

БЮДЖЕТНАЯ РЕФОРМА В АВСТРИИ

ЮРИЙ СЕЛИВЕРСТОВ,

начальник Главного управления бюджетной политики Минфина

ТАТЬЯНА АСТРЕЙКО,

начальник управления местных бюджетов
Главного управления бюджетной политики Минфина

В Австрийской Республике в настоящее время проводится бюджетная реформа, цель которой – повышение результативности государственных расходов. Реализация данной реформы осуществляется в два этапа. На первом (с 2009 года) был внедрен среднесрочный прогноз расходов и закреплены права отраслевых министерств на использование остатков бюджетных средств путем их полного переноса на будущий финансовый год. На втором этапе (с 2013 года) началось внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, бюджетных правил, учета и отчетности по методу начисления, а также заложено долгосрочное прогнозирование, охватывающее период в 30 лет.

Проведение реформы потребовало внесения изменений в Конституцию страны в части постановки задач по обеспечению макроэкономической стабильности, устойчивости государственных финансов, гендерному равенству в распределении средств, а также ориентации на конечные результаты, эффективность, прозрачность, достоверность и объективность представления информации о бюджете.

Законом о среднесрочном прогнозе расходов устанавливаются

максимально возможные размеры трат («потолки»). При этом ежегодно обновляется прогноз на $n+4$ год. «Потолки» устанавливаются в номинальном (75% расходов) и относительном выражениях.

Среднесрочный прогноз расходов в Австрии осуществляется по 5 бюджетным разделам и 32 главам (каждое министерство отвечает за одну или несколько глав) на 4 года (с $n+1$ до $n+4$).

Среднесрочный прогноз расходов является обязательным для планирования и исполнения

бюджета по разделам в каждый из четырех следующих лет, по главам – в каждый из двух следующих лет. Парламент имеет право изменять «потолки» расходов путем внесения поправок в Закон о среднесрочном прогнозе расходов. Однако в целях устранения репутационных рисков использует это право редко.

Среднесрочное прогнозирование параметров бюджета формирует бюджетную дисциплину, повышает предсказуемость бюджетного процесса. Оно устраняет фискальные иллюзии органов,

СРЕДНСРОЧНАЯ ПРОГРАММА РАСХОДОВ АВСТРИИ НА 2013–2017 ГОДЫ, МЛРД. EUR

	2013	2014	2015	2016	2017
1. Общегосударственные дела, судебная система и безопасность	8,1	8,0	7,8	8,0	8,1
2. Занятость, социальное обеспечение, здравоохранение и семья	35,5	36,3	36,8	37,9	39,0
3. Образование, наука, искусство и культура	13,0	12,9	13,0	13,2	13,4
4. Экономическая деятельность, инфраструктура и окружающая среда	11,6	8,9	8,1	8,3	9,0
5. Финансовое управление	6,8	8,2	8,2	9,1	9,1
ИТОГО	75,0	74,3	73,9	76,5	78,6

Источник: Министерство финансов Австрии

участвующих в распределении государственных средств, способствует стабилизации экономики (антициклический эффект) и позволяет принимать взвешенные политические и экономические решения на долгосрочную перспективу.

Закрепление права отраслевых министерств на использование остатков бюджетных средств **снижает эффект «декабрьской лихорадки»** – спешного и не всегда оправданного расходования остатков бюджета к окончанию финансового года. В настоящее время министерства Австрии активно пользуются данным правом для формирования резервов. По итогам 2013 года половина резервов сформирована по Министерству финансов за счет экономии по обслуживанию долга в связи с более низкой фактической стоимостью заимствований.

Вместе с тем использование резервов формирует риски:

- прозрачности и подотчетности, поскольку остатки средств бюджета по итогам финансового года теряют целевое назначение;
- макроэкономической сбалансированности, так как использование остатков приводит к дефициту бюджета. Предоставление министерствам возможности использования накопленных остатков при сохранении намеченных параметров сбалансированности бюджета потребует ограничения других расходов бюджета.

В законодательстве Австрии заложен **принцип формирования бюджета, ориентированного на результат**. Он предусматривает переход к полноценному документу, регулирующему ресурсы,

ориентированному на оценку качества оказанных государством услуг и адекватности принятых государственных решений.

