

ВИЗИТ РЕМПАЛ ДЛЯ ОЗНАКОМЛЕНИЯ С РОЛЬЮ ПАРЛАМЕНТА АВСТРИИ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ

В данном документе представлен отчет для членов РЕМПАЛ об ознакомительном визите в Австрию, который состоялся в январе 2014 года. В нем содержится информация о целях ознакомительного визита и обзор презентаций и другой информации, полученной в ходе проведенных встреч. Также, данный доклад включает информацию в отношении роли парламента в бюджетном процессе в странах-членах РЕМПАЛ и выводы сделанные участниками по итогам поездки. Документ будет размещен на вебсайте РЕМПАЛ для того, чтобы с ним могли ознакомиться и другие члены сообщества. До проведения ознакомительного визита были переведены некоторые информационные материалы, представленные Парламентом Австрии, а также техническая записка МВФ о роли законодательного органа в бюджетном процессе.¹

Цели ознакомительного визита

Раз в год члены Бюджетного сообщества РЕМПАЛ встречаются для обсуждения вопросов реформ и определения тем ознакомительных визитов и продуктов знаний, которые должны быть выработаны на протяжении последующих двух лет. В рамках данного процесса был запланирован ознакомительный визит для представителей следующих стран (Албания, Армения, Беларусь, Кыргызская Республика и Российская Федерация). Всего в ознакомительном визите приняло участие двенадцать человек из пяти стран, указанных выше. Все участники были из Министерств финансов, а один участник – из Парламента Кыргызской Республики. Также присутствовали представители Секретариата РЕМПАЛ и члены ресурсной группы Всемирного банка БС.

Участники РЕМПАЛ хотели ознакомиться с бюджетным процессом в Австрии, а также с ролью Парламента в утверждении бюджета правительства. Таким образом, цели данного ознакомительного визита включали в себя:

- Повышение информированности о роли Парламента Австрии в результате ознакомления с презентациями и проведения обсуждений с коллегами из правительства, парламента и других учреждений.
- Получение возможности рассмотреть и обсудить с коллегами и экспертами, как представленные подходы можно было бы применять в своих странах (если такое возможно), и каким образом собственный опыт мог бы быть полезным для других стран.

Обзор повестки дня

Повестка дня включала в себя семь заседаний, представленных далее:

- Заседание 1 – Налогово-бюджетное (фискальное) управление в Австрии (руководитель Бюджетного управления Парламента)
- Заседание 2 – Реформа федерального бюджета Австрии (Бюджетное управление Парламента)

¹ МВФ, 2010, Иэн Линерт. Версии на английском, боснийском-хорватском- сербском и русском языках (официальных языках ЕМПАЛ) представлены на странице <http://www.pempal.org/event/read/101>.

- Заседание 3 – Бюджетный процесс и роль Министерства финансов (Управление бюджета, Министерство финансов)
- Заседание 4 – Роль Парламента в бюджетном процессе (Руководитель научной поддержки и координации по парламентским вопросам, Руководитель Бюджетного управления Парламента).
- Заседание 5 – Бюджетное управление Парламента – роль, функции и кадровый состав (Бюджетное управление Парламента)
- Заседание 6 – Другие учреждения, участвующие в бюджетном цикле (Федеральная канцелярия, Консультативный совет по налогово-бюджетным вопросам, Счетная палата Австрии, Национальный банк Австрии)
- Заседание 7 – Новые парламентские процедуры в контексте налогово-бюджетного управления ЕС.

Полная повестка дня, список участников и презентации представлены на странице <http://www.pempal.org/event/read/101>. Вся административная поддержка была организована Живой Лаутар из Секретариата PEMPAL, функции которого выполняет Центр повышения квалификации в области финансов из Словении (ziva.lauter@cef-see.org). Поддержка в организации программы и подборке сопровождающих материалов была оказана Майей Гусаровой, координатором ресурсной группы БС PEMPAL ВСОР, Всемирный банк, (mgusarova@worldbank.org), и Дианной Обри, входящей в ресурсную команду БС (deanna_aubrey@hotmail.com). Принимающей стороной являлось Бюджетное управление Парламента Республики Австрии. Поездка финансировалась в рамках программы PEMPAL.

