

Reforma Budżetowa w Austrii – aspekty Rachunkowości Zarządczej

Johann Seiwald
Federalne Ministerstwo Finansów Republiki Austrii

MINISTERSTWO FINANSÓW
REPUBLIKI AUSTRII

KAPITAŁ LUDZKI

WYKONANIE

INICJATYWA EUROPEJSKIEGO
BUDŻETOWEGO

FINANSOWANIE

Skonkretyzowana w ramach projektu „Poprawa jakości zarządzania w administracji rządowej – Akademia Zarządzania Publicznego II etap” – współfinansowanego ze środków UE i Europejskiego Funduszu Społecznego, (PO KL, Priorytet V, Działanie 5.1, Poddziałanie 5.1.1).

JAK POWSTAŁ DUCH REFORMY

- Niezadowolenie z tradycyjnego systemu.
- Słabe wykorzystanie instrumentów i procesów rachunkowości zarządczej.
- Departament budżetu rozpoczął badania nad możliwą reformą budżetową.
- Silny wpływ doświadczeń międzynarodowych.
- Departament budżetu otrzymał polityczne wsparcie dla reformy.
- Poprawki do konstytucji (2007): reforma stała się nieodwracalna („spalone mosty”).

KAPITAŁ LUDZKI

WYKONANIE

INICJATYWA EUROPEJSKIEGO
BUDŻETOWEGO

FINANSOWANIE

2

DLACZEGO REFORMA?

- Główna motywacja: Poprawa podejmowania decyzji budżetowych.
- Odpowiada na następujące słabości tradycyjnego systemu:
 - ✓ Bez wiążącej średniookresowej perspektywy.
 - ✓ Główny nacisk na wpływy/wkład.
 - ✓ Monopol perspektywy gotówkowej.
- Budżet jako wszechstronny instrument kontroli zasobów, produktów i rezultatów.
- Wprowadzenie w dwóch etapach: 2009 i 2013.
- Jednogłośnie decyzja Parlamentu.

KAPITAŁ LUDZKI

WYKONANIE

INICJATYWA EUROPEJSKIEGO
BUDŻETOWEGO

FINANSOWANIE

3

RACHUNKOWOŚĆ ZARZĄDCZA I MODEL KONTROLI W AUSTRII

system tradycyjny	nowy system
<ul style="list-style-type: none"> ▪ budżet w ujęciu rocznym; wyniki planowania średnioterminowego nie są prawnie wiążące; ▪ niewykorzystane środki: na koniec roku - elastyczność tylko w wyjątkowych przypadkach; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ średnioterminowy plan wydatków z prawnie wiążącym pułapem wydatków na okres czterech następnych lat; ▪ niewykorzystane środki: pełna elastyczność na koniec roku (każdy z ministrów własnym ministrem finansów.);

Wynik: sytuacja korzystna dla MF (wzmocnienie stabilności finansowej) i ministerstw (więcej elastyczności w ramach limitów wydatków); "grudniowa gorączka" zatrzymana

RACHUNKOWOŚĆ ZARZĄDCZA I MODEL KONTROLI W AUSTRII

Drugi Krok 2013:

system tradycyjny	nowy system
<ul style="list-style-type: none"> ▪ rachunkowość i budżetowanie środków pieniężnych; ▪ struktura budżetowa: szczegółowe, prawnie wiążące przeznaczenie środków (> 1000); ▪ zorientowany na nakład/wpływy; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ rachunkowość i budżetowanie - dwie wiążące perspektywy: środków pieniężnych i memoriałowa; ▪ prawnie wiążące budżety globalne (< 70);

