

**FISKALRAT**

*Austria* ■

# Консультативный совет по фискальной политике Австрии

(бывший Комитет по долговым обязательствам  
правительства)

Ярмила Урвова

**Аппарат консультативного совета по фискальной политике**

Семинар Бюджетного сообщества (БС) РЕМ РАЛ

**"Роль парламента Австрии в бюджетном процессе"**

Вена, 31 января 2014 г.

## План презентации:

---

- **Фискальные советы (ФС)**
- **ФС в рамках новой бюджетно-налоговой системы ЕС**
- **Консультативный совет по фискальной политике Австрии (ФИСК)**
- **Продукция ФИСК-а**

# Аргументы в пользу фискальных советов

## Склонность фискальной политики к дефициту в связи с/выражается в следующем:

- Политические бизнес-циклы
- Близорукость, про-цикличность в хорошие времена
- Непоследовательность во времени
- Риск недобросовестности/"зайцы"
- Информационная асимметрия/отсутствие прозрачности/фискальная иллюзия
- Необъективные официальные прогнозы

## Возможные меры:

- Фискальные **правила**
- Улучшение стимулов законодательства путем **повышения моральных и избирательных издержек** нездоровой политики
- Повышение **общественной осведомленности** для борьбы с фискальной иллюзией и способствования развитию культуры стабильности
- **Независимые прогнозы/оценки и анализ**
- Устранение технических "лазеек" при помощи **технической экспертизы**

**Фискальный совет** = независимое государственное учреждение, предоставляющее информацию о фискальной политике широким слоям населения (МВФ, 2013)

# Фискальные советы: опыт на сегодняшний день 1

Рис.2 Сфера полномочий ФС (относительная частота)

