

Загальні правила Федерального міністерства фінансів щодо наведення фінансових наслідків законопроектів для надходжень та видатків державного бюджету

Згідно з § 43 п. 1 № 5 Спільного Регламенту Федеральних міністерств (СРФ) у поясненні до законопроектів необхідно наводити оцінку впливу закону. За § 44 п. 1 СРФ під впливом закону слід розуміти суттєві наслідки закону. У § 44 п. 2 СРФ наводиться, що до цього належать фінансові наслідки для надходжень та видатків державного бюджету, включаючи наслідки, пов'язані з виконанням закону. Далі у § 44 п. 2 СРФ встановлюється:

«Надходження та видатки, які припадають на федеральний бюджет, необхідно наводити за розподілом на строк чинного багаторічного фінансового плану Федерації. При цьому слід надавати відомості, чи були та наскільки були враховані додаткові видатки або надходження у багаторічному фінансовому плані та яким чином можна знайти вирівнювання. Оцінювання сум обов'язково проводиться за узгодженням з Федеральним міністерством фінансів, а, за потребою, й їх розрахунок. Якщо за очікуваннями фінансових наслідків не передбачається, то це треба навести у поясненні».

Під час оцінювання фінансових наслідків (оцінювання змін у надходженнях і видатках Федерації в актуальному та майбутніх бюджетах) знову і знову виникають типові сумнівні випадки, для яких було складено цю допоміжну робочу інструкцію. Врахування положень Робочої інструкції допоможе знизити рівень помилкових оцінок. У окремих випадках може бути доцільним відхилення від положень робочої інструкції. Однак для переважної кількості випадків ці приклади, що базуються на експертизі попередньої законодавчої практики, дають змогу ухвалити доцільні та належні рішення.

Федеральне міністерство фінансів готове надавати пояснення розпорядникам бюджетних коштів щодо зображення витрат, у тому числі, до подання законопроекту на розгляд.

Зміст

- I. Правдивість оцінювання фінансових наслідків
- II. Відсутність обов’язку наведення оцінки фінансових наслідків
- III. Точність розрахунку та зображення очікуваних витрат
- IV. Покриття витрат, відповідність фінансовому стану бюджету
- V. Структура оцінки фінансових наслідків

I. Правдивість оцінювання фінансових наслідків

Забороняється замовчувати витрати, які встановлено, або які можуть бути встановлені. Будь-який припис про ненаведення або невичерпне наведення у законопроекті витрат, які встановлено, або які можуть бути встановлені, задля ухвалення проекту є несумісним з СРФ.

Якщо законодавчий захід зумовлює зміни у штатному розкладі або кількості штатних одиниць, то це треба навести у межах оцінки фінансових наслідків, тому що подібні зміни матимуть вплив на видатки та надходження Федерації.

II. Відсутність обов’язку наведення фінансових наслідків

Постанови

У якості фінансових наслідків слід розглядати тільки ті наслідки, які є безпосередньо пов’язаними з запланованим правовим актом. Це означає, наприклад, що у проектах постанов не треба повторювати оцінки фінансових наслідків закону, який дає відповідні правові підстави для цієї постанови, якщо ці фінансові наслідки відповідають ухваленому закону.

Імплементация законодавства ЄС

У разі імплементации законодавства ЄС у національних правових актах діють дещо інші правила. У цьому випадку слід надавати ті фінансові наслідки, які впливають з реалізації імплементованого у Німеччині законодавства ЄС, в незалежності від того, чи виходить національний правовий акт за межі реалізації 1:1.

