должен быть закончен до начала обсуждений в комитете
- В начале дебатов Руководитель Парламентского бюджетного бюро представил краткое содержание анализа
- Была представлена дополнительная информация и сводные таблицы для содействия проведения анализа бюджета



14 – ПРОЦЕДУРЫ В КОМИТЕТЕ – ИЗУЧЕНИЕ И ПОПРАВКИ

- Парламентские группы – кроме или вместо своих постоянных членов Бюджетного комитета – назначают **членов, обладающих опытом и знаниями в тех областях политики, которые связаны с каждой главой бюджета**
- Во время этих дебатов должны присутствовать **Федеральный Министр финансов и соответствующие отраслевые министры**
- Каждый член может представить Федеральному министру финансов **ограниченное число коротких письменных вопросов, на которые должны быть даны ответы** в течение четырех лет



Комитет может вносить любые изменения в закон о бюджете

- Обычно Парламент меняет только несколько бюджетных ассигнований



15 – ПРОЦЕДУРЫ В КОМИТЕТЕ – НОВАЯ СТРУКТУРА БЮДЖЕТА

- Новая структура бюджета с глобальными бюджетами и операционным отчетом предоставляет дополнительную информацию членам Парламента
- Агрегированные на более высоком уровне ассигнования оказывают влияние на ход обсуждений в Парламенте, поскольку обсуждение больше сосредоточено на стратегическом подходе, а не как раньше - на детальных вопросах относительно мелких ассигнований по конкретным бюджетным статьям
- Обширная бюджетная информация считалась трудной для анализа, поскольку информация представляется фрагментарно в различных документах
- Члены Парламента настаивали на том, что они упускали важную информацию и одновременно жаловались на перегрузку информацией
- Изменения возможны только на значительно более высоком уровне



16 – ПРОЦЕДУРЫ В КОМИТЕТЕ – ОРИЕНТИРОВАНИЕ НА РЕЗУЛЬТАТЫ

- При новой структуре бюджета кроме финансовой информации депутаты Парламента получили информацию о результатах деятельности по среднесрочным целевым показателям, поставленными федеральными министерствами
- Таким образом, в ходе обсуждений в Комитете они получили возможность обсуждать и ставить под вопрос стратегические подходы и цели
- Это привело к изменениям в характере обсуждения бюджета
- Бюджетирование, ориентированное на результат, было признано значительным прогрессом, но действующее положение постоянно критикуется
- Было подчеркнуто, что некоторые целевые результаты деятельности являются чрезвычайно важными, другие же были охарактеризованы как слишком общие, недостаточно амбициозные или конкретные
- С проведения обсуждения целевых результатов деятельности и показателей результатов деятельности был начат процесс, который, в конечном итоге, приведет к постоянному качественному совершенствованию информации о результатах деятельности

