REPUBLIK ÖSTERREICH
Parlament

Растечката улога на парламентарни буџетски канцеларии во фискалното управување

Примерот во Австрија

Joint Vienna Institute, 11 јуни 2018 г.

Хелмут Бергер
Парламентарна буџетска канцеларија на Австрија

Програма

- Независни фискални институции
- Основање на Парламентарната буџетска канцеларија на Австрија
- Конкретни функции во конкретен контекст
- Придонес на Парламентарната буџетска канцеларија во парламентарна дебата

Независни фискални институции

Дефиниција на независни фискални институции

Независните фискални институции (најчесто наречени независни парламентарни буџетски канцеларии или фискални совети)

- се независни органи финансирани од државата
- под законска надлежност на извршната или законодавната власт
- обезбедуваат непристрасен надзор и анализа
- на фискалната политика и фискалните резултати, а во некои случаи даваат совети во врска со нив

Клучен елемент на оваа дефиниција е дека независните фискални институции имаат антиципативна, ex-ante дијагностичка задача.

Основни задачи

- Вршат надзор на фискалните перформанси
- Даваат поддршка на законодавното тело при буџетска анализа
- Го следат или оценуваат почитувањето на фискалните правила/цели
- Подготвуваат или оценуваат макроекономски и фискални проекции
- Спроведуваат буџетски и фискални анализи и/или даваат јавни совети за буџетски и фискални прашања
- Ex-post или ex-ante проценка на фискалната политика
- Ја оценуваат долгорочната фискална одржливост
- Подготвуваат пресметки за трошоци за политики или вршат незавиsен надзор на трошоците за политики
- Трошоци за изборни платформи (програми)

Основни модели и начела

- Парламентарни буџетски канцеларии
- Фискални совети
- Независни одделенија во рамки на државните ревизорски институции

Основни модели

- Модел на парламентарна буџетска канцеларија
  - Фокусирање на помош за парламентарен надзор
  - Поддршка на главната буџетска комисија
  - Намалување на асиметријата на информации во однос на владата
  - Честопати, дава проекции за расходи и финансиски импликации на нови политики
- Модел на фискален совет
  - Под овластување на извршниот орган или со двојна одговорност
  - Мали совети составени вогласно од академици или совети со членови предложени од различни засегнати страни или лоби-групи
  - Различни нивоа на институционална независнот
- Други модели
  - Поврзани со државната ревизорска институција
  - Европскиот фискален одбор – прва супранационална независна фискална институција

Начела на ОЕЦД

На 13 февруари 2014 година, Советот на ОЕЦД донесе ***Препорака на Советот за начела на независни фискални институции***. 22-те начела го опфаќаат следново:

- Локална сопственост
- Независност и непристрасност
- Овластувања
- Ресурси
- Врска со законодавното тело
- Пристап до информации
- Транспарентност
- Комуникации
- Надворешна проценка