Зміни у податку з обороту

Зміни у податку з обороту слід наводити тільки у тому випадку, якщо очікується, що захід буде мати вплив на загальні надходження з податку з обороту. Цього не відбудеться, якщо можна буде виходити з того, що цей захід призведе тільки до заміни товарів у третьої особи, які необхідно буде придбати, а рівень споживання та інвестування у цілому залишиться незмінним

III. Точність розрахунку та зображення очікуваних витрат

Витрати треба розраховувати настільки точно, як це можливо, ґрунтуючись на розумному співвідношенні витрат і корисності. Федеральне міністерство фінансів потребує визначення витрат для складання бюджету та фінансового плану (Прим.: *Наступні приклади стосуються виключно пункту «Видатки державних бюджетів»*).

1. Розрахунок витрат

Витрати, які стосуються суті відповідного законодавчого акту, слід зображати якомога детальніше. Це розповсюджується в першу чергу на ті випадки, коли очікувані фінансові наслідки будуть становити головну суть пояснення до закону. Визначення витрат може базуватися, наприклад, на існуючих статистичних даних, власних розрахунках моделей або на експертних висновках зовнішніх досліджень. У цьому випадку слід наводити методику, за якою були зроблені вирішальні припущення.

Приклади:

Проект змін до Закону про забезпечення медичними послугами 2001
Друкований екземпляр Бундестагу 14/7064

На титульному аркуші міститься стисле та точне оцінювання фінансових наслідків (Додаток 1).

У фінансовій частині (стор. 56 і далі) зображено детальні розрахунки витрат на окремі заходи та їх вплив на федерацію, землі та громади (Додаток 2).

Проект Закону про збір репрезентативних статистичних даних населення, ринку праці, житлової ситуації домогосподарств
(мікроперепис 2005 – МПЗ 2005)
Друкований екземпляр Бундестагу 15/2543

На титульному аркуші містяться стислі, точні та переконливі результати розрахунку витрат з обґрунтуванням (Додаток 3).

2. Вищий ліміт витрат

Якщо неможливо провести розрахунок витрат через те, що, наприклад, для розрахунків бракує необхідних вихідних даних, необхідно спробувати встановити вищий ліміт витрат. У такому випадку можна застосувати наступні висловлювання:

«За очікуваннями, додаткові витрати, необхідні для реалізації цього заходу, не перевищуватимуть X €», або «Для виконання додаткових функцій необхідно залучити додатковий персонал. За очікуваннями, необхідно X додаткових штатних одиниць», або «За очікуваннями, додаткові надходження не перевищуватимуть X € на рік».

Приклади:

Проект Закону про регулювання правових питань у сфері міжнародного усиновлення дітей та про подальший розвиток правових засад сприяння усиновленню
Друкований екземпляр Бундестагу 14/6011

На титульному аркуші міститься стисле пояснення щодо максимально можливих витрат (Додаток 4).

У фінансовій частині (стор. 33 і далі) описано зміни, які можуть вплинути на витрати, зображено причини, за якими було неможливо провести точного розрахунку витрат, а також наведено вищий можливий ліміт витрат (Додаток 5)

Проект Закону про імплементацію Директиви ЄС про оцінювання рівня шуму у навколишньому середовищу та заходи боротьби з шумом
(мікроперепис 2005 – МПЗ 2005)

Друкований екземпляр Бундестагу 15/3782

На титульному аркуші (Додаток 6) та у головній частині законопроекту (стор. 20 і далі) (Додаток 7) наводяться пояснення щодо очікуваних можливих мінімальних і максимальних витрат. Законопроект містить пояснення, при настанні яких обставин витрати можуть досягти мінімального або максимального ліміту.

2. Моделювання витрат

Якщо неможливо провести ані розрахунок витрат, ані встановити вищий ліміт витрат, слід розробити приблизні моделі або сценарії фінансових наслідків. У такому випадку можна наводити такі формулювання:

«Розрахунок витрат є неможливим через такі причини:..... . У будь-якому випадку можна виходити з того, що при залученні (X осіб, X підприємств, X відсотків від базового показника) для наступних напрямків виникають такі витрати:...»