Данный метод в Австрии базируется на следующих условиях:

1. бюджетные прогнозы и отчетность составлены с учетом ориентации на конечный результат;
2. информация о результативности в проекте закона о годовом бюджете является концентрированной – максимум 5 конечных целей на уровне глав бюджета и максимум 5 направлений деятельности на уровне общих бюджетов;
3. единственной общей для всех министерств задачей, ориентированной на конечный результат, является гендерное равенство (равенство мужчин и женщин);
4. на уровне подробных бюджетов осуществляется управление мандатами результативности; несмотря на то, что информация о результативности на уровне структур министерств не входит в состав проекта годового бюджета, пояснительные документы к нему включают задачи и мероприятия, реализуемые конкретными структурами министерств;
5. достижения конечных результатов на всех уровнях бюджета контролируются;
6. проводится оценка воздействия принятия проектов тех или иных законодательных актов на достижение установленных конечных результатов.

Парламентом признается прогрессивность бюджетирования, ориентированного на результат. Однако в ходе внедрения данно-

го метода по отдельным министерствам были выявлены слабые места: устанавливаются легко достижимые показатели, неконкретные задачи, долгосрочные цели, отсутствуют международные сопоставления и имеется недостаточная координация целей между министерствами. Вместе с тем выявление данных недостатков уже свидетельствует об активности процесса качественного совершенствования информации о результатах деятельности и в итоге – повышения эффективности бюджета.

В связи со вступлением Австрии в зону евро потребовалось проведение серьезной **бюджетной консолидации**. В соответствии с Австрийским пактом стабильности (федеральным законом, принятым в 2012 году) в консолидации общественных финансов участвуют как центральное правительство, так и местные органы власти. Это предполагает соблюдение следующих бюджетных правил:

- **правило «долгового тормоза»** – установлены максимально допустимые уровни дефицита/профицита для федерального правительства и правительств 9 земель, а также 2 354 муниципалитетов;
- **правило расходов** – рост ежегодных расходов на всех уровнях бюджета не должен превышать темпы роста ВВП в среднесрочной перспективе; если превышение темпа расходов не сопровождается дискреционными мерами в области доходов, то должны проводиться соответствующие корректировки для достижения среднесрочных целей сбалансированности;
- **правило сокращения долга** – федеральное и региональ-

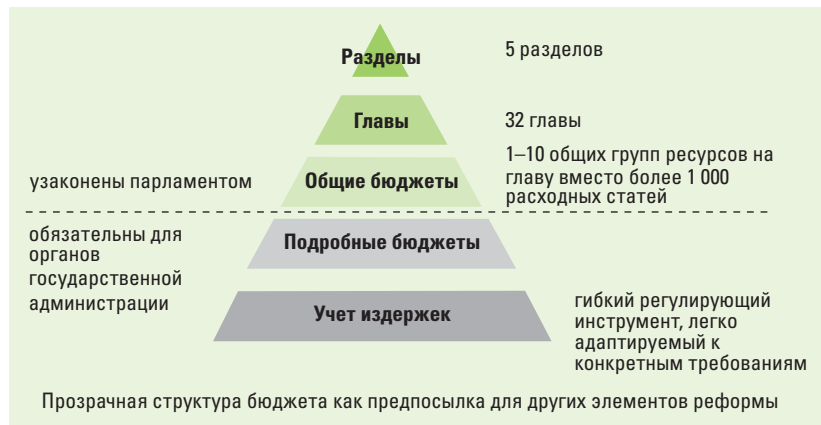
ные правительства Австрии обязаны сократить разрыв между существующим долгом и показателем в 60% (ежегодно на 1/20 часть);

- **правило ограничения расходов на непредвиденные обязательства;**
- **правило бюджетной координации;**
- **введение обязательной ответственности за невыполнение бюджетных правил по результатам проверки Счетной палатой.**

Основным направлением бюджетной политики Австрии на 2014–2017 годы является **сохранение устойчивости бюджета**. В этих целях осуществляется его последовательная консолидация, при которой в период с 2012 по 2017 год темп роста расходов сдерживается по сравнению с темпом роста доходов. Это позволит обеспечить к 2016 году сбалансированность бюджета в рамках договоренностей между государствами Европейского союза, а с 2017 года – нулевой дефицит для центрального правительства и небольшой профицит для местных бюджетов.

Другим важным направлением бюджетной политики в Австрии

РИС. 2. СТРУКТУРА БЮДЖЕТА АВСТРИИ



Источник: Министерство финансов Австрии

является **повышение прозрачности бюджета** – полного, своевременного и систематизированного раскрытия значимой налогово-бюджетной информации. Для достижения данной цели в Австрии оптимизирована структура бюджета и качество бюджетного процесса.