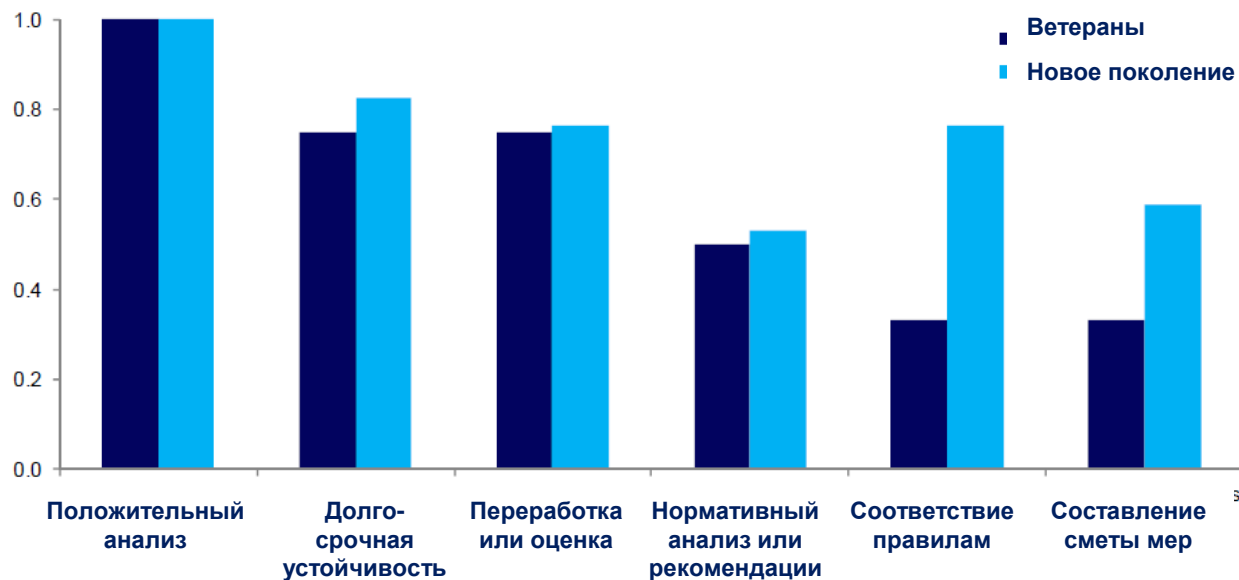
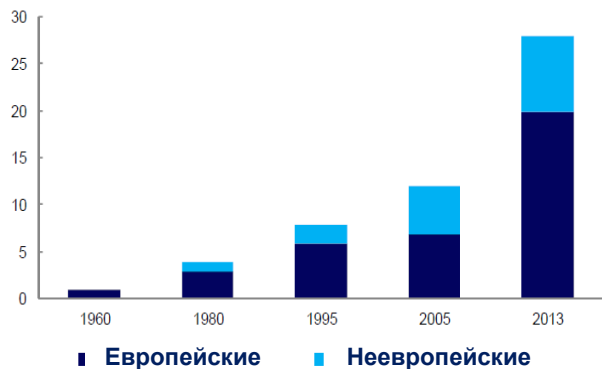
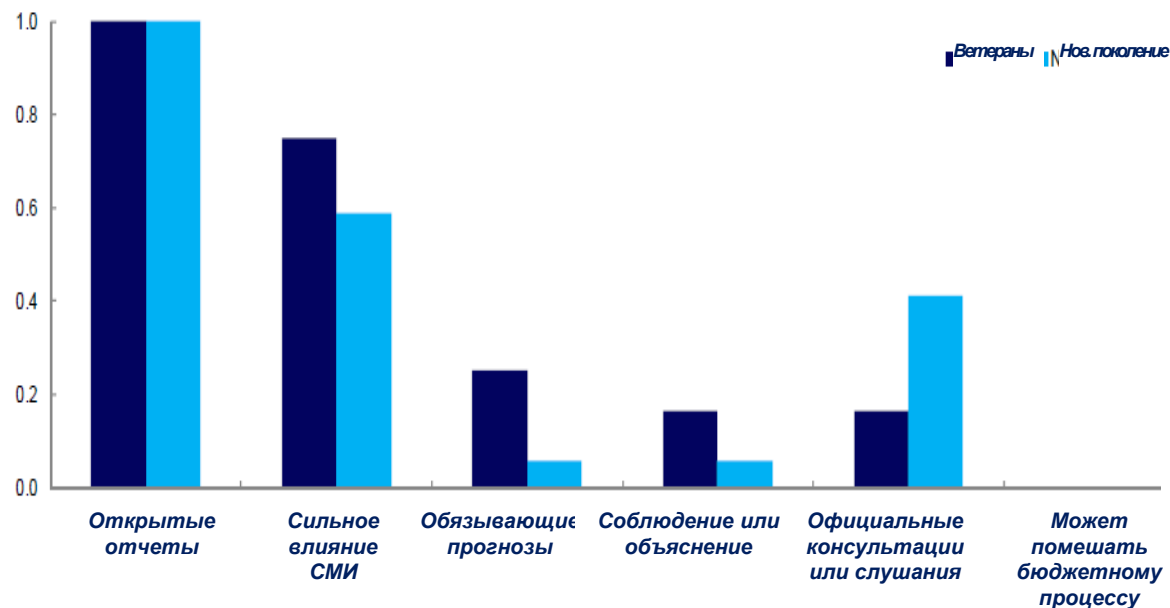


Рис.1 Количество фискальных советов



## Фискальные советы: опыт на сегодняшний день 2

Рис.3 Задачи и каналы влияния (относительная частота)

