

БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В АВСТРИИ

А. В. Окунева, студентка IV курса специальности «Финансы и кредит» экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П.Огарева»

И. Н. Крутова, канд. экон. наук, доцент кафедры финансов и кредита ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П.Огарева»

Статья содержит информацию об органах государственной власти, занимающихся бюджетным планированием в Австрии, об их роли в процессе составления проекта бюджета. Отдельные пункты статьи посвящены особенностям составления проекта бюджета в Австрии, таким как: бюджетное планирование на двухгодичной основе, правительственные коалиционные соглашения и др. Каждая из этих особенностей подчёркивает роль Правительства в процессе составления проекта бюджета. Реформы, проводимые Правительством Австрии, изменили многочисленные аспекты бюджетного планирования и приблизили бюджетирование в Австрии к западной модели бюджетного планирования.

Ключевые слова: бюджетирование на двухгодичной основе; проект бюджета; предельные значения расходов; правительственные коалиционные соглашения; независимые экономические исследования; бюджетный циркуляр.

Бюджетирование в Австрии находится в процессе перехода от традиционного закрытого режима к современному открытому режиму. Уже были проведены весьма значительные реформы, а последующие находятся на стадии разработки. Они включают в себя:

1) Ввод подвижной среднесрочной структуры расходов (бюджет + 3 года), определение и установление предельных значений расходов, которые будут соотноситься между собой и будут введены в действие в качестве закона. В дополнение к этому закону отдельно будет представлена бюджетная стратегия. Она более детально разбирает такие вопросы, как точность прогнозов доходов бюджета, направления фискальной и бюджетной политики.

2) Преобразование роли министров. Предоставление им большей свободы в управлении сфер их руководства.

3) Использование информации о результатах бюджетирования и, как следствие, принятие оптимальных решений, касающиеся бюджета [1].

Можно выделить 5 характерных черт составления проекта бюджета в Австрии, которые более чем наглядно отражают реформы, проведённые в последние годы:

- фискальное управление на всех уровнях Правительства;
- правительственные коалиционные соглашения;
- двухгодичное бюджетное планирование;
- независимые экономические исследования;
- предельные значения расходов [2].

Фискальное управление на всех уровнях Правительства

Чтобы скоординировать бюджеты трёх уровней Правительства – федерального, земельного и муниципального – был создан «The Austrian Stability Pact» («Австрийский Пакт стабильности») в 1999 году. Начиная с 2001 года, этот пакт стабильности провозгласил бюджет Австрии дефицитным. Целью для всех 3-х уровней Правительства было достижение баланса доходов и расходов бюджета. Цель была определена с учётом национальных счетов, тоже условие было выдвинуто в Маастрихтском договоре для Европейского Экономического и Валютного Союза. Действовавший в 2005-2008 гг. Австрийский Пакт Стабильности требовал снижения в основной пропорции дефицита бюджета для того, чтобы достичь баланса в бюджете 2008 года.

Необходимость сокращения дефицита бюджета возрастает от того факта, что примерно 1/3 всех правительственных расходов в Австрии осуществляется межнациональным Правительством, над которым федеральное Правительство не имеет контроля. Земли составляют свои собственные проекты бюджетов и могут занимать средства без получения одобрения у федерального Правительства.

Межнациональные уровни Правительства располагают немногочисленными собственными доходами. Большая часть их доходов поступает в форме трансфертов от федерального Правительства. Факт в том,

что в казну федерального Правительства поступает около 95 % всех налогов в Австрии.

Развитие Австрийского Пакта Стабильности было предметом регулярных обсуждений на всех уровнях Правительства. Пакт был ратифицирован австрийским Парламентом и приобрёл силу закона. Пакт «призывает» к достижению сбалансированности бюджета посредством совместных усилий всех 3-х уровней Правительства.

Так как земли получают денежные средства, главным образом, от федерального Правительства, сбалансированность бюджета могла бы быть достигнута посредством снижения выделяемых трансфертов, но в настоящий момент политическая элита Австрии считает данный шаг невозможным.

Пакт предусматривает санкции, если какой-либо уровень Правительства (или все вместе взятые) не выполняют свои обязательства по обеспечению сбалансированности бюджета. Но данные санкции никогда не применялись, так как все уровни Правительства без исключения исправно выполняли свои обязательства.

Правительственные коалиционные соглашения

Ни одна политическая партия в Австрии не обладает большинством в Парламенте. И как следствие есть необходимость создания коалиции между двумя и более политическими партиями, чтобы оформить большинство в Правительстве. Чаще всего объединяются между собой две доминирующие политические партии страны – Консервативная народная партия и Социал-демократическая партия.