Справочная информация о Правительстве и Парламенте Австрии

Согласно МВФ, активное участие Парламента в бюджетном процессе играет чрезвычайно важную роль для содействия бюджетной прозрачности и надлежащего управления.² Институт Всемирного банка также отмечает его роль в сдерживании коррупции. В большинстве стран парламент обладает конституционным мандатом надзора за деятельностью правительства и требования от него подотчетности. Он может также играть ключевую роль в более активном повышении роли граждан посредством таких механизмов, как общественные слушания и парламентские комиссии, которые содействуют «горизонтальной подотчетности».³

Сектор государственного управления Австрии включает в себя федеральное правительство, правительства 9 земель, местные правительства 2359 муниципальных образований и учреждения социального обеспечения (не включенные в систему бюджетного выравнивания). Согласно конституционному закону, федеральное правительство и правительства 9 земель являются автономными с точки зрения управления и законодательства.⁴

Двухпалатная Федеральная ассамблея или Bundesversammlung состоит из **Федерального совета** или Bundesrat (62 места; делегаты назначаются парламентами земель, у каждой земли есть от 3 до 12 мест в зависимости от численности населения земли; срок полномочий делегатов от пять до шести лет) и **Национальный совет** или Nationalrat (183 места; члены избираются народным голосованием на 5-летний срок в соответствии с системой

² Там же, Ian Lienert, IMF, 2010.

³ Источник: Stapenhurst, Johnston, Pelizzo (ed), World Bank Institute, 2006, Роль Парламента в сдерживании коррупции, <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/The%20Role%20of%20Parliament%20in%20Curbing%20Corruption.pdf>

⁴ Источник: <https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/Fiscal-Federalism.html>

пропорционального представительства по частично открытым партийным спискам). Последние выборы в Национальный совет прошли 29 сентября 2013 года (следующие выборы состоятся в сентябре 2018 года).⁵

Согласно положениям статьи 4(2) Регламента (ЕС) 473/2013, ежегодно «проекты бюджетных планов» должны готовиться до 15 октября. Эти документы должны содержать проект федерального (центрального) бюджета на следующий год, а также основные параметры проектов бюджетов по всем остальным подсекторам сектора государственного управления.

На период с 2013 по 2017 годы была разработана стратегия под названием «Устойчивые государственные финансы в результате реформ. Экономический рост благодаря внедрению проактивных мер». Данная стратегия основывается на трех целях:

- Достижение сбалансированности бюджета к 2016 году, обеспечение долгосрочной устойчивости и сокращение долга до уровня 60% ВВП.
- Укрепление инвестиций в образование, университеты, НИОКР и инфраструктуру для поддержки экономического роста и повышения занятости.
- Проведение структурных реформ в пенсионной системе, здравоохранении, государственном управлении, в области субсидий и на рынке труда.⁶

В связи с тем, что 29 сентября 2013 года прошли парламентские выборы и было сформировано новое правительство, «проект бюджетного плана на 2014 год» был принят действующим правительством на условиях, что весной 2014 года новое правительство представит новый проект бюджетного плана (включая проекты Федерального Закона о бюджете и Федерального Закона о бюджетной основе на 2015-2018 гг.).

Краткое содержание презентаций

Бюджетная реформа

В 2009 и 2013 годах была проведена серьезная конституционная реформа, в результате которой были определены национальные цели в области государственных финансов (макроэкономическая стабильность, устойчивые государственные финансы и гендерное равенство), а также новые бюджетные принципы (основное внимание уделяется результатам деятельности, эффективности, верному и точному представлению данных, транспарентности). Также принят новый федеральный органичный закон о бюджете, которой проиллюстрирован ниже:

⁵ Источник: Всемирная книга фактов ЦРУ (CIA World Factbook)

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/au.html>

⁶ Источник https://english.bmf.gv.at/budget-economic-policy/DBP_2014.html

ПРИНЦИПЫ НОВОГО ОРГАНИЧЕСКОГО ЗАКОНА О ФЕДЕРАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ



Новые принципы бюджета: ориентация на конечный результат; эффективность; прозрачность; достоверное и объективное представление

Источник: Министерство финансов

8

Парламент АВСТРИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



Источник: Кристина Фюкс, Бюджетное управление Парламента, презентация «Реформа федерального бюджетного законодательства Австрии», январь 2014 год <http://www.pempal.org/event/read/101>

Бюджетный цикл представлен следующим образом: не позднее 30 апреля Правительство представляет Федеральный закон о среднесрочной программе расходов (ССПР) совместно с отчетом о стратегии. Ежегодно Парламент обсуждает ССПР и может менять предельные показатели расходов. В утвержденном Законе о ССПР определяются обязательные к исполнению предельные величины расходов на 4 года на скользящей основе (n+4 добавляется ежегодно) по следующим параметрам: по 5 основным разделам⁷ (охватывающим несколько министерств) и по 30 бюджетным главам (конкретно по министерствам), как показано на слайде ниже. В ССПР также устанавливаются предельные размеры по кадровому составу по каждому отраслевому министерству, которые являются обязательными при планировании и исполнении бюджета. Существует два вида предельных показателей по расходам: номинально фиксируется 75 процентов расходов, а остальные расходы являются изменяющимися в соответствии с предварительно определенными показателями по областям расходов с бизнес циклами высокой чувствительности. ССПР явился важным шагом на пути обеспечения более высокого уровня бюджетной предсказуемости и для укрепления бюджетной дисциплины.