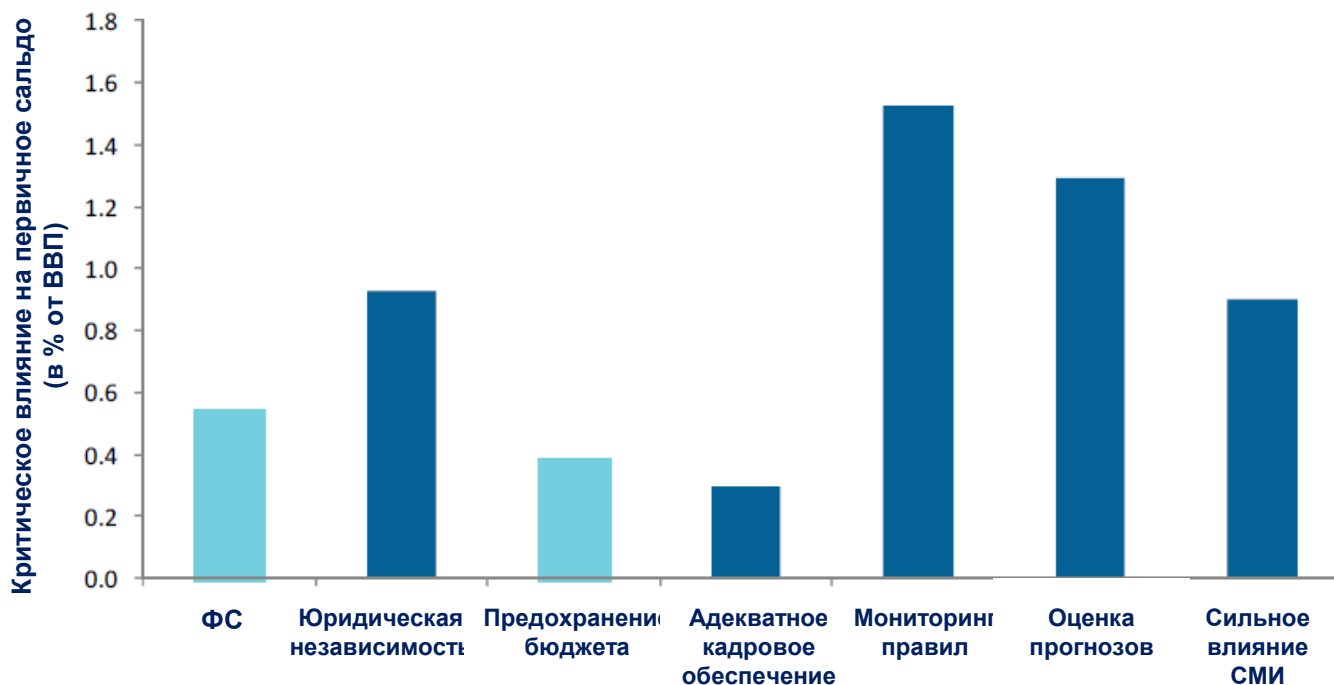


Размер ФС (кол-во руководства и персонала)



# Фискальные советы: опыт на сегодняшний день 3

Рис.8 ФС и результат фискальной деятельности



Источник: Оценки сотрудников МВФ (Приложение 1)

Примечание: Светлоокрашенные области показывают, что предполагаемое критическое влияние двоичной переменной статистически не отличается от нуля.

# Ответ правительства ЕС на кризис



\*Выборочные меры  
 Источник: Европейская Комиссия, собственное графическое представление

# Ответ Правительства ЕС на кризис: ФС

## Независимые бюджетно-налоговые учреждения в рамках бюджетно-налоговой системы ЕС

- **"Пакет из шести"** (*2-ое обновление Пакта стабильности и роста, "3.0"*)
  - вступил в силу 13 декабря 2011 г.
  - применяется ко всем государствам-членам ЕС + более строгие требования к зоне евро
  
- **Бюджетный пакт** (*Статьи 3-8 Договора о стабильности, координации и управлении; переложение Пакта стабильности и роста в национальные правила*)
  - вступил в силу 1 января 2013 г.
  - подписан 25 государствами-членами ЕС (за исключением Чешской республики и Великобритании), обязателен для государств-членов зоны евро
  
- **"Пакет из двух"** (*еще более строгий надзор за государствами-членами зоны евро*)
  - вступил в силу 30 мая 2013 г.
  - применяется к государствам-членами зоны евро



# Согласно "Пакету из двух" – прогнозы:

Регламент 473/2013 Европейского Парламента и Совета об общих положениях мониторинга и оценки проектов бюджетных планов и обеспечении корректировки чрезмерного дефицита государств-членов зоны евро:

## ■ Статья 4:

"Национальные среднесрочные фискальные планы и проекты бюджетов... должны основываться на **независимых макроэкономических прогнозах** и указывать **произведены либо визированы ли бюджетные прогнозы независимым органом.**"

## ■ Кодекс этики "Пакета из двух":

"...Государства-члены могут решить привлечь **независимый орган** к подготовке **бюджетных прогнозов** (к **производству** или **визированию**), либо и вовсе поручить разработку этих бюджетных прогнозов другому учреждению без последующего привлечения независимого органа..."