Нов елемент на фискално управување

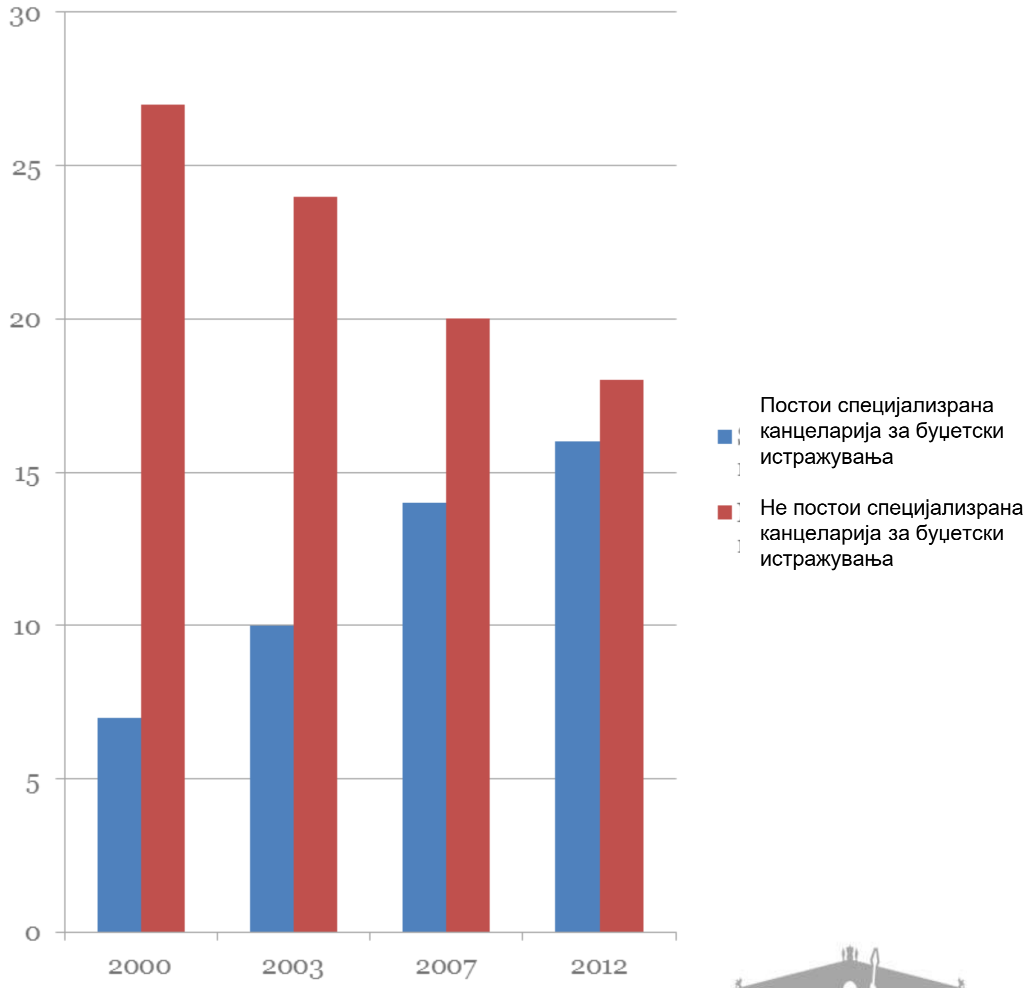
Независните фискални институции

- Поттикнуваат поголема транспарентност и одговорност
- Го подобруваат квалитетот на јавната дебата за фискална политика
- Се механизам за справување со пристрасноста кон расходи и дефицити
- Го зајакнуваат кредибилитетот на националниот буџетски процес
- Ја зајакнуваат фискалната дисциплина (посебно како дополнување на кредибилни фискални прописи),
- Придонесуваат кон подолга фискална одржливост и справување со фискални ризици
- Се сметаат за значајни партнери на министерствата за финансии и буџетските комисии во процесот на поттикнување кредибилни фискални политики

Независни фискални институции во земјите-членки на ОЕЦД

Поддршка на парламентите за темелен буџетски надзор во земјите-членки на ОЕЦД

- Членови на комисија / библиотекарски и истражувачки служби (традиционално)
- Специјализирани одделенија во рамки на парламентот (на пр. Обединетото Кралство, Израел, Полска)
- Независни парламентарни буџетски канцеларии (на пр. САД, Кореја, Италија)



ОСНОВАЊЕ НА ПАРЛАМЕНТАРНАТА БУЏЕТСКА КАНЦЕЛАРИЈА ВО АВСТРИЈА

Подготвување на окружувањето: Австрискиот политички и фискален систем

- Република Австрија е федерална држава сочинета од девет независни сојузни покраини, наречени „Laender“
- Законодавната и извршната власт се поделени меѓу парламентите и владите на федерално и покраинско ниво
- Меѓутоа, законодавната и фискалната надлежност се доста централизирани
- На локално ниво, 2.100 општини имаат право на самоуправување

Подготвување на окружувањето: австрискиот парламент

- Австрија е **парламентарна демократија**, изборниот систем се заснова на пропорционална застапеност
- Парламентот е **дводомен со една доминантен дом** – Националниот совет (Nationalrat) - 183 членови и Сојузниот совет (Bundesrat) 61 член
- Националниот совет има **ексклузивна надлежност** за буџетски работи
- Пет парламентарни групи се застапени во Националниот совет
- Од 1945 година па наваму, во австрискиот политички систем доминира мнозинска влада и обично широки коалиции од двете големи партии
- Всушност, коалиција помеѓу Народната партија на Австрија и Партијата на слободата на Австрија (десничарска коалиција)