⁷ А именно, 1. Сектор государственного управления, суд и безопасность. 2. Занятость, социальные службы, здравоохранение и семья. 3. Образование, исследования, искусство и культура; 4. Экономические отношения, инфраструктура и окружающая среда и 5. Финансовое управление и проценты. См. слайд «Новая структура бюджета» в презентации Кристины Фюкс (там же).

НОВАЯ СТРУКТУРА БЮДЖЕТА



Источник: Кристина Фюкс, Бюджетное управление Парламента, «Реформа федерального бюджетного законодательства Австрии», январь 2014 год, см. <http://www.pempal.org/event/read/101>

Кроме того, Австрия внедрила регулярные долгосрочные бюджетные прогнозы, которые должны представляться каждые три года (начиная с 2013 года). Хотя эти прогнозы не являются обязательными для ССПР, они представляют для рассмотрения долгосрочную перспективу.

Австрия внедрила аспекты учета и бюджетирования по методу начисления с целью использования соответствующей финансовой информации в качестве инструмента управления. Федеральный бюджет состоит из отчета о движении денежных средств и отчета о результатах деятельности. Кассовый подход все еще играет доминирующую роль, но при принятии решений новая информация по методу начисления также учитывается (например, инвестиции/амортизация, резервы, налог к получению, безнадежные и сомнительные долги). Метод начисления добавил новый уровень сложности и ставит новые задачи как для государственного управления, так как надо представлять дополнительные объяснительные комментарии, так и для Парламента, который должен привыкнуть к новой информации.

Были также проведены реформы в области бюджетирования, ориентированного на результаты, и информация о результатах деятельности представляется в закон о годовом бюджете на уровне бюджетной главы, глобального и детального бюджетов. Перед руководством также поставлены задачи достижения определенных целей при помощи ассигнованных ресурсов. Ниже дана иллюстрация той информации о результатах деятельности, которая требуется на различных уровнях бюджета:

ИНФОРМАЦИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ БЮДЖЕТА



Источник: Кристина Фюкс, «Бюджетное управление Парламента Реформа федерального бюджетного законодательства Австрии», январь 2014 год, см. <http://www.pempal.org/event/read/101>

Информация о результатах деятельности привела к повышению прозрачности благодаря предоставлению информации о результатах на всех уровнях бюджета (глобальный бюджет, детальный бюджет). Она также поменяла характер бюджета, и теперь решения принимаются не только о распределении ресурсов (кто сколько получает?), а о распределении ресурсов в контексте результатов (кто что сколько получает и на какие результаты?). Теперь бюджет предоставляет Парламенту и общественности информацию о ресурсах, о результатах и о рекомендациях Счетной палаты. Теперь Парламент принимает решения на основе результатов, которые включены в ежегодный закон о бюджете, что привело к изменению политической культуры (т.н., необходимость определять приоритеты, необходимость в прозрачном процессе принятия решений и т.д.).

Уроки, вынесенные из данного процесса реформ, заключаются в более тесной связи финансовой информации с результатами деятельности, а также отмечается повышение прозрачности на всех уровнях бюджета. Усовершенствовался процесс принятия бюджетных решений, а Парламент принимает более активное участие в бюджетном процессе, который является более объективным. Однако необходимо продолжать работу по более четкому определению целей, принятию более амбициозных целей, повышению координации между министерствами и проведению более общего анализа межведомственных целевых показателей (например, в области исследований или гендерных аспектов).

Роль основных бюджетных учреждений

Институциональная бюджетная система Австрии представлена на иллюстрации ниже.

FISK

Бюджетная организационная структура Австрии

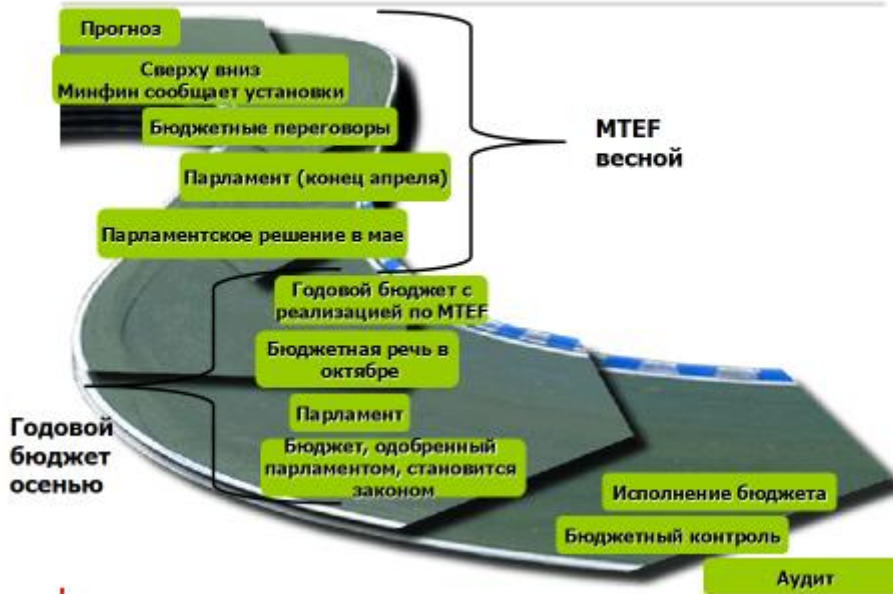


Источник: Ярмила Урвова, презентация «Консультативный совет по налогово-бюджетным вопросам» для PEMPAL, январь 2014 <http://www.pempal.org/event/read/101>