# ■ Согласно "Пакету из двух" – МОНИТОРИНГ:

Регламент 473/2013 Европейского Парламента и Совета об общих положениях мониторинга и оценки проектов бюджетных планов и обеспечении корректировки чрезмерного дефицита государств-членов зоны евро:

## ■ Статья 5:

Государства-члены должны иметь **независимые органы** для мониторинга соответствия с числовыми фискальными правилами [долг, дефицит, среднесрочные цели]. Эти органы, где целесообразно, проводят **общественные оценки...**, в числе прочего, касающиеся:

- наступления обстоятельств, ведущих к **активации механизма корректировки,**
- соответствия корректировки бюджета национальным правилам и планами,
- любого наступления или прекращения **обстоятельств, которые могут привести к временному отклонению** от среднесрочных целей

# FISK

## ■ Требования: "Пакет из двух" против Национального законодательства:

### Определение "независимых органов" в "Пакете из двух"

Федеральный закон Австрии о создании Консультативного совета по фискальной политике: (Федеральный законодательный вестник №149/2013 от 31. июля 2013 г.)

- |  |  |
|--|--|
| ■ <b>Торговое право</b> , отраженное в национальном законодательстве                               | ■ <b>Федеральный закон</b> о создании Консультативного совета по фискальной политике   |
| ■ <b>Не выполняют инструкции</b> бюджетных или других органов                                      | ■ Членам <b>не разрешается обращаться за или принимать инструкции</b> ; срок пребывания в должности ≠ сроку законодательства   |
| ■ Способность <b>своевременно информировать общественность</b>                                     | ■ <b>Общественные оценки</b> ; формирование общественного мнения, информационные мероприятия   |
| ■ Процедура номинации <b>членов</b> на основании их <b>опыта и компетенции</b>                     | ■ Члены должны быть <b>экспертами</b> ; уравновешенное мнение, благодаря разнообразию лиц, предлагающих кандидатов, отражающему австрийскую культуру социального партнерства |
| ■ Адекватные <b>ресурсы</b> и соответствующий <b>доступ к информации</b> в виду исполнения мандата | ■ Финансирование Национальным банком Австрии; законное <b>предоставление данных</b> от органов административной власти и Статистики Австрия                                  |

# ■ Австрийский консультативный совет по фискальной политике: Задачи

ФИСК как национальный координационный и консультативный орган ("старые" задачи):

- Оценка **текущей бюджетно-налоговой ситуации**, включая **перспективы на будущее**
- Анализ **устойчивости и качества** фискальной политики
- Анализ **экономического эффекта государственного долга**
- Предоставление **письменных рекомендаций** по фискальной политике
- Подготовка **годового отчета**
- Вклад в **формирование общественного мнения** [по фискальным вопросам]

ФИСК как часть бюджетно-налоговой системы ЕС ("новые" задачи по состоянию на 1.11.2013):

- Среди прочего, **своевременный мониторинг соответствия** фискальным правилам ЕС, прописанным в национальном законодательстве, а также **предоставление рекомендаций** по **среднесрочным целям бюджета**

# Ключевые элементы фискальных правил ЕС (упрощенно)

- Пакт стабильности и роста: **предупреждающий** и **корректирующий** рычаги

## Основные элементы:

- **Среднесрочная цель (ССЦ):**  
бюджетный баланс, согласованный с результатом бизнес-цикла ("баланс, согласованный с циклом") и исключающий разовые меры ("**структурный баланс**")
  - уровень: **мин. -0,5%** ВВП для государств-членов зоны евро
  - соответствующая корректировка: **мин. 0,5%** ВВП в год
- **Сальдо бюджета: мин. -3%** ВВП
- **Государственный долг: макс. 60%** ВВП, или **снижающийся с удовлетворительной скоростью**
- **Критерий расходов:**  
**реальный уровень роста государственных расходов\* < среднесрочного потенциала роста ВВП**

*\*(за исключением выплат по процентам и расходов, связанных с безработицей, а также расходов, компенсированных за счет дискреционных мер, направленных на извлечение внутренних доходов)*

# FISK

## Фискальная организационная структура Австрии

### Казначейство Австрии

Операционное регулирование долга

### Консультативный совет по фискальной политике

Совет и рекомендации Министерству финансов и Национальному совету в отношении/на основании:

- Фискального мониторинга (устойчивость и качество государственных финансов): **текущей** ситуации и **перспектив**
- Оценки соответствия **фискальным правилам ЕС**

### Контрольно-счетная палата

- **Последующий (ex-post)** аудит финансов федерации, земель, отдельных муниципалитетов и юридических лиц
- **Последующее (ex-post)** мнение о несоответствии **национальным** фискальным правилам и вытекающих санкциях (Пакт Австрии о стабильности 2012 г.)