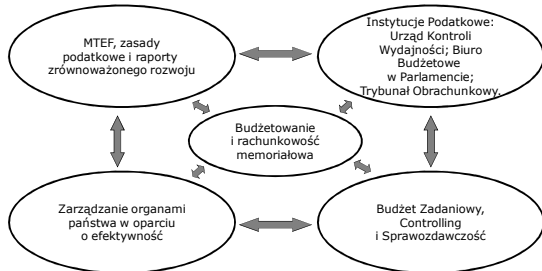
RACHUNKOWOŚĆ ZARZĄDCZA I MODEL KONTROLI W AUSTRII

system tradycyjny	nowy system
<ul style="list-style-type: none"> ▪ dyscyplina budżetowa: słabe zachęty i sankcje ▪ brak długoterminowej projekcji fiskalnej 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ budżet zadaniowy [efektywnościowy] (w tym budżet wrażliwy ze względu na płeć) jako integralna część procesu budżetowego na wszystkich szczeblach administracji ▪ zachęty i sankcje znacząco wzmocnione ▪ długoterminowa projekcja fiskalna (> 30 lat)

STRUKTURA REFORMY

Zmiana w konstytucji:

- **Nowe zasady: orientacja wpływu, efektywności, przejrzystości, prawdziwy i rzetelny obraz.**
- **Lepsze zarządzanie finansami i wydajności zintegrowanego podejścia.**
- **Nowa równowaga** elastyczności zarządzania i odpowiedzialności.



* MTEF (ang. Medium-Term Expenditur Framework) - średniookresowa struktura wydatków.

STRATEGICZNE PODEJŚCIE W ROZWOJU I REALIZACJI REFORMY

- **Obszerne badanie doświadczeń innych krajów, które przeprowadziły reformę:** Nauka o dobrych i złych praktykach w ujęciu międzykulturowym
- **Reforma jako nieodwracalny proces:** Kluczowe elementy poprawek do konstytucji, przepisów szczegółowych w późniejszym terminie
- **Projektowanie i realizacja reform przez własny personel:** Utrzymanie zewnętrznych konsultantów na jak najniższym poziomie, budowanie i wzmacnianie wewnętrznej wiedzy specjalistycznej
- **Pragmatyczne projektowanie reformy:** Zmniejszenie złożoności, mniej znaczy więcej, nie ma 100% perfekcyjnego podejścia
- **Zapewnienie fazy pilotażowej** dla jak najlepszej próby

REFORMA BUDŻETOWA: PIERWSZE DOŚWIADCZENIA

- Dyscyplina budżetowa i planowanie: obowiązujące MTEF** (medium-term expenditure framework – pol. średniookresowa struktura wydatków) oraz raport strategiczny

Rubryka	n+1	n+2	n+3	n+4
1 Ogólne Sprawy Rządowe, Sądy i Bezpieczeństwo				
2 Zatrudnienie, Pomoc Społeczna, Zdrowie i Rodzina				
3 Edukacja, Nauka, Kultura i Sztuka				
4 Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko				
5 Zarządzanie finansowe i odsetki				

- Elastyczność dla ministerstw** w przenoszeniu środków bez konieczności określania ich przeznaczenia

ŚREDNIOOKRESOWA STRUKTURA WYDATKÓW (MTEF)

- Prawo MTEF określa pułap wydatków:**
 - na 4 lata
 - dla 5 rubryk (rubryki pokrywają kilka ministerstw) oraz
 - dla około 30 rozdziałów ustawy budżetowej (szczegółowych dla danego ministerstwa)
- MTEF wiążąca dla planowania i wykonania budżetu:**
 - Poziom rubryki: n+1 do n+4
 - Poziom rozdziału budżetu: n+1 (& n+2)
- 2 rodzaje pułapów:**
 - bazowo stały: - 75% wydatków
 - zmienny zgodnie z uprzednio zdefiniowanymi wskaźnikami dla obszarów wydatków z wysoką ekspozycją na cykl gospodarczy, w zależności od wpływów podatkowych, refundowane przez UE płatności z powodu zobowiązań
- Planowanie za ruchome / kroczące okresy: n+4 is added annually**