Приклад:

Проект Закону про забезпечення медичними послугами в особливих випадках застосування за кордоном

(Закон про медичне забезпечення військових місій)

Друкований екземпляр Бундестагу 15/3416

У фінансовій частині (стор. 21 і далі) наводяться причини, через які не було проведено розрахунків витрат та не було встановлено найвищого ліміту витрат. Оцінювання витрат тому ґрунтується на припущенні щодо кількості нещасних випадків (Додаток 8).

2. Тенденція витрат

Якщо неможливо навести оцінювання витрат за зображеними вище методиками, фінансові наслідки треба описати хоча б з урахуванням тенденцій. У такому випадку можна застосовувати такі висловлювання:

«Впровадження (опис заходу) має тенденцію до збільшення видатків / зменшення надходжень у таких сферах: Це впливає з таких обставин.....».

Приклади:

Проект Закону про реформування цивільних процесів
Друкований екземпляр Бундестагу 14/4722

На титульному аркуші (Додаток 9) та у докладному описі фінансових наслідків (стор. 71 і далі) (Додаток 10) пояснюється, чому закон призведе до додаткових витрат.

Проект Закону про імплементацію регламентів Європейського Союзу у сфері генної техніки та проект змін до Постанови про нові продукти харчування та домішки до продуктів харчування

Друкований екземпляр Бундестагу 15/2520

Заходи, пов'язані з витратами, докладно описуються на титульному аркуші, наводяться вагомні причини, які унеможливили проведення точних розрахунків (Додаток 11).

Фінансовий вплив, який неможливо представити у числових показниках (з погляду ступені готовності бюджету) або настання якого викликає суттєві сумніви (наприклад, структурні ефекти, опосередковані наслідки, вплив на ефективність), не слід включати до зведених фінансових таблиць дебету та кредиту закону. Якщо їх пояснення подається в обґрунтуванні суті закону, це треба розглядати окремо.

Приклад:

Проект Закону про модернізацію обов'язкового медичного страхування
(Закон про модернізацію ОМС – ЗПМ)

Друкований екземпляр Бундестагу 15/1525

Закон містить зведену фінансову таблицю (стор. 171) з безпосередніми фінансовими наслідками у числовому вимірі. Крім того, у ньому наводиться (стор. 172 і далі) приблизна характеристика інших структурних заходів, які не були включені до зображення фінансових наслідків (особливо, що стосується впливу на зниження страхового внеску в обов'язковому медичному страхуванні) (Додаток 12).

IV. Покриття витрат, відповідність фінансовому стану бюджету

Згідно з § 10 п. 1 реч. 2 Положення про федеральний бюджет у законопроектах необхідно наводити, яким чином можна знайти покриття та баланс передбачених додаткових видатків федерації. Слід описувати, як буде реалізована така компенсація. Якщо компенсація не передбачається, треба навести відповідні обґрунтування.

Приклади:

Проект Закону про ухвалену 17 листопада 1997 р. у Римі редакцію Міжнародної конвенції з захисту рослин
Друкований екземпляр Бундестагу 15/2544

На титульному аркуші наводяться витрати та пояснюється, що вони можуть фінансуватися за рахунок перерозподілу коштів з Розділу 10 окремого бюджетного плану 10 (Розділ 13).

Проект Закону про забезпечення медичними послугами в особливих випадках застосування за кордоном
(Закон про медичне забезпечення військових місій)
Друкований екземпляр Бундестагу 15/3416

У фінансовій частині (стор. 23) міститься пояснення, що додаткові витрати, які впливають з цього закону, покриваються бюджетними програмами, які стосуються закону, особливо Окремим планом 33 (Додаток 14).

Проект Тринадцятого закону про зміну Закону про дорожній рух
Друкований екземпляр Бундестагу 15/3416

На титульному аркуші (Додаток 15) та у частині витрат загального пояснення до закону (стор. 7) (Додаток 16) містяться пояснення про додаткові витрати Федерації та обґрунтовується, що ці додаткові витрати покриваються зборами.