### Министерство финансов (+ руководящие органы земель и муниципалитетов)

Планирование и исполнение фискальной политики

- Макроэкономические **прогнозы** для Министерства финансов
- Исследования

Предоставление **последующих (ex-post)** данных, необходимых для расчета и оценки соответствия **национальным** фискальным правилам (Пакт Австрии о стабильности 2012 г.) (ВВП, сальдо бюджета, долг и проч.)

### Национальный совет (Парламент)

Утверждение и курирование фискальной политики

Аналитическая поддержка Национальному совету по вопросам фискальной политики

### Австрийский институт экономических исследований (WIFO)

### Статистика Австрии

### Бюджетное управление парламента

# ■ Австрийский консультативный совет по фискальной политике: Организация 1

15 членов, независимые эксперты по фискальным вопросам, назначаемые на 6 лет:

- **Федеральным правительством: 6 членов** (1-й кандидат = Председатель ФИСК-а)
- Австрийской **федеральной палатой экономики** согласованно с Президентской конференцией Палат сельского хозяйства: **3 члена** (1-й = заместитель председателя)
- Австрийской **федеральной палатой труда: 3 члена** (1-й = заместитель председателя)
- + Австрийской **ассоциацией муниципалитетов, Ассоциацией австрийских городов** и Конференцией **губернаторов провинций: по 1 члену**, без права голоса
- + Заместители для каждого члена в случае их временной недоступности
- + **Национальный банк Австрии (OeNB) и Бюджетное управление парламента** имеют право участвовать в заседаниях в качестве **консультантов**
- + Возможно обращение и к другим **экспертам**
- Резолюции выносятся **простым большинством**, где **Председатель обладает решающим правом голоса** в случае **равного разделения голосов**.

# ■ Австрийский консультативный совет по фискальной политике: Организация 2

## Аппарат консультативного совета по фискальной политике

- Предоставляет **аналитическую** и **административную поддержку** ФИСК-у
- 5 экономистов,  
1 научный сотрудник/статистик,  
½ секретаря
- Персонал предоставляется и расходы покрываются **Национальным банком**

**Австрии**



# **FISK** ■ Основные продукты ФИСК-а (предварительный перечень)

- **Среднесрочные фискальные прогнозы:** на основании программы стабильности Австрии с собственными расчетами в отношении **соответствия фискальным правилам и оценками** на основании **собственных прогнозов**
- **Оценка проекта бюджетного плана правительства** с собственными расчетами в отношении **соответствия фискальным правилам и оценками** на основании **собственных прогнозов**
- **Годовой отчет ФИСК-а:** основные показатели фискального развития (**дефицит, долг, их структура и проч.**), включая внебюджетные обязательства
- **Рекомендации** (включая макропрогнозы): каждые полгода
- **Фискальные тенденции в регионах:** анализ **соответствия национальным фискальным правилам**
- **Качество государственных финансов:** анализ **среднесрочных и долгосрочных тенденций** государственных доходов и расходов, а также их структуры
- **Другие (специальные)** анализы и позиционные документы