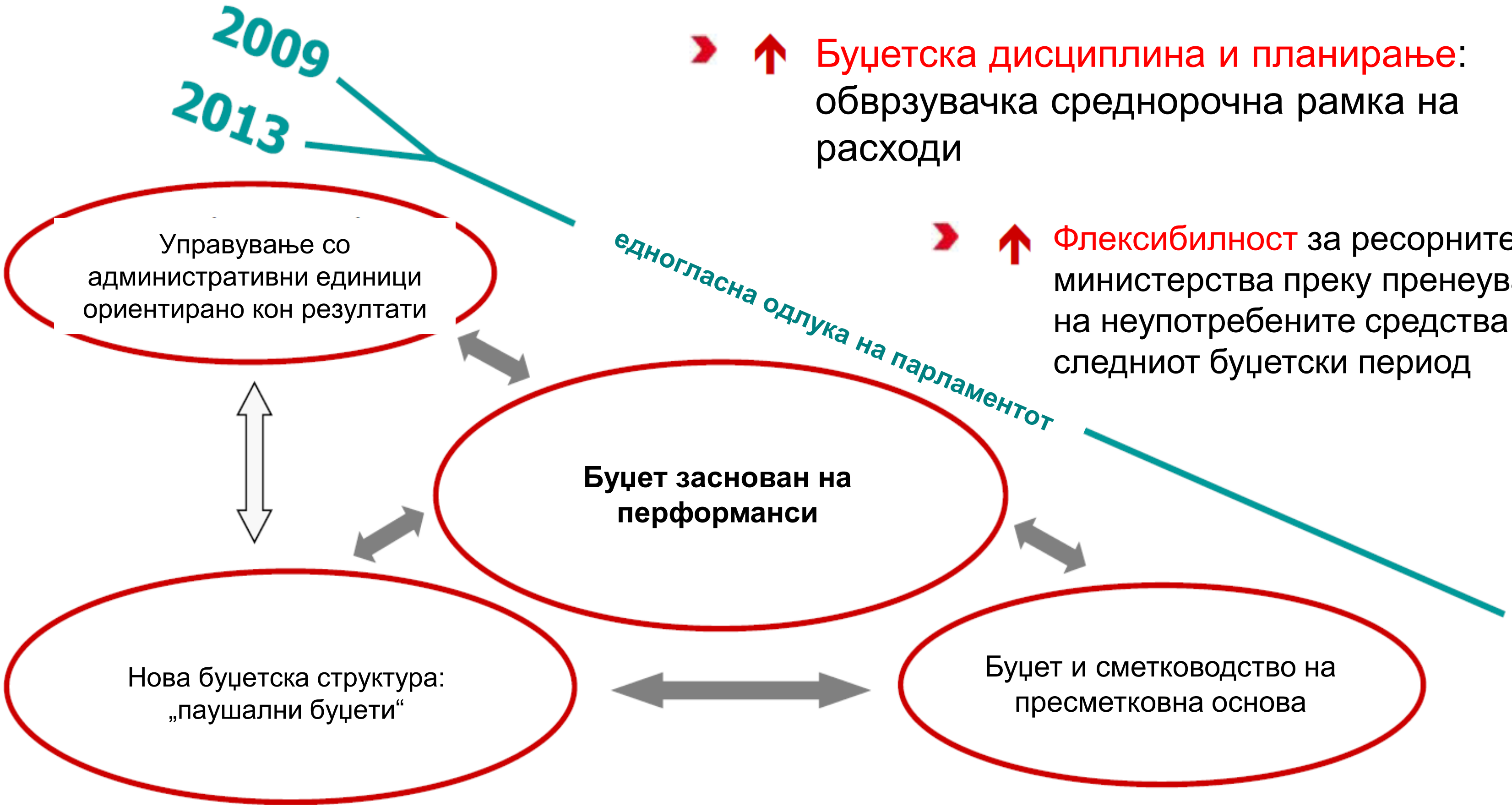
БУЏЕТСКА РЕФОРМА КАКО КАТАЛИТИЧКИ ЕЛЕМЕНТ ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА БУЏЕТСКА КАНЦЕЛАРИЈА

Политичка историја и намери:

- Фискалното знаење и техничката експертиза беше високо концентрирана на ниво на власта
- Голема асиметрија во информациите помеѓу владата и парламентот (посебно за парламентарните малцински групи и опозицијата)
- Долготрајни напори да се обезбедат директни буџетски експерти за парламентот, независни од владата, и да ја зајакнат неговата позиција во однос на владата
- Основањето на австриската парламентарна буџетска канцеларија беше тесно поврзано со темелна реформа на органскиот закон за буџет, со што се променија значајни елементи во буџетскиот систем на Австрија

Начела на новиот сојузен органски закон за буџет

- ↑ Буџетска дисциплина и планирање: обврзувачка среднорочна рамка на расходи
- ↑ Флексибилност за ресорните министерства преку пренеување на неупотребените средства во следниот буџетски период



Нови буџетски принципи: насоченост кон резултати, ефиканост, транспарентност, реални и непристрасни ставови