Представитель **Министерства финансов** описала роль Министерства финансов в бюджетном процессе. Министерство финансов играет центральную роль во всех бюджетных вопросах с точки зрения подготовки, исполнения, контроля и обеспечения выполнения федерального бюджета и ССПР в сотрудничестве с отраслевыми министерствами. Оно также ответственно за финансовую и налоговую политику, а также частично за политику в области заработной платы государственным служащим (вместе с Федеральной канцелярией). Министерство финансов также играет ключевую роль в переговорах по Закону о межправительственных бюджетных отношениях с правительствами земель и местными органами власти, а также представляет Австрию по бюджетным вопросам на международном уровне (особенно в отношениях с ЕС).

Бюджетный процесс регулируется рядом бюджетных правил ЕС и национальных правил. К правилам ЕС относится Пакт о стабильности и росте (включая Sixpack), Бюджетный пакт и Маастрихтский договор. Национальные правила включают Австрийский пакт стабильности, ССПР, а также «долговой тормоз». Годовой бюджетный процесс проиллюстрирован на слайде:

Бюджетный процесс

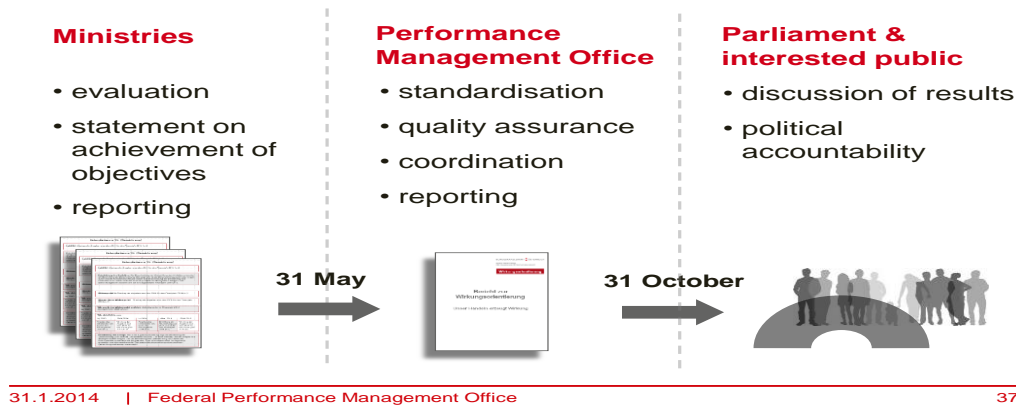


Источник: Даниела Соммер, Министерство финансов, «Бюджетный процесс и роль Министерства финансов», презентация, сделанная для PEMPAL в январе 2014 года. Представлена на сайте <http://www.pempal.org/event/read/101>

В правительстве Австрии есть **Федеральное бюро по управлению результатами деятельности**, которое осуществляет межведомственное управление результатами деятельности. Начиная с 2013 года, государственное администрирование на федеральном уровне осуществляется на основе результатов деятельности. Каждую весну все министерства разрабатывают многолетний стратегический план, который является составной частью Стратегического отчета в рамках ССПР. Каждый финансовый год эта широкая стратегия определяется в ежегодном федеральном бюджете посредством отчета о результатах деятельности. Реализация этих приоритетных задач обеспечивается посредством договоров о результатах деятельности. Эти договоры о результатах деятельности включены в годовой бюджет. Благодаря этим реформам в ходе обсуждения бюджета члены парламента получают более полную информацию, а также имеют больше аргументов для того, чтобы требовать от правительства выполнения поставленных целей.⁸ Роль Бюро по управлению результатами деятельности представлена на следующем слайде.

⁸ Источник: Федеральная Канцелярия, Управление результатами деятельности на федеральном уровне правительства Австрии https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/dokumente/Folder_Wo_Steuerung_EN.pdf?40xutc представлено Моникой Геппл на заседании PEMPAL в Тиране.