# Результаты фискальной деятельности: баланс бюджета

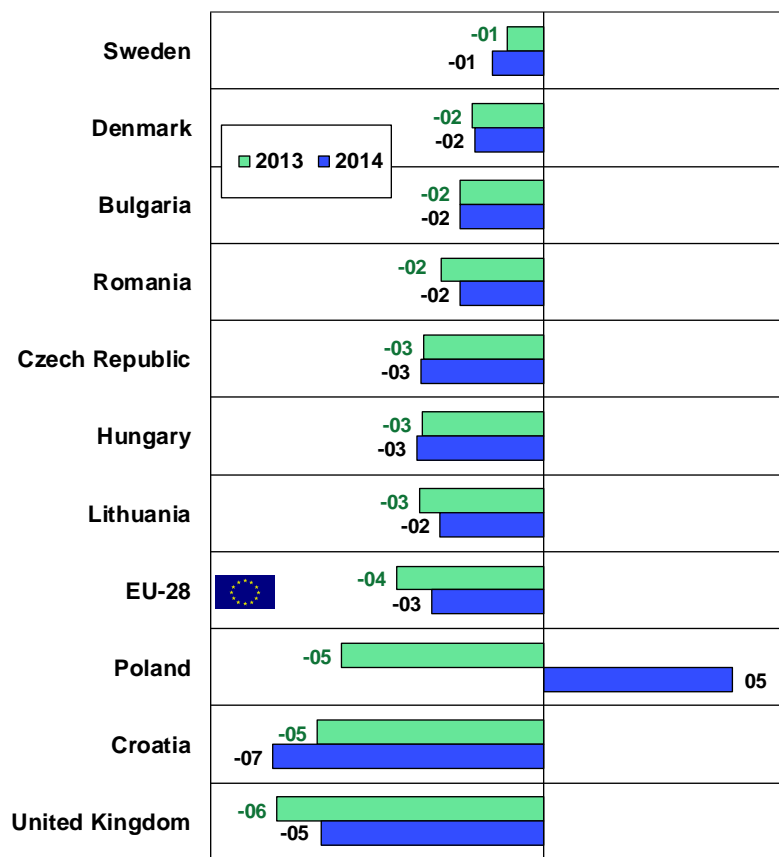
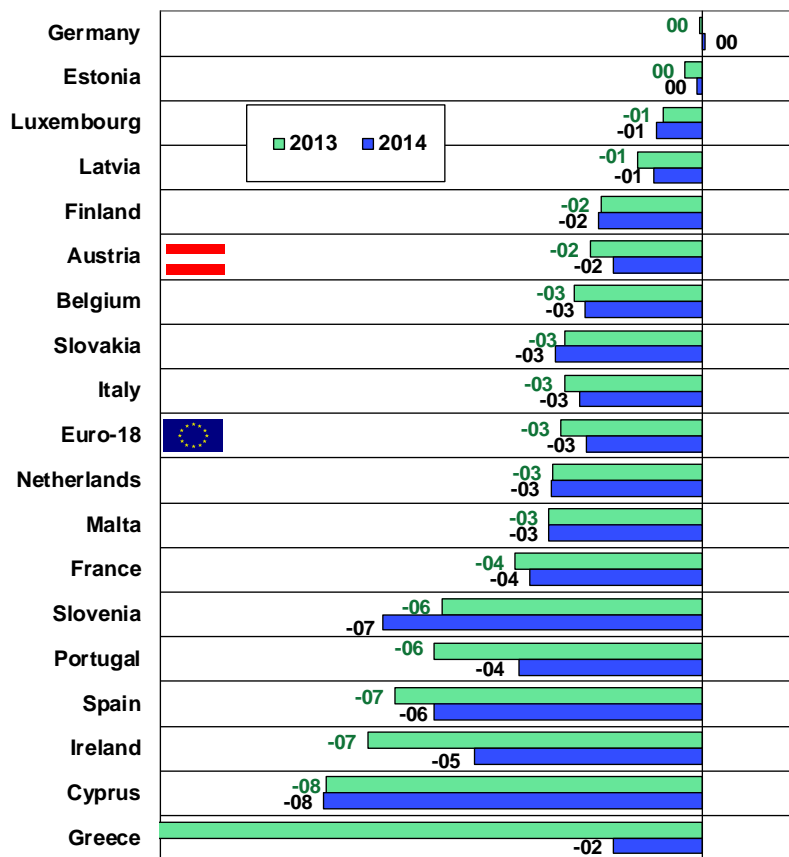
Общий государственный баланс бюджета государств-членов ЕС в 2013 и 2014 г. в % от ВВП