Извор: МФ на Австрија

НОВИ ЕЛЕМЕНТИ ВО АВСТРИСКАТА ФИСКАЛНА РАМКА

- **Среднорочна рамка на расходи:** Законски обврзувачка за четири години (од 2009 г.)
- **Буџетирање и сметководство на пресметковна основа** на сојузно ниво (од 2013 г.)
- **Буџет заснован на перформанси и управување** со административните единици **ориентирано кон резултати** (од 2013 г.)
- **Нови прописи за резерви,** со можност за пренос на неискористените средства на крајот на фискалната година во следниот буџетски период како ненаменски резерви (од 2009 г.)
- **Долгорочни проекции** коишто опфаќаат период од 30 години (од 2013 г.)
- **Фискални правила:** Правило за балансиран буџет (правило на „буџетска кочница“) на сојузно и субнационално ниво (од мај 2012 г.)
- Сеопфатен **систем на известување** во текот на фискалната година за извршување на буџетот и буџетските резултати (од 2013 г.)
- Значително проширена **проценка на финансиските импликации** од новото законодавство (од 2013 г.)

Предизвици за парламентот

- Сеопфатна промена на буџетската структура и можности за парламентот да го усмерат и контролираат буџетскиот процес
- Буџетски процес на пресметковна основа и заснован на перформанси му дава на парламентот дополнителни можности за надзор на буџетот, но го прави буџетскиот процес посложен, и потребно е дополнително и ново техничко знаење
- Буџетот станува интегриран планирачки документ за финансиски информации и информации за финансиски импликации: Не само одлука за ресурсите (Кој добива што?), туку усмерување на ресурсите во однос на резултатите (Кој добива што за какви резултати?)
- Парламентот има можност да ги дискутира и преиспита **стратегиските пристапи**, политичките цели и исходите преку комисиска дебата
- Потребни се културни промени на политичко ниво (утврдување приоритети, транспарентно донесување одлуки, итн.)

→ **Треба да се приспособат буџетските постапки и буџетската контрола во парламентот**

Основање на новата парламентарна буџетска канцеларија

- Новиот закон за буџет ги пренесува поранешните права на парламентот за буџетски работи на повисоко ниво на агрегација (70 глобални буџети наместо повеќе од 1.100 индивидуални буџетски ставки)
- Два значајни дополнителни елементи за зајакнување на парламентарната буџетска контрола:
  - Дополнителни барања за известување за министерот за финансии
  - Основање нова, независна парламентрна буџетска канцеларија како пилот проект

    => за да врши објективна анализа независна од владата,

    => за да го поддржува парламентот, конкретно буџетската комисија, во однос на буџетски прашања

Основање на новата парламентарна буџетска канцеларија

- **Иницијатива** од **буџетските спикери** на парламентарните групи и дискусија за различни модели, персонал и надлежност
- **Политички договор** меѓу сите парламентарни групи за основните елементи на парламентарната буџетска канцеларија
- Едногласна одлука на **буџетската комисија** да побара од претседателот на парламентот основање на парламентарна буџетска канцеларија
- Парламентарната буџетска канцеларија засега треба да се основа без конкретна правна основа
- Буџетската комисија очекуваше дека владата ќе ги обезбеди потребните буџетски информации врз основа на постоечкото законодавство за административна поддршка
- Во случај на политички тешкотии, ќе се разгледа конкретно законодавство за пристап до информации

Основни документи

- **Политички договор** помеѓу сите политички партии застапени во парламентот на Австрија
- **Изјава на буџетската комисија** на парламентот на Австрија, 10 ноември 2011 г. (1510 d.B. XXIV. GP)
- Во согласност со Законот за австрискиот фискален советодавен совет (којшто го следи владиното почитување на фискалните прописи во Австрија и поднесува препораки до владата и парламентот во однос на фискални политики), шефот на парламентарната буџетска канцеларија е советодавен член на советот.

Организација

- Основање на парламентарната буџетска канцеларија во 2012 година од страна на претседателот на парламентот во организациската структура како единица на парламентарната администрација, во рамките на Секторот за правни, законодавни и истражувачки услуги
- Меѓутоа, парламентарната буџетска канцеларија има конкретна надлежност за независно и директно пружање поддршка и консултации на пратениците, а конкретно на буџетската комисија
- Шефот на парламентарната буџетска канцеларија постигна договор за низа производи и услуги со буџетските спикери на парламентарните групи
- Шефот на парламентарната буџетска канцеларија е присутен на состаноците на буџетската комисија во улога на експерт