OD SZACUNKÓW BAZOWYCH DO MTEF – PODEJŚCIE ODGÓRNE

- Krok pierwszy:** oszacowanie linii bazowej
- Krok drugi:** zdefiniowanie celów budżetowych na dany rok (według norm UE)
- Krok trzeci:** „cel cięć w wydatkach” (różnica pomiędzy krokiem pierwszym i drugim) zdefiniowany
- Krok czwarty:** w jaki sposób alokować konsolidację do każdego ministerstwa decyzja w sprawie
 - który poziom rządowy wnosi jaki wkład?
 - stosunek cięć wydatków i wzrost dochodów?
 - cięcia wydatków: szerokie czy ukierunkowane?
- Krok piąty:** każda ministerstwo otrzymuje pułap wydatków (maksymalnie) i dochodów (minimum) na rok w oparciu o MTEF
 - albo decyzja została podjęta na najwyższym szczeblu rządowym i nie jest wynikiem negocjacji w odpowiednich ministerstwach
 - lub jest wynikiem bardzo restrykcyjnych negocjacji w odpowiednich ministerstwach
- Krok szósty:** projekt MTEF uchwalony w rządzie i parlamencie

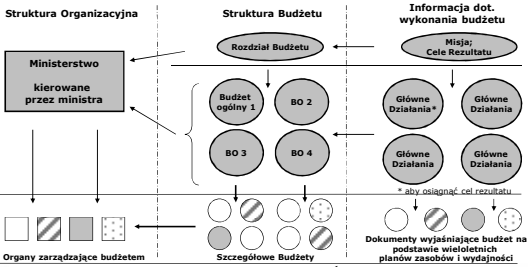
WYKONANIE BUDŻETU I RACHUNKOWOŚĆ ZARZĄDCZA

- W oparciu o prawo budżetowe składające się z 1.100 pozycji (od 2013 roku: 70 prawnie wiążących ogólnych budżetów z możliwością przesuwania środków)
- **MTEF:** wiążące w wykonaniu budżetu
- **Przesuwanie środków między pozycjami:**
 - ✓ wymagana zgoda Ministerstwa Finansów (MF)
 - ✓ wprowadzone pułapy MTEF nie mogą zostać przekroczone
- **Przesuwanie środków pomiędzy dwoma ministerstwami:**
 - ✓ wymagana zgoda MF oraz obu ministerstw
- **Rosnące przychody mogą być wykorzystane na dodatkowe wydatki**
- **Pełna swoboda na koniec roku** (bez konieczności określania ich przeznaczenia)
- **Używanie zintegrowanych narzędzi IT (SAP), obowiązkowych dla wszystkich ministerstw, posiadanie aktualnych danych na co dzień**

DRUGI ETAP OD ROKU 2013: NOWA STRUKTURA BUDŻETU



INTEGRACJA STRUKTUR ORGANIZACYJNYCH, BUDŻETU I ZARZĄDZANIA WYKONANIEM



PODSTAWA PRAWNA SYSTEMU ZARZĄDZANIA EFEKTYWNOŚCIĄ: KONSTITUCJA

- Art. 51 (8): „W Zarządzaniu Budżetem Federacji **podstawową zasadą w zasadach dotyczących zorientowania na oddziaływanie, zwłaszcza z uwagi na cele rzeczywiste** równości kobiet i mężczyzn, **przejrzystość, wydajność oraz najwierniejsze możliwe przedstawienie sytuacji finansowej Federacji muszą być przestrzegane**”.
 - Art. 51 (9): „Szczegóły [...] powinny być ustalone przez ustawy federalne [...] w zgodzie z postanowieniami pkt. 8. a w tym w szczególności:
 1. Środki dla administracji zorientowanej na oddziaływanie, **szczególnie mając również na względzie** cel rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn”;
- &**
- Art. 13 (3): „Federacja, Państwa i Gminy **mają na celu dążyć** do rzeczywistej równości kobiet i mężczyzn w zarządzaniu budżetem”.