Когда новое Правительство создано, оно объявляет о своих главных политических целях в документе, известном как «коалиционное соглашение».

Коалиционные соглашения обращаются к теме бюджетирования только на долгосрочной основе, а именно определяя пропорцию дефицита бюджета на каждый год. Министерство финансов делает бюджетный прогноз по запросу Правительства страны. Коалиционные соглашения не устанавливают предельных значений расходов бюджета. Несмотря на это, соглашения

утверждают нормативные значения сбережений. Коалиционные соглашения обсуждаются на собраниях коалиционных партий.

Несмотря на составление бюджетного прогноза Минфин не имеет институционального права на участие в коалиционных переговорах [1].

Двухгодичное бюджетное планирование

Не так давно в Австрии было адаптировано бюджетное планирование на двухгодичной основе. Несмотря на это проекты бюджетов принимаются в качестве законов на год, как этого требует конституция Австрии. Это подразумевает, что проект бюджета примет силу закона в конце декабря в соответствии с парламентским бюджетным календарём. Когда финансовый год подойдёт к концу, этот проект бюджета вновь утвердят в качестве закона. И только ещё через год уже другой проект бюджета примет силу закона [2].

Основным мотивом для введения в практику двухгодичного бюджетирования был политический (как лучшая база для проведения сложных реформ): гораздо легче достигать намеченной цели 1 раз каждые 2 года, чем каждый год. А в действительности, двухгодичное бюджетирование гарантирует достаточное финансирование затрат министерств, особенно тех статей расходов, структура которых была изменена. В отсутствие двухгодичного бюджетного планирования такие реформы не могли бы быть проведены [1].

Независимые экономические исследования

Все макроэкономические исследования, используемые в бюджетном процессе, разрабатываются независимым институтом – Австрийским институтом экономических исследований. Эта практика является неотъемлемой частью австрийского бюджетного планирования, отражая как политический консенсус, так и единое мнение общества.

Австрийский институт экономических исследований делает множество прогнозов для министерства финансов, включая прогнозы на 4-летнюю перспективу; экономические исследования, касающиеся составления проекта бюджета; а также предлагает поквартальные нововведения.

Расходные пределы

В середине 1990-х гг. Минфин установил предельные значения расходов для каждого раздела бюджета. Некоторые министерства могут отвечать за исполнение одного раздела бюджета, а другие – за несколько, поэтому для каждого раздела бюджета устанавливается определённое предельное значение. Расходуя средства министерствам была дана максимальная свобода в перераспределении бюджетных средств. Эта реформа наглядно показывает слом старой системы.

Данные предельные значения расходов представляются отдельно в качестве предложения министерства финансов, и, как многие считают, являются наилучшим инструментом управления за целевым расходованием бюджетных средств. Готовые значения расходов для каждого раздела бюджета будут зависеть от решений, принятых в течение последующих переговоров [1].

Процесс составления бюджета

Процесс составления бюджета традиционно стартует в мае, за 7 месяцев до начала финансового года.

Минфин пересматривает первоначальные прогнозы, как для доходов, так и для расходов. Министерство финансов утверждает сложную среднесрочную структуру, учитывая результаты последних экономических исследований. При этом использует экономические исследования, которые были произведены Австрийским институтом экономических исследований. Министерство использует данные модели для оценки демографического развития, а также для выделения определённых денежных сумм на обозначенные программы.

Министр финансов сообщает о результатах проделанной работы канцлеру до оглашения их кабинету министров. Затем канцлер и лидер коалиционной партии обсуждают нововведения, и как соотносятся они с политическими целями. На данном этапе предельные значения расходов ещё не установлены.

Чтобы убедиться, что проект бюджета соотносится с правительственной среднесрочной бюджетной программой (что прописано как должной в

коалиционном соглашении), Минфин устанавливает нормативные значения для каждого раздела бюджета.

Результатом вышеуказанных процедур является полноценно сформированный проект бюджета, содержащий предельные значения расходов и ожидаемые значения доходов для каждого раздела бюджета. Так же проект бюджета отражает бухгалтерскую отчетность и направления развития для каждого органа власти. Несмотря на «затянутые пояса» в отношении расходов, осуществляемых непосредственно министерствами, они располагают полной свободой в перераспределении денежных средств «внутри этих самых лимитов» (принимая во внимание политические приоритеты кабинета министров).

Как отмечалось ранее, предельные значения расходов устанавливаются Минфином самостоятельно. Конечные значения объявляются вслед за окончанием переговоров между министрами и министром финансов, и в некоторых случаях – канцлером и лидером коалиционной партии.