Ресурси

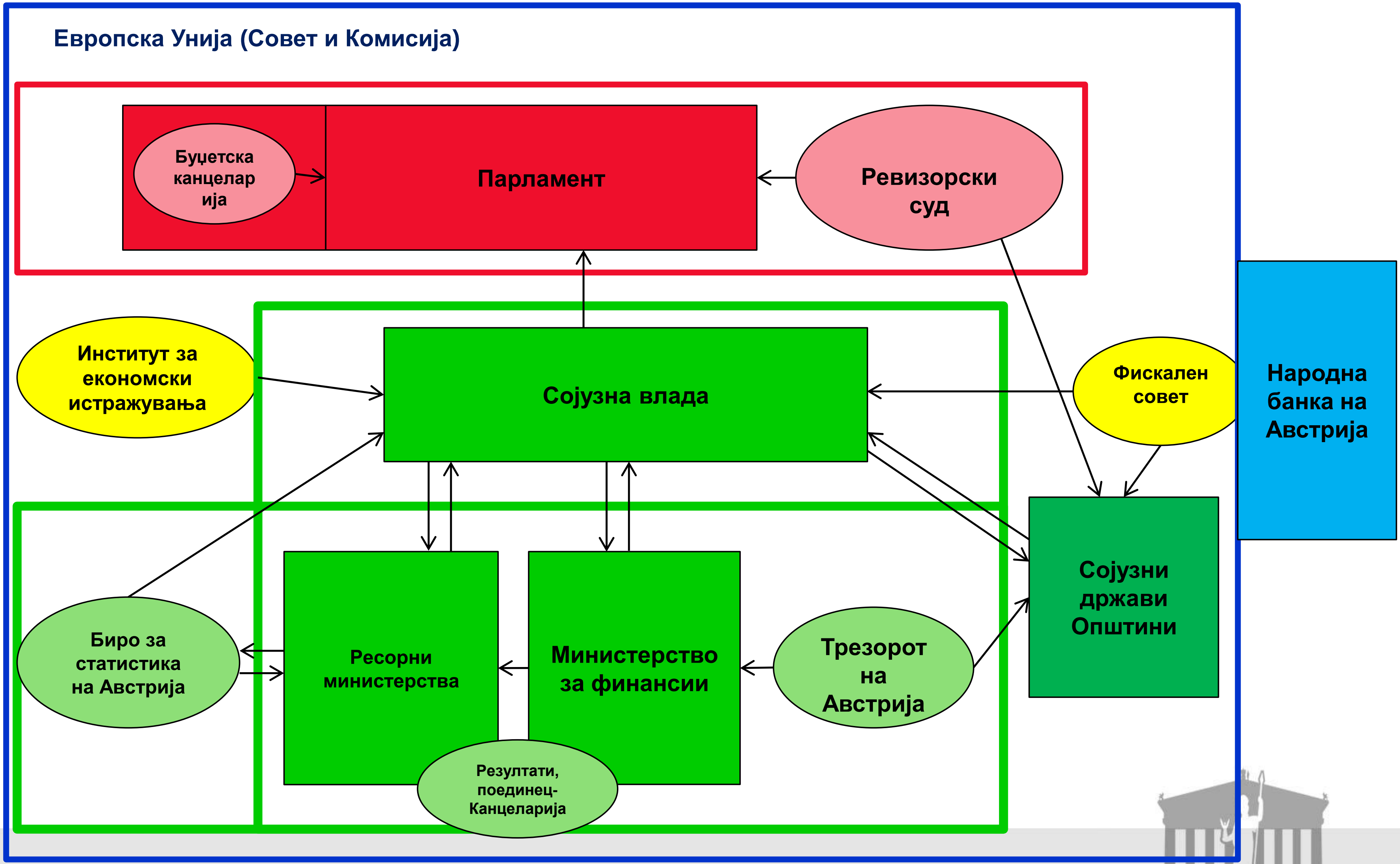
- Вкупниот персонал изнесува 8 (6 академски експерти, 2 помошници)
- Постапките за вработување вклучуваат распишување јавен конкурс
- Шефот на парламентарната буџетска канцеларија беше назначен после дискусија и консултации со буџетските спикери на парламентарните групи

Водечки начела на парламентарната буџетска канцеларија

- **Независност** и **објективност**
- Поддршка на парламентот за значителни прашања за одобрување на буџетот и буџетска контрола, и за дополнително зајакнување на парламентарниот систем
- Усмерување на сите производи и услуги кон задачите и потребите на буџетската комисија
- **Еднаков третман кон сите политички партии,** и еднаква оддаленост од истите
- Висококвалитетни резултати преку стручен персонал
- Придонес за зголемување на отчетноста на владата кон парламентот и кон граѓаните
- Поттикнување фискална транспарентност преку **објавување** на сите резултати и производи на **веб-страницата на парламентот**