WPROWADZANIE UKIERUNKOWANIA NA ODDZIAŁYWANIE W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA BUDŻETEM

- Budżetowanie zadaniowe: Informacje o działalności zawarte w raporcie strategicznym, sprawozdanie budżetowe i dokumenty wyjaśniające
- Kompleksowa ocena skutków regulacji (OSR) system zasad i przepisów
- Controlling efektywności
- Wymogi dotyczące sprawozdawczości i obowiązków informacyjnych
- Zarządzanie zorientowane na rezultaty poprzez umowy efektywnościowe

Cele :

- Przejrzystość w oczach obywateli
- Ułatwienie ustalania priorytetów
- Wzmocnienie wiarygodności

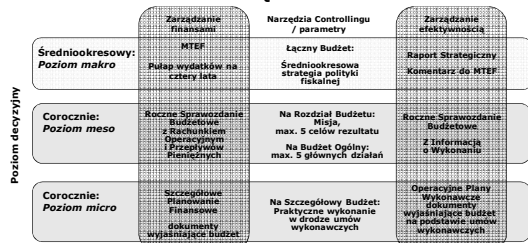
ŁUŻNE POWIĄZANIE ROZLICZEŃ MIĘDZYOKRESOWYCH BIERNYCH I BUDŻETU ZADANIOWEGO

Cele i Korzyści Budżetowania Zadaniowego:

- Tworzy kompleksowe powiązanie **produktów** i rezultatów z istniejącymi zasobami budżetowymi
- Brak wzorów budżetu
- Ułatwia **ustalanie priorytetów** w polityce
- Wzmacnia **wiarygodność efektywności**
- Umożliwia przejrzystą **prezentację wyników** osiągniętych przez rząd i jego administrację, opinii publicznej i parlamentowi



INSTRUMENTY RACHUNKOWOŚCI FINANSOWEJ I ZARZĄDCZEJ



19 Anlage I HAUPTKONTENPLAN 2008

(Beträge in Millionen EUR)

Kt	Kt	Bezeichnung	Ans.	Erträge		Inhalts-Verfahren Ausgaben	Bundesvor-anschlag 2008	Bundesvor-anschlag 2007	UFSAG 2008
				pers.	sonst.				
1/80	1/8000	Finanzverwaltung:							
	1/8000	Bundesaufwandskonto für Finanzen:							
	1/800001	Zentrale Leistung:		55.380	9.834		55.380	51.625	43.527
	1/800002	Personalaufwendungen:				9.834	9.475	9.161	
	1/800003	Büro:				0.511	0.531	0.501	
	1/800007	Aufwendungen (Gesetzl. Verpflichtungen):		0.041		0.041	0.041	0.050	
	21			0.457		0.457	0.457	0.429	
	43			0.179		0.179	0.178	0.177	
	44			77.316		77.316	76.269	71.897	
	1/80008	Veränderungen:							
		Summe 5000 ...		55.380	77.955	2.834	158.150	151.087	118.254
1/8001	1/80010	Einbehaltungsvergütung gem. Art. II Abs. 3 Eigenmittelbeiträgen:							
	1/80010	Einbehaltungsvergütung gem. 1. Zs. Abs. 4 SachB-Gb			1.239		1.239	1.302	1.321
1/8002	1/80020	IT-Bereich:							
	1/80020	Aufwendungen:		115.168			115.168	115.166	115.056
1/8003	1/80030	Ertragsrückstellungen:							
	1/80030	Aufwendungen (Gesetzl. Verpflichtungen):		1.489			1.489	1.489	0.729

zostanie zastąpione ...



ROCZNE SPRAWOZDANIA BUDŻETU ZA 2013: DLA ROZDZIAŁU

Sprawozdanie z wykonania:

Sprawozdanie z przepływu środków pieniężnych	Plan MTEF	Budżet n+1	Budżet n	Aktualny n-1
Kasa				
Wydatki – sztywny plan				
Wydatki – zmienny plan				
Wydatki ogółem				
Stan środków pieniężnych netto				

Prawie wiążące

Sprawozdanie operacyjne	Budżet n+1	Budżet n	Aktualny n-1
Przychody			
Koszty			
Saldo (netto)			

