

Филипп Луст

Бюджетная реформа в Австрии 2009/2013

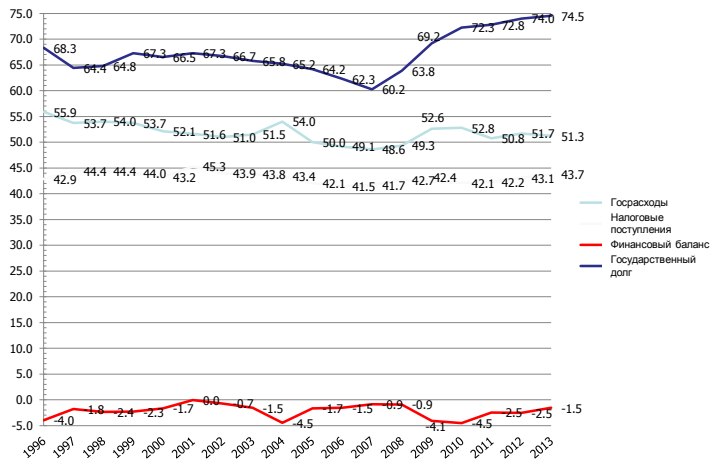
philipp.lust@bmf.gv.at
 Главное бюджетное управление -
 деп. II/1

Вена, 28 января 2015 г.

1.) Австрийский федеральный бюджет на 2014/2015 гг.

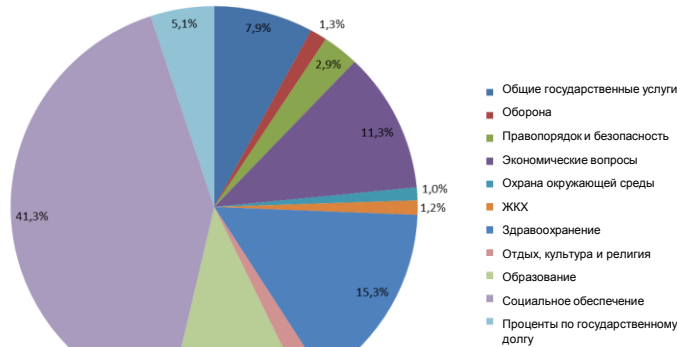
в млн. Евро	ДДС 2014		ДДС 2015	
	Бюджетные операции	Финансирование	Бюджетные операции	Финансирование
Расходы	75 765,091	93 988,557	74 719,218	84 382,730
Поступления	72 195,785	97 557,649	71 525,383	87 576,565
Чистый дефицит	3 565,306		3 193,835	
Запрошенный кредит		3 565,306		3 193,835
пределы среднесрочного прогноза расходов:				
2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
75 204,29	74 385,182	77 704,161	78 988,299	80 521,278

Основные бюджетные показатели в % от ВВП



3

Структура государственных расходов по функциям (КФОГУ)



(Бюро статистики Австрии 2012 г.)

4

2.) ПРАВОВАЯ ОСНОВА ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА

Конституционный уровень: федеральная конституция (B-VG)

Уровень закона: закон о федеральном бюджете (BHG 2013), закон о среднесрочном прогнозе расходов (BFRG), закон о федеральных финансах (ежегодный BFG), закон о счетной палате (RHG), закон о бюджетном выравнивании (FAG)

Положения

Инструкции

Постоянные нормы Закона о федеральном бюджете и ежегодный Закон о федеральных финансах

Закон о федеральном бюджете
(Bundeshaushaltsgesetz 2013, BHG 2013)

устанавливает **общие правила проведения** подготовки и исполнения бюджета, а также контроля по окончании финансового года

Закон о федеральных финансах
(Bundesfinanzgesetz, ежегодный BFG)

планирует **ассигнование средств и дает разрешение** на потребление и расходы в течение конкретного года в рамках среднесрочного прогноза расходов (BFRG)
уполномочивает Минфин позволять
дополнительные ассигнования