Конкретни функции во конкретен контекст

Главни учесници во фискалното управување



Рамка за дефинирање на функциите

- Парламентарната буџетска канцеларија е инструмент на парламентот и е поврзана со парламентарното работење
- Постапките за подготовка на буџетот и понатаму се строго фокусирани на министерството за финансии и на владата
- Буџетската комисија има значајна улога во спроведувањето парламентарна (буџетска) контрола и општо во отчетноста на владата
- Парламентарната буџетска канцеларија не обезбедува приватни индивидуални услуги за парламентарни групи или за пратеници, туку ги поддржува буџетската комисија и Националниот совет
- Функциите на парламентарната буџетска канцеларија се дефинирани во согласност со измените во новиот органски закон за буџет и новите предизвици за парламентот
- Парламентарната буџетска канцеларија беше „новото дете во маало“ во добро воспоставена институционална рамка со традиционални функции во однос на буџетскиот процес.

Надлежност

(1) Поддршка на буџетската комисија во форма на писмени експертски мислења, анализи и кратки студии за буџетски прашања поставени од владата во согласност со сојузниот Органски закон за буџет (на пример, нацрт фискална рамка и буџет, извештаи)

(2) Подготовка на кратки информации и кратка анализа по барање на членови на буџетската комисија

(3) Поддршка на други парламентарни комисии за проценка на финансиските импликации од ново законодавство

(4) Консултации со парламентот за буџет заснован на перформанси и ефективна рамноправност на мажи и жени (буџет заснован на полова рамноправност)

Листа на производи и услуги (I)

Тековна анализа:

Писмени експертски мислења, анализи и кратки студии за сите нацрт буџетски документи поднесени од владата, а конкретно следниве:

- Среднорочна рамка на расходи и годишен сојузен Закон за финансии
- Нацрт документи во врска со барањата на Европскиот семестар и Европскиот систем за буџетска контрола
- Австрискиот пакт за стабилност и Законот за фискално изедначување
- Извештаи за извршување на буџетот (месечни) и извештаи за буџетска контрола (со проекции за фискалната година)
- Извештаи за контрола на инвестиции (јавни претпријатија)
- Извештаи за контрола на резултатите и исходите
- Извештаи за субвенции, извештаи за задолжување, преземање обврски, финансиски долг и договори за валутен своп

Листа на производи и услуги (II)

Анализа, по барање:

- Одговори на прашања околу буџетот поставени од буџетската комисија или нејзините членови
  - Изјави или кратки студии
  - Одговори на примени барања, по редослед на примање и во зависност од капацитетот на персоналот

Самоиницијативни анализи:

- Анализа на одредени релевантни буџетски теми
- Коментари за проценка на влијание, конкретно за финансиски импликации на ново законодавство

Листа на производи и услуги (III)

Препораки за подобрување на буџетските извештаи и документи и за развој на органски закони за буџет:

- Учествува во проценката и понатамошниот развој на сојузниот Органски закон за буџет
- Дава предлози на буџетската комисија за дополнително подобрување на буџетските документи и извештаи
- Консултантски услуги за буџет заснован на перформанси и буџет заснован на полова еднаквост
- Консултации за проценка на влијанието на ново законодавство, како што се бара од комисиите

Листа на производи и услуги (IV)