MTEF = średniookresowa struktura wydatków

ROCZNE SPRAWOZDANIA BUDŻETU ZA 2013: DLA ROZDZIAŁU

Cel Rezultatu1:

Dlaczego ten rezultat:

W jaki sposób zostanie osiągnięty ten rezultat:

Jak będzie wyglądał sukces:

- Max. 5 celów rezultatu na rozdział
- 1 cel rezultatu bezpośrednio odnoszący się równości płci
- Cel ogólny: Zintegrowany widok na budżet i informacje o wydajności

ROCZNE SPRAWOZDANIA BUDŻETU ZA 2013: DLA CAŁEGO BUDŻETU

Budżet Ogólny nr.01 Sprawozdanie operacyjne			
	Budżet n+1	Budżet n	Aktualny n-1
Przychody z działalności operacyjnej i transfery			
Przychody z działalności finansowej			
Przychody			
Koszty personelu			
Koszty operacyjne			
Koszty transferowe			
Koszty z tytułu działalności finansowej			
Koszty			
zmienione Koszty			
Saldo (netto)			
Budżet Ogólny nr.01 Sprawozdanie z przepływu środków pieniężnych			
	Budżet n+1	Budżet n	Aktualny n-1
Wpływy z działalności operacyjnej i transfery			
Wpływy z działalności inwestycyjnej			
Wpływy z tytułu pożyczek			
Wpływy			
Wydatki operacyjne i na personel			
Wydatki z transferów			
Wydatki z działalności inwestycyjnej			
Wydatki z tytułu kredytów			
Wydatki			
zmienione wydatki			
Saldo środków pieniężnych netto			

ROCZNE SPRAWOZDANIE BUDŻETU ZA 2013 DLA BUDŻETU OGÓLNEGO

Działania/Produkty (max. pięć w tym aktywność płci)

Wzrost w rezultat numer	Co zrobić aby osiągnąć rezultat? Działania/Produkty:	Jak wygląda sukces? Kamienie milowe/Mierniki dla n+1	Jak wygląda sukces? Kamienie milowe/Mierniki dla n

Komentarze na temat działań / produktów z poprzedniego oświadczenia budżetu, które nie są już ujęte w niniejszym oświadczeniu budżetu

Ostatnie zalecenie Trybunału Obrachunkowego

Odpowiedź ministerstwa

KIEROWANIE JEDNOSTKAMI ADMINISTRACYJNYMI W OPARCIU O WYNIKI

- Wydziały otrzymują pulę środków wraz z zamierzonymi rezultatami i są odpowiedzialne za ich osiągnięcie.
- Każdy wydział otrzymuje w sposób ciągły plan 4 letni, który integruje zasoby i rezultaty.
- Zachęty: niewykorzystane fundusze są przenoszone w danej jednostce; premie dla urzędników służby cywilnej występują, jeżeli finansowe i efektywnościowe cele zostały osiągnięte.
- Sankcje: jeśli występują naruszenia przepisów budżetu, Ministerstwo Finansów może odliczyć odpowiednie środki z puli przyznanej danemu ministerstwu; ministerstwa są wtedy zmuszone do uzgadniania projektów z Ministerstwem Finansów na zredukowanym poziomie finansowania.

ZARZĄDZANIE BUDŻETEM UKIERUNKOWANYM NA ODDZIAŁYWANIE – DEFINICJA RÓL

- Minister: **odpowiedzialny za budżetowanie zadaniowe oraz za controlling efektywności na poziomie ministerstwa.**
- Szef agencji/organu państwowego: **odpowiedzialny za zarządzanie budżetem a w szczególności budżetem agencji, w tym wdrażanie rozwiązań pozwalających na osiągnięcie celów związanych z efektywnością.**
- Ministerstwo Finansów: **określa ramy zarządzania budżetem ukierunkowanym na oddziaływanie, w tym budżetu zadaniowego.**
- Urząd Kanclerza Federalnego: **odpowiedzialny za controlling efektywności na poziomie krajowym/federalnym.**
- Trybunał Obrachunkowy: **odpowiedzialny za roczne sprawozdania finansowe, audyty, pełni rolę doradczą dla rządu. Nowy element: zalecenia z ostatnich kontroli mogą być zawarte w sprawozdaniu budżetowym na poziomie całego budżetu.**