Бюджетные принципы

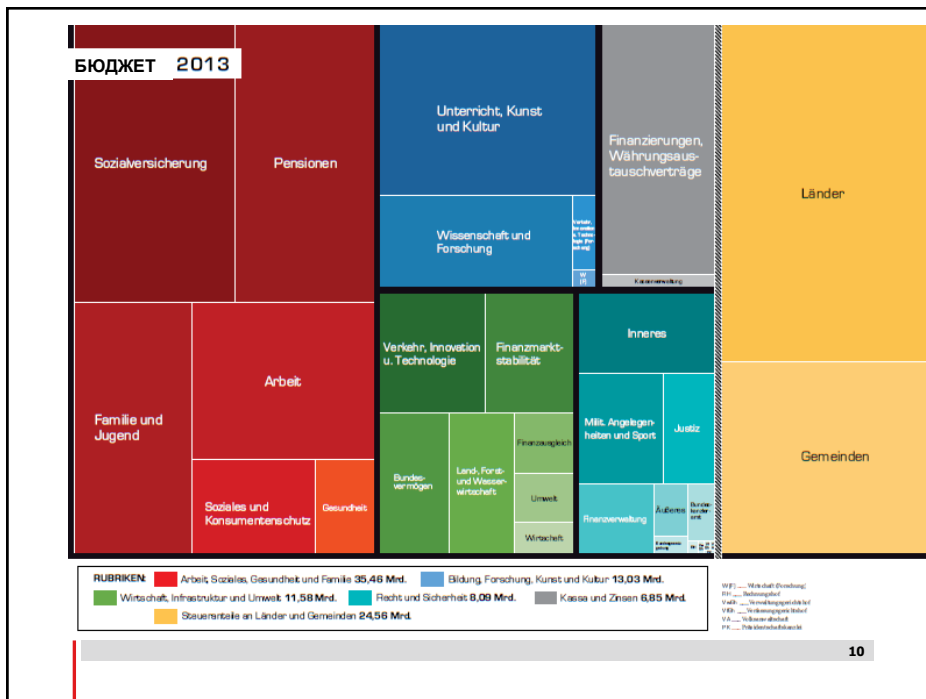
- ежегодная основа
- единый и полный бюджет
- расчет брутто
- прозрачность и эффективность
(перед экономической эффективностью,
экономность, рациональность)
- "ожидаемость"
- огласка
- гибкость, сопряженная с обязанностями по
представлению отчетности

Среднесрочный прогноз расходов (BFRG)

- **охват - 4 года**
каждый год добавляется еще один год
- **акцент на потреблении**
не на балансе расходов и доходов
в основном фиксированные категории, некоторые
переменные расходы
- **5 общих заголовков (рубрик)**
максимально укрупненные для отражения ключевых
областей политики
- **рубрики разделены на главы**
каждая глава приходится на *одно* министерство

5 рубрик (заголовков)

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 проценты				



3.) БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА

2013: 2-ой этап бюджетной реформы,
1-й этап которой начался в 2009 г.

Реформа основывается на **международной передовой практике** и **национальном опыте**, исходя из **оговорки о гибкости**

Осуществление: 2 этапа, 3 законодательные поправки

Поправки к...

- **Конституции:**
1 и 2 этап:
Задачи, инструменты, принципы
- **Закон о бюджете, 1 этап, 2009 г.:**
Новое управление бюджетом на макроуровне
- **Закон о бюджете, 2 этап, 2013 г.:**
Новое управление бюджетом на микроуровне

Единогласно
приняты
Парламентом
7 декабря

Ключевые аспекты

Поставленные проблемы:

- Подавляющая ориентированность на исходные ресурсы
- Отсутствие многолетнего фокуса
- Система учета, основанная исключительно на кассовом методе

Центральные элементы реформы:

- подход, основанный на методе начисления и многолетнем фокусе (2013+2009)
- больше гибкости и ответственности (2009+2013)
- ориентирование на выработку/продукты (2013)

13

Что было нового в 2009 г.?

- Новая структура бюджета, состоящая из **5 заголовков (рубрик)**
- Обязательный четырехлетний **среднесрочный прогноз расходов** (Bundesfinanzrahmengesetz + доклад о стратегии)
- Больше **гибкости** в отношении бюджетных резервов (возможности полного переноса средств без целевого назначения)
- **Конституция** устанавливает **национальные задачи** по государственным финансам (макроэкономический баланс, устойчивость госфинансов, гендерное равенство)

Цели на макроуровне: улучшенное планирование
 больше бюджетной дисциплины
 больше гибкости

14

Что было нового в 2013 г.?