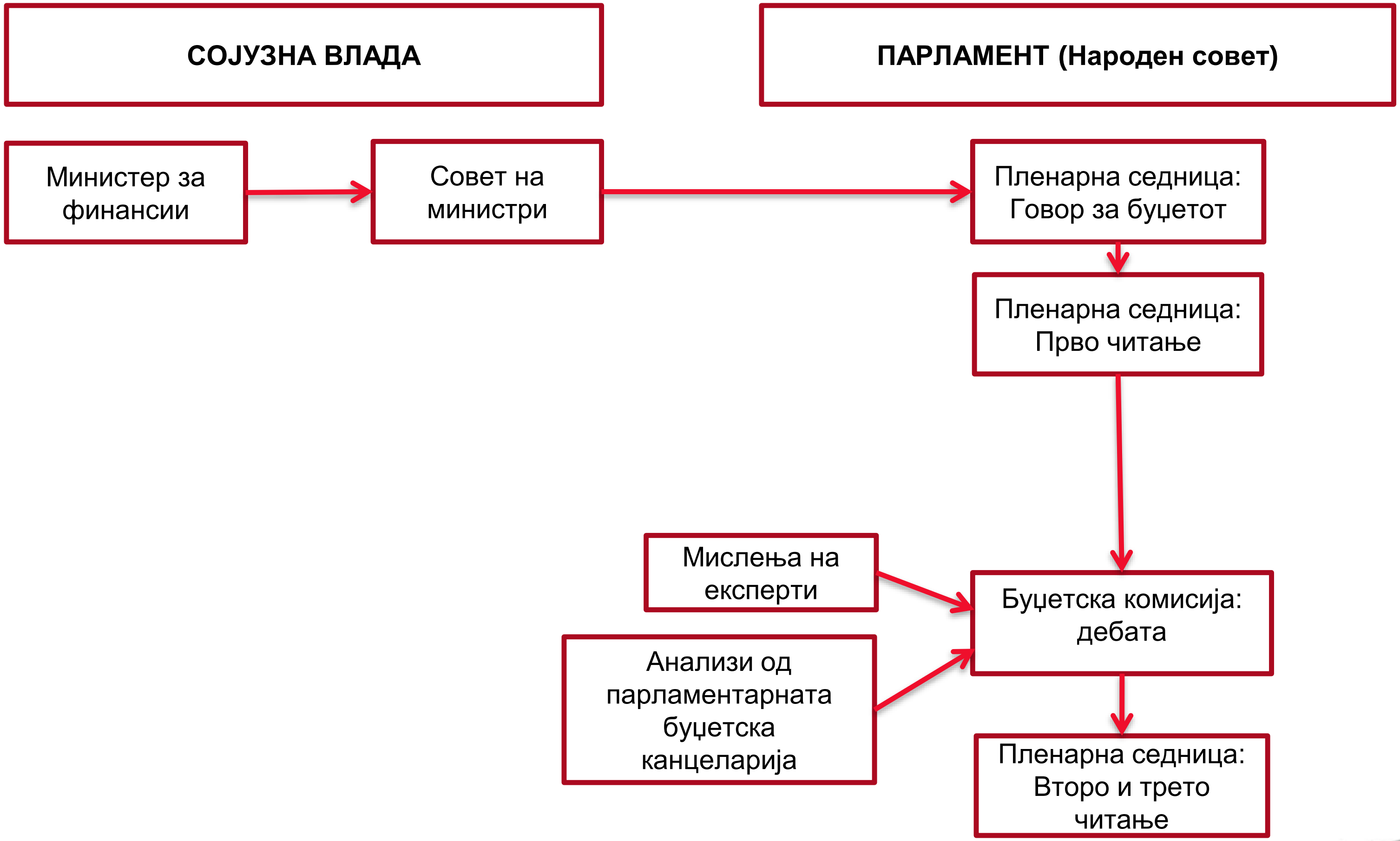
Создавање мрежи за пренос на информации и знаење:

- Размена на информации со релевантните засегнати страни (министерства, Ревизорскиот суд на Австрија, Биро за статистика на Австрија)
- Учество во Фискалниот советодавен совет (анализа на јавни финансии и препораки за фискални политики; парламентарната буџетска канцеларија и Народната банка на Австрија имаат советодавна функција)
- Градење мрежи со научни институции (на пример, со австрискиот Институт за економски истражувања, Институтот за напредни студии)
- Соработка со меѓународни партнери (Светската банка, Мрежата на ОЕЦД на парламентарни буџетски службеници, институции на ЕУ, ММФ, универзитети)
- Пренос на знаење и информации (на пример, презентации, расправа со експерти, публикации) во парламентот и надвор од него
- Објавување на сите резултати на веб-страницата на парламентот

Link Budgetdienst

ПРИДОНЕС НА ПАРЛАМЕНТАРНАТА БУЏЕТСКА КАНЦЕЛАРИЈА ВО ПАРЛАМЕНТАРНА ДЕБАТА

РАЗГЛЕДУВАЊЕ И ОДОБРУВАЊЕ НА БУЏЕТОТ – ПРЕГЛЕД



Буџетска комисија

- Буџетската комисија го подготвува одобрувањето на среднорочната рамка на расходи, Сојузниот закон за финансии и секакви видови регулативи за буџет. Исто така, таа учествува во дебати за сојузните финансиски извештаи.

- Во текот на дебатата за нацрт буџетот, министерот за финансии или надлежните ресорни министри мора да бидат присутни, и мора да одговорат на прашањата што се поставуваат за распределбата на буџетските средства.