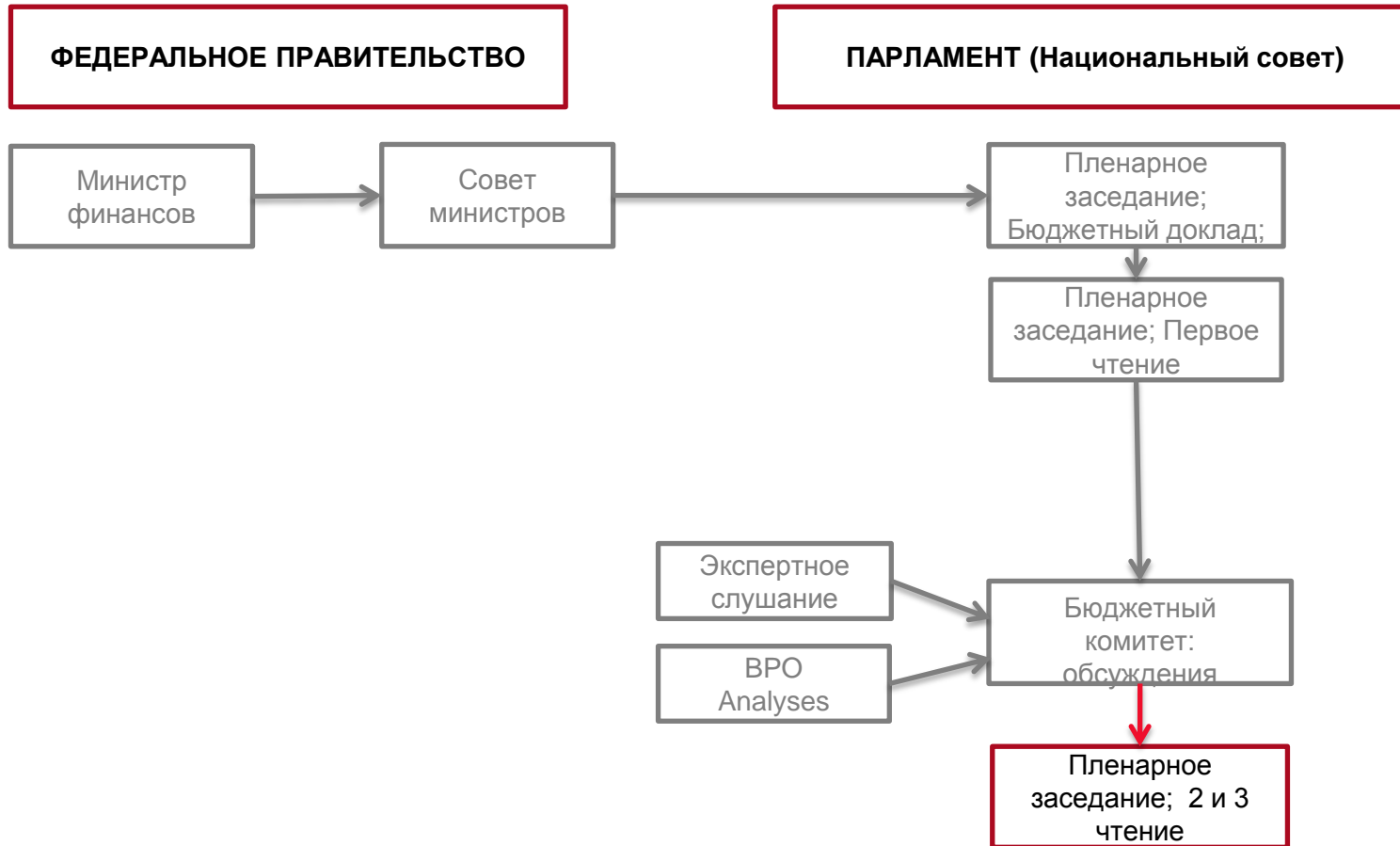


17 – ПРОЦЕДУРЫ В КОМИТЕТЕ – ГЕНДЕРНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ

- Высокое значение вопросов гендерного равенства и гендерного бюджетирования при проведении бюджетных дебатов
- Все политические партии приняли участие в обсуждении гендерных целевых показателей
- Не хватало систематического обзора целей и мер, а также общего подхода
- Очень амбициозные цели (например, значительное сокращение гендерного разрыва в уровне оплаты труда) не могут быть реализованы в одной области политики или одним министерством
- Тема представляется «женской»:
 - Большинство выступающих были женщины-депутаты
 - Нет четкого различия между целями гендерного равенства и продвижением женщин (например, женщины и лидерство)
 - Больше вопросов и заявлений о равном отношении к женщинам, лишь в единичных случаях поднимались вопросы относительно равного отношения к мужчинам



18 – ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ; 2 И 3 ЧТЕНИЕ ПРИНЯТИЕ БЮДЖЕТА





19 – ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ; 2 И 3 ЧТЕНИЕ

- Доклад бюджетного комитета рассматривается на пленарном заседании в ходе **второго чтения** закона о бюджете, которое длится в течение 4-5 дней заседаний
- Опять же дебаты будут **структурированы** в соответствии с **главами бюджета** и очень часто носит характер общих политических дискуссий
- Слово берут практически все депутаты Парламента
- Депутаты Парламента выдвигают много предложений (**решений**)



20 – УТВЕРЖДЕНИЕ БЮДЖЕТА

- **Изменения к закону о бюджете** обычно предлагаются депутатами Парламента, принадлежащим к партиям, входящим в правительство
- Обычно Национальный совет голосует по различным **Законам, сопровождающим бюджет**. Они меняют законодательство по различным вопросам и оказывают финансовое влияние
- Бюджет утверждается Национальным советом **простым большинством**
- Федеральный совет только уведомляется о принятии Национальным советом Федерального закона о бюджете