У тих випадках, коли безсумнівно слід очікувати тільки невеликого обсягу фінансових наслідків, компенсація може бути перенесеною на наступний бюджетний цикл.

Приклад:

Проект Дванадцятого закону про зміни до Закону про медичні ліки
Друкований екземпляр Бундестагу 748/03

На титульному аркуші (Додаток 17) та в основній частині (стор. 54) (Додаток 18) пояснюється, що додаткові витрати можуть фінансуватися зі зборів і податків, підвищення потреби у матеріальних і кадрових потужностях буде розглядатися на обговоренні бюджету у парламенті.

V. Структура оцінки фінансових наслідків

Оцінка фінансових наслідків повинна покривати весь строк фінансового плану. Це означає наступне: якщо фінансові наслідки за окремими роками відрізняються один від одного, то ці фінансові наслідки треба зображати окремо за роками.

Якщо законопроект охоплює багато велику кількість змін, то фінансові наслідки не зводяться в одній загальній сумі, а розподіляються по окремим сферам. Це стосується і можливих перехідних положень.

Приклад:

Проект Супровідного закону про бюджет 2005
Друкований екземпляр Бундестагу 15/3442

	<i>Зниження видатків, млн. євро</i>			
	2005	2006	2007	2008
Стаття 1 і 2 <i>Скорочення відшкодування податку на нафту для дизельного палива, яке використовується у сільському та лісному господарстві</i> <i>з цього:</i>				
<i>- обмеження обсягу мінеральної олії, який може отримати податкове відшкодування, на одне сільськогосподарське підприємство і лісництво до 10 000 л/рік</i>	0	287	287	287
<i>- впровадження власних внесків у розмірі 350 євро</i>	0	162	162	162
Стаття 3 <i>Скорочення дотації Федерації на медичне страхування фермерів</i>	82	84	87	91
Сума <i>Проект Супровідного закону про бюджет 2005</i>	82	371	374	378

Якщо повний ефект від заходу настане лише у той рік, який виходить за межі фінансового плану, то одночасно з фінансовими наслідками на кожний рік фінансового плану слід наводити фінансові наслідки на той рік, в який очікується настання повного ефекту від закону.

При зображенні фінансових наслідків слід виокремлювати різні адміністративно-територіальні рівні. Слід враховувати та наводити можливий вплив на інші державні сфери, наприклад, на організації соціального страхування.

Приклад:

Проект Закону про фінансову підтримку розповсюдження інновацій за рахунок відміни дотацій

Друкований екземпляр Бундестагу 15/3781

<i>Адміністративно-територіальний рівень</i>	<i>Податкові надходження в млн. євро за касовими роками</i>							
	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<i>Федерація</i>	<i>95</i>	<i>632</i>	<i>947</i>	<i>1 262</i>	<i>1 578</i>	<i>1 889</i>	<i>2 204</i>	<i>2 504</i>
<i>Землі</i>	<i>95</i>	<i>632</i>	<i>947</i>	<i>1 262</i>	<i>1 578</i>	<i>1 889</i>	<i>2 504</i>	<i>2 504</i>
<i>Громади</i>	<i>33</i>	<i>224</i>	<i>334</i>	<i>446</i>	<i>557</i>	<i>667</i>	<i>778</i>	<i>885</i>
<i>Разом</i>	<i>233</i>	<i>1 488</i>	<i>2 228</i>	<i>2 970</i>	<i>3 713</i>	<i>4 445</i>	<i>50186</i>	<i>5 893</i>

Проект Закону про забезпечення сталих фінансових засад обов'язкового пенсійного страхування
(ПС-Закон про сталість)

Друкований екземпляр Бундестагу 15/2149

У фінансовій частині законопроекту (стор. 32 і далі) наведені докладні пояснення щодо окремих фінансових наслідків заходів законопроекту для обов'язкового соціального страхування поза межами обов'язкового пенсійного страхування (Додаток 19).