Т а б л и ц а 1

Расписание составления бюджета (финансовый год = календарный год)

Май	Делаются детальные среднесрочные прогнозы Минфином.
Июнь	Минфин запускает бюджетный циркуляр. Определение предельных значений расходов для каждого министерства.
Конец июня - июль	Рассматриваются предложения министерств по осуществлению ассигнований. Затем происходит обмен информацией по наиболее важным аспектам между Минфином и другими министерствами.
Конец августа	Принятие решения на уровне министерств по поводу установления предельных значений расходов для каждого министерства.
Сентябрь	Обращение к канцлеру для принятия совместного решения, если это необходимо.
Октябрь	Оформление бюджетной документации.
Конец октября	Представление проекта бюджета перед Парламентом.

Министерства предоставляют на рассмотрение Минфину суммы ассигнований в период с конца июня по июль. Их предложения неизменно будут рассматриваться в одной связи с предельными значениями расходов, устанавливаемыми Минфином, и будут лучшим отражением совместных решений, касающихся проекта бюджета.

В последующие недели, министерства и представители Минфина встречаются для обмена информацией и для обсуждения прошений. Никаких решений не принимается, данные встречи носят исключительно информационный характер. Здесь обсуждается необходимость внесения ясности в предложения министерств; а также различные мнения, если таковые имеются, у министерств и Минфина. Факт в том, что запросы министерств, касающиеся бюджетных ассигнований, обычно на 10 % больше пределов, устанавливаемых Минфином (хотя расхождения во мнениях по этому поводу, как правило, есть и у самих министерств).

Переговоры обычно проходят открыто, что немного противоречит цели этих встреч. После обмена информацией и мнениями по отдельным пунктам, в «игру» вступают министры, которые затем встречаются с целью решить наиболее важные задачи.

Иногда министерства и Минфин не могут прийти к единому мнению по наиболее значительным аспектам. Все спорные вопросы решает канцлер и лидер коалиционной партии (некоторые из них не всегда урегулируются даже в момент представления проекта бюджета перед Парламентом).

Ближе к концу переговоров министерствам оглашают окончательные предельные значения расходов. Они же, в свою очередь, распределяют денежные фонды в соответствии с детализированной счётной структурой и предоставляют Минфину отчёт о составлении проекта бюджета, который впоследствии должен быть включен в документацию проекта бюджета.

В настоящее время австрийский бюджет строится на «наличной основе», что является обязательным, исходя из его структуры [1].

Австрийский Парламент – Österreichische Parlament – это состоящий из двух палат институт власти: Национального Консула и Федерального Консула.

Парламент Австрии может вносить поправки в проект бюджета или подготовить свой собственный проект бюджет, не оповещая об этом исполнительные органы власти. На самом же деле, роль Парламента в бюджетном процессе довольно ограничена [2].

Согласно конституции Австрии, Правительство должно представить проект бюджета перед Парламентом не позднее, чем за 8 недель до начала финансового года. Руководители главенствующих партий Австрии утверждают конкретное число дней, дозволенное для каждой фазы парламентского бюджетного процесса – первое чтение, комитетский этап, второе чтение и третье чтение. Время, отведённое для каждого из этих этапов, практически не изменяется из года в год.

Проект бюджета, составляемый Правительством, это документ, содержащий около 4000 страниц и удостоверяющий смету расходов. Проект бюджета содержит около 1200 отдельных смет расходов. Также, детально готовятся приложения для каждого раздела бюджета, но так или иначе они не становятся законом.

Т а б л и ц а 2

Рассмотрение бюджета Парламентом

Конец октября	Речь министра финансов, касающаяся бюджета. Заседания по поводу бюджета (1 чтение)
Начало ноября	Бюджетный комитет рассматривает проект бюджета
Конец ноября – начало декабря	Пленарные заседания и голосование за каждый пункт проекта бюджета (2 чтение)
Конец ноября – начало декабря	Проект бюджета в целом утверждается Парламентом (3 чтение)
1 января	Начало финансового года

В Австрии действует принцип «двойного закона», согласно которому любые расходы должны быть прописаны как в законодательстве, так и в проекте бюджета. Это означает, что законы автоматически не дают обозначенным программам полномочий на «траты». Наоборот, отдельные подзаконные акты требуются для каждого вида расходов, которые прописаны в бюджете. В результате издаётся специальный законопроект – однотомика, который вбирает в себя и сам бюджет и подзаконные акты. Тем не менее, всё это не считается официальной частью бюджетной документации [1].

Так как Федеральный Консул не играет никакой роли в бюджетном процессе, проект бюджета передаётся на подпись президенту Австрии, что делается за месяц до начала следующего года [2].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

- 1) Режим доступа: www.oecd.org;
- 2) Режим доступа: www.wien-presse.at.