Annual Federal Performance Report



Источник: Моника Геппл, Федеральное бюро управления результатами деятельности, презентация для PEMPAL в январе 2014 года, см. <http://www.pempal.org/event/read/101>

Выступающие из **Бюджетного управления Парламента (БУП)** рассказали о роли управления, его продуктах и услугах, вкладе в обсуждения в парламенте и об отношениях с другими учреждениями. Данное управление было создано с целью усовершенствования процесса принятия политических решений благодаря повышению качества обсуждений, снижению информационной асимметричности между правительством и парламентом, а также благодаря предоставлению независимых экспертных оценок по бюджетным вопросам членам Парламента, в частности, Комитету по бюджету (и для общественного обсуждения в целом). Особой правовой базы для создания данного управления не было, но было решено, что оно будет работать в соответствии со следующими принципами:

- Работать независимо и обеспечивать высококачественную экспертную оценку
- Представлять анализ всем политическим партиям
- Обеспечивать прозрачность и публиковать результаты на веб-странице Парламента.

Основной задачей данного управления является оказание поддержки Парламенту в ходе бюджетного процесса при проведении консультаций и принятии бюджетных законов, а также при осуществлении надзорных функций Парламента. Управление осуществляет это посредством оказания поддержки Бюджетному комитету в виде предоставления письменных экспертных оценок, анализов, проведения коротких исследований бюджетных отчетов, представленных правительством в соответствии с федеральным органическим бюджетным законом. По просьбе членов Бюджетного комитета данное Управление готовит краткую информацию по запрашиваемой теме; оно также оказывает помощь другим парламентским комитетам в проведении оценки воздействия со стороны нового законодательства; Управление также консультирует Парламент по вопросам бюджетирования, ориентированного на результат, и по вопросам обеспечения эффективного равенства между мужчинами и женщинами (гендерное бюджетирование).⁹

⁹ Источник: Презентация для PEMPAL, сделанная Хельмутом Бергером «Бюджетное управление Парламента Австрии», январь 2014 гоа

В БУП работает 8 сотрудников, 6 из которых являются научными экспертами, а 2 – административными сотрудниками. БУП является подразделением Администрации Парламента, но оказывает непосредственную помощь Бюджетному комитету и принимает участие в его заседаниях. БУП готовит для докладчиков по бюджетным вопросам от парламентских групп перечень результатов и услуг на предстоящий законодательный период, который после согласования, становится рабочей программой.

У БУП имеются следующие взаимоотношения с другими учреждениями, занимающимися вопросами бюджетного управления:

- БУП поддерживает постоянные контакты с Министерством финансов по представленным документам, также БУП и Министерство финансов делают совместные презентации по бюджетным вопросам и бюджетной ситуации.
- БУП участвует в совещаниях Федерального бюро по управлению результатами (Федеральная канцелярия) с отраслевыми министерствами.
- БУП участвует в совещаниях старших должностных лиц в области бюджета, на которых проходит обмен информацией по основным бюджетным вопросам.
- БУП предоставляет Бюджетному совету рекомендации при проведении обсуждений в парламенте; также участвует в заседаниях Бюджетного совета в качестве консультанта (без права голоса).

Текущие задачи БУП включают в себя завершение составления каталога продуктов и услуг для Бюджетного комитета; выработку рабочих взаимоотношений и процедур с Бюджетным комитетом и другими комитетами; выработку рабочих взаимоотношений и процедур с подразделениями правительства; создание базы данных по бюджетным и экономическим вопросам, а также обеспечение обмена знаниями в обоих направлениях.

Представитель **Австрийского Консультативного совета по налогово-бюджетным вопросам** (бывшего Правительственного комитета по вопросам долга) представил информацию о роли бюджетных советов в целом, а также в контексте новой бюджетной системы ЕС. В соответствии с требованиями Европейского союза, мониторинг выполнения численных бюджетных правил страны осуществляется национальными независимыми учреждениями. Информация была заимствована из исследования МВФ 2013 года по вопросам функций и влияния со стороны бюджетных советов.¹⁰ Исследование показало, что если бюджетные советы созданы надлежащим образом, то они могут содействовать более строгой бюджетной дисциплине. В анализе отмечается ряд основных характеристик, необходимых для эффективности бюджетных советов: строгая операционная независимость от политики, предоставление общественной оценки бюджетных прогнозов, активное участие в публичных дебатах (посредством эффективной коммуникационной стратегии), а также активная роль в мониторинге соблюдения правил бюджетной политики.¹¹

В Австрийский Консультативный совет по налогово-бюджетным вопросам входит 15 членов, которые являются независимыми бюджетными экспертами, назначаемыми на 6 лет. Совет предоставляет рекомендации Министерству финансов и Национальному совету (Парламента) по вопросам бюджетного мониторинга, включая по состоянию устойчивости на настоящий и

¹⁰ См. Отчет МВФ <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>

¹¹ Там же

будущий периоды, а также по качеству государственных финансов. Он также предоставляет оценки уровня соблюдения бюджетных правил ЕС.