21 – ПАРЛАМЕНТ И БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ

принимает решение
о проекте бюджета и МТЕФ

утверждает правильность
исполнения бюджета

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

Утверждает отчет
Счетной палаты

ПАРЛАМЕНТ

Голосует по бюджету
и МТЕФ

Федер. министерства
исполняют бюджет

**Независимые
Исследовательские советы:**
Вклад в бюджетное планирование



22 – ПАРЛАМЕНТ И БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ

- Национальный совет **утверждает Пакт стабильности Австрии, Среднесрочную программу расходов и ежегодный Федеральный бюджет**
- Национальный совет осуществляет **постоянный бюджетный контроль** за реализацией Федерального бюджета в течение финансового года
- Посредством различных отчетов Национальный совет информируется о результатах бюджетной деятельности суб-национальных правительств
- Национальный совет обсуждает **Программу стабильности и Национальную программу реформ** после ее представления Европейской комиссии
- Национальный совет работает с рекомендациями **Европейской комиссии и Европейского Совета**
- Национальный совет не вовлечен непосредственно в реализацию и контроль за соблюдением налогово-бюджетных правил
- Основная ответственность лежит на **Бюджетном комитете**



23 – ПАРЛАМЕНТ И БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ ФИНАНСОВЫЙ ГОД

Весна

- **Федеральный Закон о среднесрочной программе расходов** (обязательные к исполнению верхние пределы расходов на четыре года на уровне пяти основных разделов бюджета) вместе со стратегическим докладом, программой стабильности и национальной программой реформ

Осень

- **Федеральный финансовый закон** вместе
С бюджетным отчетом и планом по кадрам

Один раз в течение финансового года

- Отчеты о субсидиях, резервах, предстоящих
Поступлениях и т.д..

Периодичность

- Отчеты об обязательствах, ассигнованиях, бюджетном контроле, контроле за результатами, инвестициях и финансовом контроле и т.д..



24 – ДРУГИЕ КОМИТЕТЫ, УЧАСТВУЮЩИЕ В ОБСУЖДЕНИЯХ ПО БЮДЖЕТУ

- **Финансовый комитет:** работает со всеми законами и предложениями в отношении налогообложения и регулирования финансового сектора.
- **Комитеты ЕС:** Главный комитет или Постоянный подкомитет по вопросам Европейского Союза готовит мнение о предложениях Европейского Союза, например, по предлагаемым Регламентах и Директивах



- **Аудиторский комитет:** работает с отчетами Счетной палаты Австрии, включая отчеты об исполнении бюджета, а Доклад о федеральных финансовых отчетах обсуждается в Бюджетном комитете.



25 – НОВЫЕ ЗАДАЧИ, ПЕРЕД КОТОРЫМ СТОИТ ПАРЛАМЕНТ

- Абсолютно **новая бюджетная структура** и бюджетирование, ориентированное на результат, изменили возможности Парламента руководить и контролировать бюджетный процесс
 - Новые бюджетные правила предоставляют дополнительные полномочия **правительству и администрации**.
 - Новые европейские правила бюджетного управления, предусматривающие **Европейский семестр**, оказывают влияние на процедуры и ограничивают национальный бюджетный охват
 - Реформа Федерального бюджета предусматривают **центральную роль Парламента**
Однако,
 - Бюджетный процесс – это чрезвычайно сложный механизм
 - Значительная асимметрия информации у правительства и парламента
- Необходимо привести в соответствии друг с другом бюджетные процедуры и бюджетный контроль в парламенте
- Фрагментированность информации затрудняет надлежащий анализ и сверять документы друг с другом



СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ

Contacts:

Helmut Berger

Head of Parliamentary Budget Office

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

Tel. +0043 1 40 110-2889; +0043 676 8900-2889

E-mail: helmut.berger@parlament.gv.at

Christoph Konrath

Head of the Department of Scientific Support and Coordination in Parliamentary Matters

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

Tel. +0043 1 40 110-2929 (2608)

E-mail: christoph.konrath@parlament.gv.at