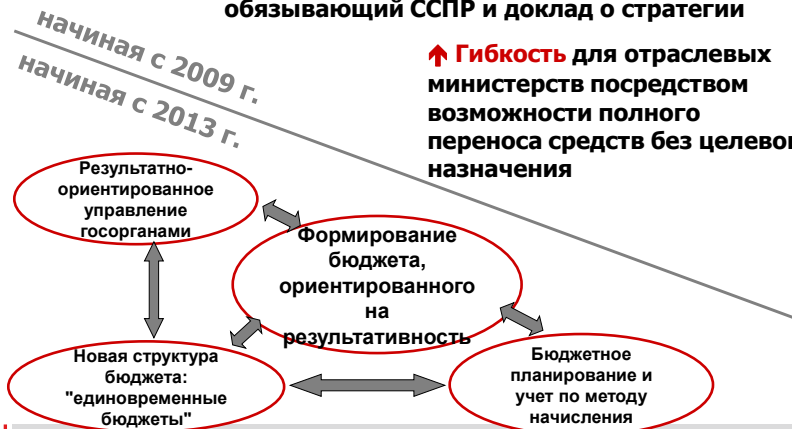
- **Новые бюджетные принципы:**
 - ориентирование на результат, вкл. гендерное бюджетирование
 - действенность
 - прозрачность
 - достоверное и объективное представление
- **Бюджетирование, ориентированное на результативность, вкл. гендерное бюджетирование**
- **Новая система учета с элементами начисления**
- **Новая структура бюджета, вкл. единовременные бюджеты** (глобальные бюджеты, детальные бюджеты вместо статей ассигнований)

15

Обзор 1-го и 2-го этапа реформы федерального бюджета

↑ **Бюджетная дисциплина и планирование:**
обязывающий ССПР и доклад о стратегии

↑ **Гибкость** для отраслевых министерств посредством возможности полного переноса средств без целевого назначения



16

Законообязывающий федеральный ССПР

- **Независимый научно-исследовательский совет** (Австрийский институт экономических исследований – WIFO) представляет экономический прогноз
- **Закон о ССПР** устанавливает потолки расходов
 - на 4 года (n+4 добавляется ежегодно)
 - по 5 заголовкам (почти каждый из которых охватывает несколько министерств) и
 - по около 30 главам бюджета (согласно структуре организации министерств)
- **2 типа потолков:**
 - установленные номинально: ~75% расходов
 - переменные на основании predetermined показателей по областям расходов с высокой чувствительностью к бизнес-циклу, напрямую связанные с налоговыми поступлениями, возмещениями ЕС и платежами по причитающимся обязательствам ... к сожалению, эта группа растет...
- Дополнительный потолок кадрового потенциала (по министерствам) на 4 года
- Доклад о стратегии как пояснительный документ
- **ССПР в Австрии объединяет бюджетную дисциплину, чувствительность к бизнес-циклу и акцент на расходах**

17

Ситуация обоюдного выигрыша для бюджетной устойчивости и министерств

- **Четкое обязательство среднесрочной бюджетной дисциплины,**
взамен на
 - **повышенную гибкость и улучшенное среднесрочное планирование для министерств, так как:**
 - средства, неиспользованные на конец года, могут быть перенесены на будущие периоды
 - те же правила применимы к отдельным поступлениям в бюджет (не к доходам от налогов!) на протяжении текущего года
 - никакого целевого ассигнования этих резервов
 - **Очень положительные результаты:** сдерживание "декабрьской лихорадки", значительная экономия, улучшенная расстановка приоритетов
- **НО:** ограничительное бюджетирование, запланированное начиная с 2014 г. *может* привести к некоторой компрометации новых принципов...

18

ССПР в Австрии - вынесенные уроки 1

- Поддерживаемая бюджетная дисциплина:
 - заставляет участников учитывать среднесрочное развитие
 - позволяет рынкам оценивать убедительность бюджета
 - повышает прозрачность для ответственных лиц и общественности
 - укрепляет подход сверху-вниз в бюджетировании
 - ссылка на долгосрочный бюджетный прогноз оказалась полезной

- Вопросы формата ССПР:
 - контрациклический эффект способствует согласованию бюджета и макроэкономической политики
 - гибкость в рамках строгих ограничений расходов играет решающую роль в мотивации ответственных действий бюджетных министерств (позволяет перераспределение и перенос средств)
 - акцент на расходах, но не забывая о стимулах повышения **ДОХОДОВ**

19

ССПР в Австрии - вынесенные уроки 2

- Авторитетное применение ССПР в виду формирования бюджетной культуры:
 - избегание частых (в сторону повышения) поправок к ССПР в виду усиления бюджетной дисциплины и надежности планирования
 - приоритетностью ССПР по отношению к годовому бюджету

 - Связывание ССПР с результатами
 - решения об ассигновании средств должны отражать политические приоритеты
 - ссылка на результаты: результаты, охваченные при разработке
- ССПР → конкретные результаты + продукты в годовом бюджете

20

ССПР: Вынесенные уроки 3

- **Даже законом обязывающие ограничения можно изменить**

Опыт, начиная с 2009 г. (значения из оригинальных ССПР - BFRG):