CONTROLLING EFEKTYWNOŚCI

- 1. Na poziomie ministerstwa:**
 - obejmuje wszystkie szczeble kierownicze wraz z informacją dotyczącą efektywności określoną w budżecie i odpowiednich umowach efektywności;
 - wyznaczana przez ministra;
 - Urząd Kanclerza Federalnego: oferuje wsparcie przy konfiguracji i prowadzeniu zarządzania wykonaniem.
 - 2. Na szczeblu krajowym/federalnym:**
 - zawiera informacje o wydajności rozdziału budżetu i globalnego budżetu;
 - obejmuje audyt wewnętrzny / oceny zasad i przepisów w ramach systemu oceny skutków regulacji (OSR).
- Wymogi sprawozdawcze:**
- półroczne sprawozdanie komisji budżetowej parlamentu, w terminie miesiąca po 30 kwietnia oraz 30 września;
 - koordynowane i prezentowane przez Urząd Kanclerza Federalnego.

SYTUACJA KORZYSTNA DLA ZRÓWNOWAŻONEGO BUDŻETU I MINISTERSTW

Jasne zobowiązanie dla średniookresowej dyscypliny fiskalnej,

w zamian za

- **zwiększoną elastyczność oraz lepsze planowanie średnioterminowe dla ministerstw AS:**
 - ✓ niewykorzystane na koniec roku fundusze, mogą być przeniesione na przyszłe okresy
 - ✓ bodziec dla rosnących przychodów (nie dla wpływów z podatków!): budowanie rezerw, bez konieczności określania przeznaczenia tych rezerw
- **bardzo pozytywne wyniki wstępne:** opanowanie "grudniowej gorączki" znaczne oszczędności, skuteczniejsze ustalanie priorytetów

FEDERALNA REFORMA BUDŻETOWA W AUSTRII

- Jest kompleksową reformą skierowaną do całego systemu a nie tylko do jego wybranych elementów (rachunkowość zarządcza jest częścią tego systemu)
- jest więcej niż tylko reformą rachunkowości i zmianą reguł zarządzania, budżetowych i księgowych
- wymaga **zmian kulturowych** w ramach administracji, jak również na szczeblu politycznym (ustalenie priorytetów, zdefiniowanie wymiernych celów, przejrzystego procesu podejmowania decyzji, itp.)

OSIĄGNIĘCIE REFORMY BUDŻETOWEJ – WYCIĄGNIĘTE WNIOSKI:

- Zidentyfikuj napęd dla reformy z inspirującą wizją.
- Stwórz potrzebę reformy.
- Planując reformę: zmniejsz złożoność w jak największym stopniu; skup się na praktycznych potrzebach i powstrzymaj się od tworzenia „idealnego systemu”.
- Wykorzystaj doświadczenia zagranicznych reform, ale dostosuj je do środowiska kulturowego.
- Zbierz wszystkie zainteresowane strony razem = stwórz szerokie porozumienie na rzecz reformy.
- Dopilnuj żeby proces reformy był nieodwracalny.



Dziękuję za uwagę!

BAUNDESKANZLERAMT  ÖSTERREICH
BUNDESKANZLERAMT
FÜR FÖRDERUNG ÖFFENTLICHER DIENSTE

Kontakt:

Johann Seiwald
Head of Federal Budget Management Office
Szef Federalnego Biura Zarządzania Budżetem

Federal Chancellery
Hohenstaufengasse 3, A-1010 Vienna
Tel: +43 1 514 33 502006
johann.seiwald@bka.gv.at



KAPITAŁ LUDZKI
INICJATYWA WZROSTU GOSPODARSTWA



MINISTERSTWO
WNETRZASZCZ
REPUBLICZNY
BIURO SZEFOWI BUDŻETU