Счетная палата Австрии (СПА) является независимым органом федерального правительства, девяти земель (Laender) и муниципалитетов.¹² В Федеральной Конституции Австрии предусмотрены задачи, функции и организационная структура Счетной палаты. Возглавляет Счетную палату Председатель, который избирается Национальным советом Парламента на 12 лет. Основные задачи Счетной палаты включают в себя:

- Аудиты эффективности федерального правительства, земель (Laender) и муниципалитетов (с численностью населения свыше 10000 жителей)
- Аудиты эффективности других юридических лиц (палат и учреждений социального обеспечения)
- Аудит федеральной финансовой отчетности и публикацию Отчета о федеральной финансовой отчетности
- Участие в составлении федерального бюджета, ориентированного на результаты
- Постоянное предоставление информации об исполнении бюджета и перерасходах бюджетных ассигнований.
- Особые задачи: доклад о среднем уровне доходов

Аудиты проводятся по критериям экономии, эффективности и продуктивности.

Закона о Счетной палате предусмотрено, что все отраслевые министерства должны предоставлять финансовую отчетность в Счетную палату, которая их проверяет. Счетная палата должна соблюдать национальные и международные стандарты (например, Международные стандарты высших контрольных учреждений и Международные стандарты аудита).¹³ Счетная палата предоставляет отчеты в Национальный совет и размещает их на своем вебсайте. Отчеты Счетной палаты рассматриваются Комитетом Счетной палаты (КСП). Председатель Счетной палаты имеет право участвовать и выступать на заседаниях Комитета Счетной палаты. После этого доклады Счетной палаты обсуждаются на пленарных заседаниях Национального совета. Затем Национальный совет принимает доклад, который принимается в качестве федерального закона и публикуется. Счетная палата описывает свои выводы и направляет в отраслевые министерства запросы об устранении недостатков.

Как показано на слайде ниже, Счетная палата готовит доклад о федеральной финансовой отчетности.



Источник: Гюнтер Бауер, Счетная палата Австрии, «Бюджетные учреждения: Счетная палата Австрии и федеральная финансовая отчетность», презентация для РЕМПАЛ, январь 2014, см. <http://www.pempal.org/event/read/101>

¹² Источник: Презентация для РЕМПАЛ, представленная Гюнтером Бауером, «Бюджетные учреждения: Счетная палата Австрии и федеральная финансовая отчетность», январь 2014

¹³ В них входят следующие стандарты планирования аудита ISSAI: 1300, 1315, 1320, 1330

На основе соответствующих аудитов эффективности Председатель Счетной палаты имеет право делать комментарии/рекомендации в отношении целевых показателей результативности в федеральной бюджетной отчетности. К 30 апреля Счетная палата должна предоставить сравнительные расчеты по федеральной бюджетной отчетности за предыдущий год. Эти расчеты являются основой для принятия Национальным советом решения о Федеральном законе о ССПР. Кроме того, все финансовые долговые инструменты должны быть также подписаны Председателем Счетной палаты, а Федеральное Министерство финансов должно отчитаться перед Счетной палатой обо всех фактах перерасходования бюджетных ассигнований.

Обзор ситуации в странах-участницах РЕМРАЛ

Албания

Албания является парламентской демократической республикой, управление которой осуществляет Народная ассамблея, состоящая из 140 депутатов, избираемых на 4 года. Парламент Албании имеет широкие права по изменению бюджета правительства в рамках агрегированных показателей¹⁴, однако на практике эти изменения являются незначительными, поскольку депутаты не являются экономистами, и их больше интересуют местные бюджеты тех территорий, которые они представляют. Существует заинтересованность в повышении профессиональной помощи законодательному органу по бюджетным вопросам посредством создания Бюджетного управления Парламента. В 2004 году Бюджетное управление Парламента работало в течение непродолжительного периода времени, но после выборов правительства оно прекратило свое существование. Основные уроки, которые были вынесены за этот непродолжительный период, показали, что для того, чтобы управление могло выполнять свои задачи по повышению качества решений по бюджетным вопросам, оно должно быть укомплектовано высококвалифицированными специалистами в области бюджета.

Армения

Армения является президентской, суверенной, демократической, социальной и правовой республикой с однопалатным Парламентом и многопартийной системой. Государственная власть осуществляется на основе принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. Правительство Республики Армения представляет в Парламент проект бюджета которая состоит из бюджетного послания, проект закона о государственном бюджете, официального мнения Центрального банка о проекте закона о государственном бюджете. Парламент обладает полномочиями вносить изменения в бюджетные предложения исполнительной власти, однако эти изменения не должны влиять на бюджетный баланс. Бюджетного управления в Парламенте нет. Роль законодательного органа является значительной во время второго чтения, когда фракции и депутатские группы представляют свои позиции на счет проекта закона о государственном бюджете. Армения внедрила программное бюджетирование, однако необходимо усовершенствовать программную классификацию для того, чтобы Национальное Собрание и широкая общественность могли лучше понимать стратегические приоритеты правительства и вопросы, связанные с ассигнованием бюджетных ресурсов.