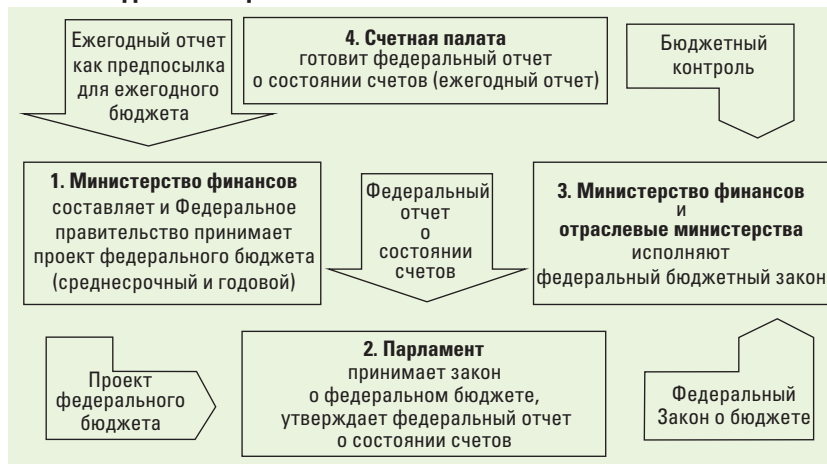
В Австрии применяется **нисходящий метод составления бюджета**, в котором отправной точкой является политическое решение об общей сумме расходов, установленное среднесрочным прогнозом расходов. При этом каждый отраслевой министр является «отраслевым министром финансов».

Бюджет Австрии укрупнен и включает разделы, главы, общие бюджеты (1–10 групп расходов в главе вместо прежних более тысячи статей) и подробные бюджеты. Бюджеты на уровне разделов, глав и общих бюджетов утверждаются парламентом.

Перераспределение средств между группами расходов в рамках общих бюджетов возможно с согласия Министерства финансов. Перераспределение средств на уровне подробных бюджетов (по структурам министерств) не имеет ограничений. Министерство финансов только информируется о произведенном уточнении в составе подробных бюджетов.

Таким образом, **новые бюджетные правила дают исполнительной власти больше распорядительных бюджетных полномочий**. Это позволяет принимать министерствам более взвешенные решения о бюджетном финансировании государственных задач, перераспределяя ресурсы в установленных пределах. При этом центр ответственности перемещается с Министерства финансов на отраслевые органы.

РИС. 1. БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ В АВСТРИИ



Благодаря укрупнению показателей утверждаемого бюджета, обсуждение его в парламенте сосредоточено на **стратегическом подходе**, а не как ранее – на ассигнованиях по отдельным статьям. Кроме финансовой информации, депутаты располагают отчетами о результатах деятельности федеральных министерств и достижениях доведенных им среднесрочных целевых показателей.

В ходе реформы устранена серьезная информационная асимметрия между исполнительной и законодательной властью за счет установления подотчетности правительства парламенту, в том числе в отношении бюджетной деятельности местных органов власти. **Роль парламента в регулировании бюджетного процесса и контроле над исполнением бюджета значительно укрепилась.**

Силами таких парламентских органов, как Бюджетный комитет и Бюджетное бюро, а также Счетной палаты и Консультативного совета осуществляется:

- обеспечение депутатов концентрированной и понятной информацией о текущем и планируемом бюджете, а также заключениями, составленными независимыми от правительства экспертами, в целях принятия взвешенных политических решений (функция «ставим под сомнение»);
- информирование общественности в доступной форме о формировании бюджета и достижении целей, поставленных перед исполнительной властью.

Вовлечение в бюджетный процесс независимых от правительства экспертных финансовых учреждений повышает налогово-бюджетную дисциплину, содействует реализации устойчивой антициклической бюджетной по-

литики. Данные организации демонстрируют альтернативные бюджетные решения и оценивают их последствия, а также выполняют функцию консультирования правительства.

Важное место в деятельности независимых бюджетно-финансовых организаций отводится **прогнозированию**. Осторожный макроэкономический прогноз является основой для достижения налогово-бюджетной консолидации. Государственные бюджетные прогнозы в Австрии основаны на кратко- и среднесрочных прогнозах Австрийского института экономических исследований (WIFO). На их основе Министерство финансов под координацией правительства оценивает развитие доходов и расходов, выявляет возможности для экономии средств по отраслям и разрабатывает стратегию консолидации бюджета для выполнения налогово-бюджетных установок.

РИС. 3. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ В РАМКАХ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В АВСТРИИ



Источник: Аппарат консультативного совета по фискальной политике Австрии