ССПР	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
09-12	77.519,873	70.817,407	71.271,300	73.368,900						
10-13		70.817,407	71.271,300	73.368,900	74.733,800					
11-14			69.099,300	70.144,300	70.930,600	72.253,100				
12-15				73.605,635	73.212,928	74.571,101	75.487,654			
13-16					75.055,806	74.339,354	73.930,275	76.512,154		
14-18						75.204,290	74.385,182	77.704,161	78.988,299	
15-19							74.385,182	77.704,161	78.988,299	80.521,278

- **Необходимость гармонизации с новой европейской базой**

21

Новая структура бюджета - 2013



Прозрачная структура бюджета, как предпосылка для других элементов реформы

22

Новая структура бюджета - вынесенные уроки

- Переключение с детального законом обязывающего ассигнования по расходным статьям к более укрупненным бюджетным кластерам имеет смысл, так как
 - повышает гибкость бюджета в рамках строгих потолков расходов → повышает уровень принятия бюджетной дисциплины
 - повышает читабельность бюджетов → упрощает взаимодействие с бюджетом
- Все же, предоставление подробной информации о бюджете крайне важно для Парламента, чтобы принять более высокий уровень укрупнения бюджета

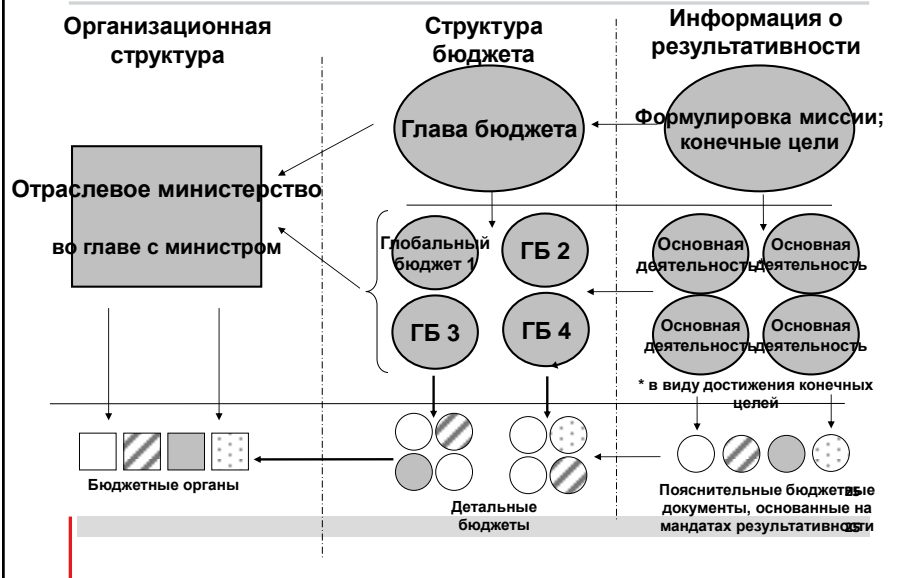
23

Учет и формирование бюджета по методу начисления - 2013



24

Интеграция систем управления организацией, бюджетом и результативностью - 2013



Бюджетирование, ориентированное на результативность (с интеграцией в ГБ) - пирамида



Традиционный построчный бюджет...



96

Anlage I BUNDESVORANSCHLAG 2008

(Beträge in Millionen EURO)

VA-Ansatz	AB	Bezeichnung	Ann.	Erfolgsw. Ausgaben		Bestands-wirksame Ausgaben	Bundesvor-anschlag 2008	Bundesvor-anschlag 2007	Erfolg 2006
				pers.	sachl.				
1/50		Finanzverwaltung:	*						
1/500		Bundesministerium für Finanzen:							
1/5000		Zentralleitung:							
1/50000	43	Personalausgaben		55,360			55,360	51,639	43,597
1/50003	43	Anlagen				2,834	2,834	4,433	0,151
1/50007		Aufwendungen (Gesetzl. Verpflichtungen)			0,641		0,641	0,636	0,604
	21				0,011		0,011	0,011	0,002
	22				0,451		0,451	0,449	0,425
	43				0,179		0,179	0,176	0,177
1/50008	43	Aufwendungen	*		77,315		77,315	76,359	71,901
		Summe 5000...		55,360	77,956	2,834	136,150	133,067	116,254
1/5001		Einhebungsvergütung gem. Art. II Abs. 3 Eigenmittelbeschluss:							
1/50018	43	Einhebungsvergütungen gem. § 2a Abs. 4 ZollR-06			1,239		1,239	1,302	1,321
1/5002		IT-Bereich:							
1/50028	43	Aufwendungen			113,148		113,148	113,166	113,006
1/5003		Entschädigungszahlungen:							
1/50037	43	Aufwendungen (Gesetzl. Verpflichtungen)			1,499		1,499	1,499	0,729

уступил место ...