¹⁴ Обследование ОЭСР – РЕМРАЛ бюджетных практик и процедур, 2014

Республика Беларусь

Беларусь является президентской республикой. Ее двухпалатный Парламент состоит из 110 членов Палаты представителей (нижняя палата) и 64 членов Совета Республики (верхняя палата). Парламенту, как законодательному органу, на постоянной основе не предоставляется независимая от Правительства экспертная помощь по бюджетным вопросам, и Министерство финансов играет наиболее активную роль в предоставлении депутатам пояснений по содержанию проекта закона о бюджете на очередной финансовый год. Диалог Правительства и Парламента по бюджету реализуется в форме парламентских слушаний проекта Закона о бюджете, специальных семинаров, ответов на депутатские запросы; представители Парламента также участвуют в работе Правительства на этапе формирования основных направлений бюджетной политики. Орган внешнего аудита - Комитет государственного контроля - подотчетен Президенту. Он предоставляет Президенту комментарии по проекту ежегодного закона о бюджете (до его внесения в Парламент) и проводит ежегодный аудит исполнения бюджета на центральном уровне и в отдельных регионах.

Кыргызская Республика

С принятием новой Конституции в июле 2010 года, Кыргызская Республика является парламентской республикой, в соответствии с которой полномочия Президента были сокращены и переданы Парламенту. Однопалатный Парламент состоит из 120 членов, избираемых по партийным спискам. У Парламента есть «неограниченные» полномочия по изменению бюджета, предложенного правительством, включая основные бюджетные параметры¹⁵. Независимое Бюджетное управление Парламента отсутствует. Поддержку Комитету по бюджету и финансам оказывает Отдел по бюджету и финансам Аппарата Парламента, основными задачами и функциями которого являются организационное, правовое, аналитическое, информационное, документационное обеспечение деятельности Комитета по бюджету и финансам. Счетная палата, подотчетная Президенту и Парламенту представляет анализ и заключения к проекту бюджета. Национальный Банк совместно с Правительством Кыргызской Республики определяет денежно – кредитную политику страны. Вместе с тем, учитывая, что Комитет по бюджету возглавляется оппозицией, как и в Австрии, в будущем может потребоваться сокращение информационной асимметрии по бюджетным вопросам посредством создания в Парламенте независимой консультативной службы по бюджетным вопросам.

Российская Федерация

Россия является федеративным государством, с президентско-парламентской структурой государственного управления. Федеральное собрание Российской Федерации состоит из двух палат - 450 членов Государственной Думы и 166 членов Совета Федерации. Обе палаты Федерального собрания имеют право утверждать или отклонять проект закона о федеральном бюджете, однако Федеральное собрание не обладает «неограниченными» правами вносить изменения в бюджетное предложение Правительства. Специального Бюджетного управления в Парламенте нет, но Бюджетному комитету Государственной Думы оказывает поддержку

¹⁵ Там же

технический аппарат. По мнению сотрудников Министерства финансов, в Думе, избранной в 2011 году, требования к технической компетентности сотрудников аппарата Бюджетного комитета повысились. Кроме того, в дополнение к традиционной функции внешнего аудита, Счетная палата выполняет консультативные функции и предоставляет в Государственную Думу мнение относительно проекта бюджета. Учитывая то, что структура управления носит президентско-парламентский характер, в Администрации Президента имеется Экспертное управление, которое оказывает экспертную поддержку Президенту Российской Федерации по вопросам, связанным с бюджетным процессом.

Выводы участников по итогам поездки

Ознакомление с системой управления позволило участникам ознакомительного визита составить более широкое представление о бюджетных реформах и лучше понять возросшую роль законодательного органа в бюджетном процессе. Участниками было особенно отмечено следующее:

- Бюджетное управление Парламента является важным ресурсом повышения качества дискуссии в законодательном органе бюджетных вопросов. Важно, и австрийская сторона это подтвердила, что для достижения этой цели управление должно быть укомплектовано высококвалифицированными профессионалами, являющимися экспертами в области экономики и государственных финансов. Опыт Албании в 2004 году показал, что у Бюджетного управления Парламента не было достаточного уровня профессионализма, и работа данного управления никак не влияла на качество обсуждений по бюджетным вопросам, поэтому само же управление не являлось достаточно жизнеспособным.
- Роль и функции Бюджетного управления Парламента приобретают особое значение в странах с парламентской формой правления. Во многих странах-членах РЕМРАЛ Парламент обладает «неограниченной» возможностью изменять проект бюджета, при этом депутаты парламента не являются экспертами в экономической и бюджетной политике или в бюджетных процессах. Поэтому, им необходима профессиональная поддержка.
- Возросшая степень прозрачности бюджета предусматривает более простой формат бюджетной информации для того, чтобы она была понятна общественности и депутатам парламента. Бюджетное управление Парламента может быть полезным в представлении бюджетной информации в более понятном формате, который может быть использован для подготовки «Бюджета для граждан».
- Участники пришли к выводу, что Консультативный совет по налогово-бюджетным вопросам является полезным партнером при разработке налогово-бюджетной политики. Он помогает учитывать мнение различных сторон и повышать доверие общественности к мерам политики правительства.
- Принятие программной структуры бюджета, при которой «глобальный» бюджет отделен от «детального» бюджета может быть практической отправной точкой для более совершенной презентации бюджета депутатам и широкой общественности.