- Во однос на спроведувањето на Законот за финансирање на буџетот, буџетската комисија дискутира за т.н. Пропратни буџетски закони (Budgetbegleitgesetze). Со овие Пропратни буџетски закони се менува законодавството во различни области со финансиски импликации, како на пример, закони за семејни грантови, социјална заштита или финансирање на болници.

Постапка на комисијата во буџетска дебата

- Буџетската комисија секогаш одржува јавна расправа со експертите назначени од парламентарните групи
- Парламентарната буџетска канцеларија подготвува анализи на буџетот воопшто, и за секоја глава во буџетот
- Во текот на следните 5 дена, комисијата одржува **поединечни дебати за секоја глава во буџетот** (не се јавни)

- Парламентарните групи назначуваат **членови со експертиза во областите** поврзани со секоја глава во буџетот - како дополнување или како замена за нивните постојани членови во буџетската комисија
- Комисијата може да го **измени** законот за буџет на било кој начин
- МЕЃУТОА: генерално, парламентот менува само неколку буџетски резервации на средства

Редовни средби на буџетската комисија

- Пример за теми на дневниот ред на редовните средби:
  - Извештаи за тековното извршување на буџетот (на пр.: буџетска контрола, месечно извршување на буџетот)
  - Извештаи за резултатите и преглед на претходни проценки на финансиски импликации
  - Ново законодавство доделено на буџетската комисија
  - Нацрт документи околу Европскиот семестар (на пр. Програмата за стабилност на Австрија, Националната програма за реформи)
- Буџетската канцеларија подготвува кратки анализи на документи што се на дневен ред на редовни средби
- Шефот на буџетската канцеларија секогаш учествува на средбите и од него може да се бараат консултации во улога на експерт

Придонес од Парламентарната буџетска канцеларија (I)

Подигнување на свеста на сите засегнати страни и консултантски услуги за буџетската комисија, посебно околу следново:

- Анализи на макроекономски трендови и фискална одржливост (на пр. ризици на имплементација на рамката на расходи)
- Анализи на промените во структурата на приходи и расходи
- Анализи на промените во даночната структура
- Анализи на влијанието врз алокацијата на средства во случај на голема даночна реформа, со примена на микросимулациски алатки
- Предлага подобрување на структурата на буџетскиот документ
- Препорачува зајакнување и подобрување на извештаите презентирани од владата (на пр.: извештај за субвенции)
- Дава мислење од перспектива на корисник на парламентот за проценката на реформата на законот за буџет

ПРИДОНЕС ОД ПАРЛАМЕНТАРНАТА БУЏЕТСКА КАНЦЕЛАРИЈА(II)

Консултантски услуги за буџетската комисија, посебно околу буџетски процес заснован на перформанси и родови прашања

- Креира карти со преглед на информации за перформанси (цели, мерки и показатели), со цел подобрување на транспарентноста
- Дава општи информации за клучни проблеми и прашања околу буџет заснован на перформанси (на пр. аутпут наспроти резултат)
- Анализи за насочување на резултатите (на пр. поголема хармонизација на целите помеѓу ресорните министерства)
- Анализи за буџет заснован на полова еднаквост (на пр. не постојат податоци поделени по пол, не постои координација помеѓу министерствата)
- Дава мислење за понатамошен развој – на пр. транспарентен буџет во одонс на диверзитет (мигранти, раличнi генерации, лица со инвалидитет)

Справување со предизвици

- Парламентарната буџетска канцеларија сè повеќе се гледа како релевантен фактор во буџетскиот процес и буџетската дебата
- Пратениците и нивниот персонал, но и министерот за финансии и ресорните министри, интензивно ги користат производите на парламентарната буџетска канцеларија при нивната подготовка на пленарни и комисиски седници
- Членовите на буџетската комисија се почесто поднесуваат барања за студии
- Анализите на парламентарната буџетска канцеларија се сметаат за објективни и висококвалитетни и меѓу владините институции и кај медиумите, коишто ги користат информациите од веб-страницата на парламентот
- Се создадоа цврсти работни односи со владините институции, коишто доведоа до пренос на знаење во двете насоки
- Пристапот до буџетски информации во основа е добар, но и понатаму е на неформална основа и треба дополнително да се појасни
- Парламентарната буџетска канцеларија го опслужува парламентот, и не работи директно со граѓаните

Благодарам за вниманието!

Контакт:

Хелмут Бергер
Шеф на парламентарната буџетска канцеларија

Parliament, A-1017 Wien, Dr. Karl Renner-Ring 3
Tel. +0043 1 40 110-2889; +0043 676 8900-2889
E-mail: helmut.berger@parlament.gv.at