27

Как выглядит бюджет, начиная с 2013 г.?



FEDERAL MINISTRY OF FINANCE

Bundesvoranschlag 2013

7

L.A. Aufteilung auf Globalbudgets
Untergliederung 30 Unterricht, Kunst und Kultur
(Beträge in Millionen Euro)

Ergebnisvoranschlag	UG 30 Unterr.,Ku nst,Kultur	GB 30.01 Steuerung u.Services	GB 30.02 Schule/ Lehrpersona l	GB 30.03 Kunst und Kultur	GB 30.04 Kulturein richtungen
Erträge aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers	77.946	26.386	41.388	10.171	0.001
Erträge	77.946	26.386	41.388	10.171	0.001
Personalaufwand	3.502.283	239.777	3.249.805	12.701	
Transferaufwand	3.909.537	187.249	3.325.882	117.719	278.687
Betrieblicher Sachaufwand	1.082.082	721.778	327.364	32.632	0.308
Finanzaufwand	0.009		0.009		
Aufwendungen	8.493.911	1.148.804	6.903.069	163.052	278.995
Nettoergebuis	-8.415.965	-1.122.418	-6.861.672	-152.881	-278.994
Finanzierungsvoranschlag- Allgemeine Gebarung	UG 30 Unterr.,Ku nst,Kultur	GB 30.01 Steuerung u.Services	GB 30.02 Schule/ Lehrpersona l	GB 30.03 Kunst und Kultur	GB 30.04 Kulturein richtungen
Einzahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit und Transfers	77.946	26.386	41.388	10.171	0.001
Einzahlungen aus der Investitionstätigkeit	0.053	0.018	0.030	0.005	
Einzahlungen aus der Rückzahlung von Darlehen sowie gewährten Vorschüssen	2.082	2.080		0.002	
Einzahlungen (allgemeine Gebarung)	80.081	28.484	41.418	10.178	0.001
Auszahlungen aus der operativen Verwaltungstätigkeit	4.552.992	1.024.707	3.483.192	44.785	0.308
Auszahlungen aus Transfers	3.910.817	187.249	3.327.162	117.719	278.687
Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit	36.791	4.496	31.260	1.035	
Auszahlungen aus der Gewährung von Darlehen sowie gewährten Vorschüssen	2.264	2.239		0.025	
Auszahlungen (allgemeine Gebarung)	8.502.864	1.218.691	6.841.614	163.564	278.995
Nettoregelfluss	-8.422.783	-1.190.207	-6.800.196	-153.386	-278.994

отчет о деятельности
учет методом
начисления

+

бюджет денежных
потоков

28

I.C. Detailbudgets
 30.01.02 Regionale Schulverwaltung
 Erläuterungen

Globalbudget 30.01 Steuerung und Services

Detailbudget 30.01.02 Regionale Schulverwaltung
 Haushaltsführende Stelle: Haushaltsführende Stelle UG 30 (Zentralleitung)

Ziele

Ziel 1

Beitrag zur Sicherstellung von bestmöglichen Lernbedingungen an allgemeinbildenden Schulen durch pädagogische Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung

Maßnahmen inklusive Gleichstellungsmaßnahmen

- **Макс. 5 конечных целей на главу**
- По возможности, минимум 1 напрямую связана с вопросом **гендерного равенства**
- Общая задача:
 общее представление информации о бюджете и результативности

Beitrag zum Ziel zu den Zielen	Wesentliche Maßnahmen	Wie sieht Erfolg aus? Meilensteine/Kennzahlen für 2013	Istzustand zum 31.12.2011
1	Aufbau und Erprobung des Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungskonzepts SQA im Sinne einer Pilotierung	- Zwischenbilanz über das Pilotjahr im Sommer 2013 und ggf. Überarbeitung des regionalen Konzepts - Herbst 2013: Offizieller Start von SQA für die Schulen und flächendeckende Umsetzung des Konzepts; erstmalige Erstellung von Entwicklungsplänen und Durchführung von Zielvereinbarungsgesprächen zwischen den Schulen und der Schulaufsicht	Abschluss von Vereinbarungen zwischen der Zentralstelle und der Schulaufsicht über Gestaltung und Nutzung des Pilotjahres
1	Durchführung von Personalentwicklungsmaßnahmen für die Schulaufsicht	Durchführung von Workshops für Führungskräfte (Fokus Dialogische Führung, Zielvereinbarungen, pädagogisches Controlling); 2. Durchgang	Durchführung von Workshops für Führungskräfte (Fokus Dialogische Führung, Zielvereinbarungen, pädagogisches Controlling); 1. Durchgang