Еврозона

не Еврозона

% of GDP

% of GDP

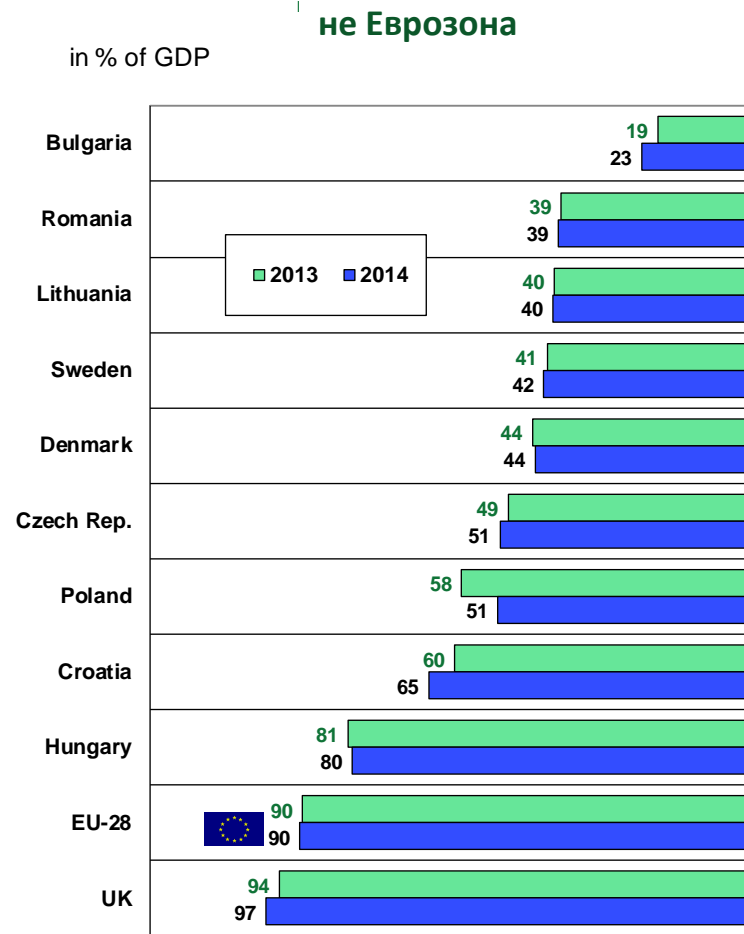
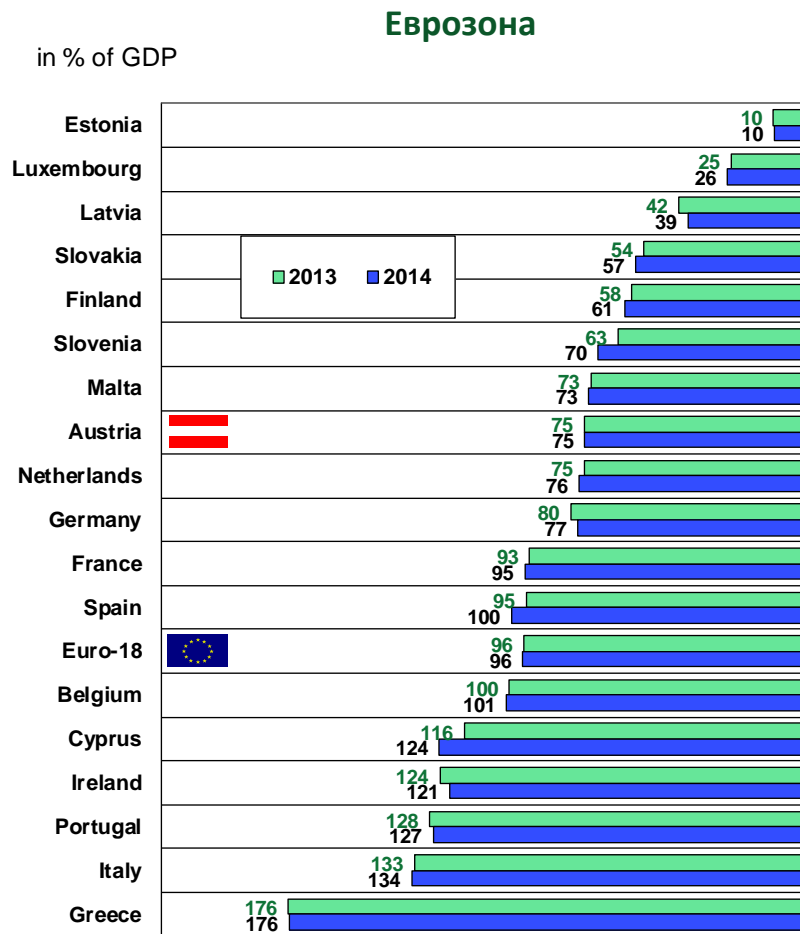


\*) Согласно процедуре избыточного дефицита (включая обменные сделки)

Источник: Прогнозы ЕК – осень 2013 г. (ноябрь 2013), Евро-18 и ЕС-28: собственные расчеты