Бюджетное сообщество (БС) сети РЕМPAL

"Роль парламента Австрии в бюджетном процессе"

Вена, 30-31 января 2014 г.

Повестка дня

Среда, 29 января 2014 г.

Прибытие и регистрация участников БС

19:30 Прием в честь РЕМ PAL, отель "Rathaus Wein & Design"

Четверг, 30 января 2014 г.

Парламент, зал "Lokal VIII"

08:00 Отправление в Парламент Австрии, Регистрация

09:00 **Приветственные выступления**

Гаральд Досси, Генеральный секретарь

Введение в семинар и представление участников РЕМ PAL,
Майя Гусарова, координатор ресурсной команды БС, Всемирный
банк

Введение в программу, Гельмут Бергер, начальник Бюджетного
Управления парламента Австрии

09:30 **Первое заседание – Система бюджетно-налогового**



администрирования Австрии

Гельмут Бергер, начальник Бюджетного управления парламента

- Контекст, обзор
- Фискальное выравнивание в федеральном государстве
- Новые элементы бюджетно-налоговой системы Австрии
- Пакт стабильности Австрии
- Другие бюджетно-налоговые учреждения
- Вызовы, с которыми сталкивается парламент

10:30 Групповая фотография

10:45 Перерыв на кофе

11:00 Второе заседание – Реформа федерального бюджета Австрии

Кристина Фукс, Бюджетное управление парламента

- Структура бюджета
- Многолетнее бюджетное планирование
- Формирование бюджета, ориентированного на результативность
- Бюджетное планирование и учет по методу начисления

12:15 Обед
в “Justizcafe”

13:45 Третье заседание – Бюджетный процесс и роль Министерства финансов *Бернгард Шац, Бюджетное управление Министерства финансов*

- - Подготовка и исполнение бюджета, аудит
- - Контроль над исполнением бюджета
- - Бюджетная отчетность
- - Роль Министерства финансов



- 15:15 Перерыв на кофе
- 15:30 **Четвертое заседание – Роль Парламента в бюджетном процессе**
Кристоф Конрат, начальник Отдела научной поддержки и координации в парламентских вопросах, и Гельмут Бергер, глава Бюджетного управления парламента
- Утверждение бюджета
 - - Процедуры анализа и рассмотрения бюджета
 - - Контроль над исполнением бюджета
 - - Роль комитетов, пленумов
 - - Новые элементы и вызовы
- 17:30 Отправление на ужин в ресторан
- 18:30 Ужин в Café Central

Пятница, 31 января 2014 года

Парламент, Lokal VIII

- 09:00 **Пятое заседание – Бюджетное управление парламента**
Гельмут Бергер и Поль Экерстрофер, Бюджетное управление парламента
- Роль, функция, кадровый состав
 - Аналитическая работа: продукты и услуги
 - Отношения с другими учреждениями
 - Вызовы



- 10:30 Перерыв на кофе
- 10:45 Шестое заседание – Другие бюджетно-налоговые учреждения**
- 10:45 Федеральное управление результативности работы
Моника Геппл, Федеральная Канцелярия
- 11:30 Совет по бюджетно-налоговой политике Австрии (бывший
Комитет по долговым обязательствам Австрии

*Ярмила Урвова, Консультативный совет по бюджетно-
налоговой политике, Национальный банк Австрии*
- 12:15 Обед

в Abgeordneten Sprechzimmer
- 13:20 Экскурсия по Парламенту Австрии
- 14:15 Шестое заседание (продолжение) – Другие бюджетные учреждения в бюджетном цикле**
- Аудиторская палата Австрии и Федеральный финансовый отчет

Гюнтер Бауэр, Аудиторская палата Австрии
- 15:00 Седьмое заседание – Гюнтер Бауэр, Аудиторская палата Австрии**
- Европейский семестровый цикл
Андреас Фридрих, Бюджетное управление парламента



REPUBLIC OF AUSTRIA
Parliament

16:15	Заключение, прощание
17:00	Свободное время



Суббота 1 февраля 2014 года

Парламент, Pressezentrum

9:00-11:00 Собрание участников по подведению итогов

- Размышления о результатах ознакомительной поездки
- Подготовка отчета

12:00 Выезд из отеля