# Результаты фискальной деятельности: государственный долг

## Общий государственный долг государств-членов ЕС в 2013 и 2014 г. в % от ВВП



Источник: Прогнозы ЕК - осень 2013 г. (ноябрь 2013), Евро-18 и ЕС-28: собственные расчеты

# Оценка ФИСК-а от декабря 2013 г.– Резюме

Устойчивость государственных финансов в Австрии необходимо поддерживать за счет **структурных реформ**

- **Структурные меры в отношении расходов**, среди прочего:
  - Упрощают схемы выделения государственных средств и реформируют государственное управление,
  - Устраняют пробелы, связанные с эффективностью здравоохранительной системы, усиливают сотрудничество муниципалитетов в рамках системы социального обеспечения
  - Укрепляют долгосрочную устойчивость пенсионной системы
- Усиливают рост **структурных реформ налоговой системы** в виду облегчения налогового бремени на трудящихся
- **Агрессивные меры** (содействия росту и занятости) должны финансироваться за счет **структурных реформ в области расходов**
- На 2014 г., Австрия **еще не** обеспечила **полное соответствие фискальным правилам ЕС**

# Оценка ФИСК-а от декабря 2013 г. – Правила ЕС

**Строгое применение фискальных правил ЕС: структурный баланс бюджета и рост расходов с 2011 по 2015 гг. <sup>1)</sup>**

Итого по центральному правительству	Корректирующий рычаг				Предупреждающий	
	2011	2012	2013	Ø 2011-2013	2014	2015
<b>Правила ЕС касательно структурных корректировок в отношении ССЦ</b>						
Структурный баланс бюджета (в % от ВВП) <sup>2)</sup>					-1.0	-0.5
Годичное изменение структурного баланса (в пп от ВВП)				0.75	>0.5	>0.5
<b>Фактическая структурная корректировка согласно ЕС</b>						
Структурный баланс бюджета (в % от ВВП)	-2.2	-1.6	-1.6	-	-1.5	-1.2
Годичное изменение структурного баланса (в пп от ВВП)	1.1	0.7	0.0	0.6	0.0 <sup>3)</sup>	0.3
Корректировка <sup>4)</sup> (в пп от ВВП)	-	-	-	0.2	-	-
<b>Структурная корректировка, включая корректировку ("действенные меры")</b>	-	-	-	0.8	-	-
<b>Соблюдение правила: структурная корректировка в отношении ССЦ</b>				да	нет	нет
<b>Правило расходования<sup>5)</sup></b>						
Ориентирная ставка роста расходов <sup>6)</sup> (Темп роста в %)	-	-	-	-	0.1	-
Прогнозируемый темп роста расходов <sup>7)</sup> (Темп роста в %)	-	-	-	-	0.3	-
<b>Отклонение от правила (в пп)</b>	-	-	-	-	0.2	-

1) Расчеты основаны на экономическом прогнозе Европейской комиссии, осень 2013 г.

2) При допущении структурного улучшения на 0.55% от ВВП в год

3) Разница связана с округлением

4) Принимает во внимание, например, пересмотр потенциального роста производительности в сравнении со сценарием роста базовой рекомендации в рамках процедуры чрезмерного дефицита. Корректировка применяется лишь в рамках корректирующего рычага ПСР.

5) Правило расходования применяется лишь в рамках предупреждающего рычага ПСР.

6) Средний темп роста потенциальной продукции с года t-5 по год t+4 минус запас конвергенции в связи с тем, что страна еще не выполнила ССЦ

7) Рассматриваемые расходы не включают выплаты по процентам или расходы, связанные с безработицей,

а также расходы, компенсированные за счет дискреционных мер, направленных на извлечение внутренних доходов.

# Благодарю за внимание!

## Контакты:

Büro des Fiskalrates / Аппарат консультативного совета по  
фискальной политике

c/o Oesterreichische Nationalbank/Национальный банк Австрии

Otto-Wagner-Platz 3 | 1090 Vienna

P.O. Box 61 | A-1011 Vienna, Austria

Телефон: +43-1-40420/7473

E-mail: [fiskalrat@oenb.at](mailto:fiskalrat@oenb.at)

## Полезные ссылки:

- [www.fiskalrat.at](http://www.fiskalrat.at)
- [www.oenb.at](http://www.oenb.at)
- [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm)