



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Встреча лидерских групп в рамках совместного заседания ПС

Введение в систему государственных финансов Франции

Органический закон о бюджете

Франк Мордак

Ответственный за бюджетный контроль и бухгалтер Министерства

Министерство финансов

Париж, 4 сентября 2012 года

Реформа в области бюджета и финансов во Франции

- Реформа в области государственного управления , являющаяся важной частью государственной реформы
- Принятие 1 августа 2011 года конституционного постановления о бюджетных законах (“LOLF”)
- Новая финансовая конституция государства была единогласно принята парламентом
- 4 года реализации (2002-2006), включая экспериментальный период
- Начиная с 2006 года - 6 полный период применения, что предоставило полезную информацию



Основной целью французской реформы является удовлетворение ожиданий



Парламентариев

- Более ясный бюджет и транспарентное исполнение
- Более совершенное ассигнование ресурсов на реализацию мер государственной политики



Граждан

- Граждане : более четкое понимание того, как используются налоги
Пользователи : государственные услуги, лучше удовлетворяющие их требованиям
- Налогоплательщики: более эффективное использование налогов



Должностных лиц

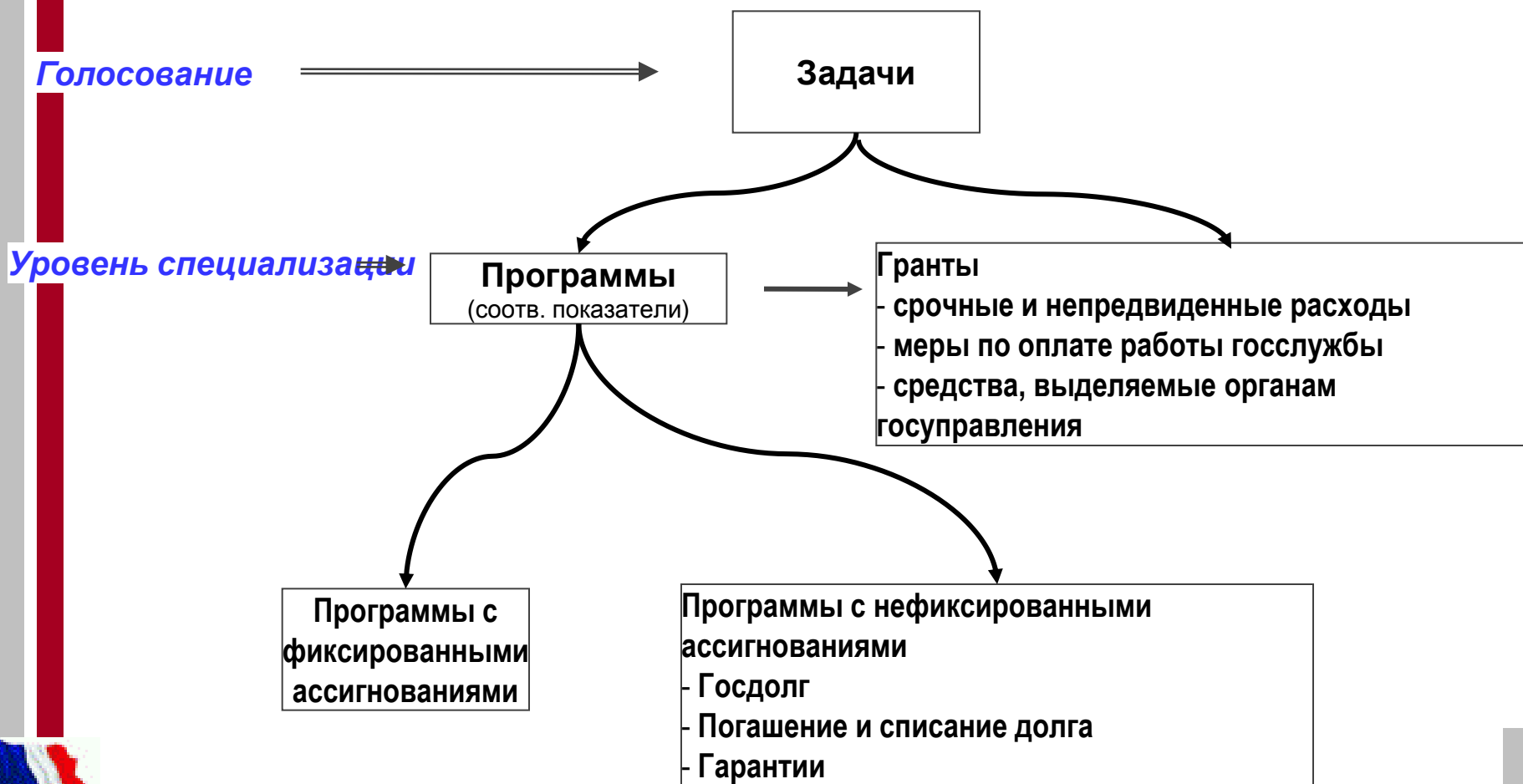
- Большая степень свободы и большая ответственность руководящих работников
- Четкие и ясные цели



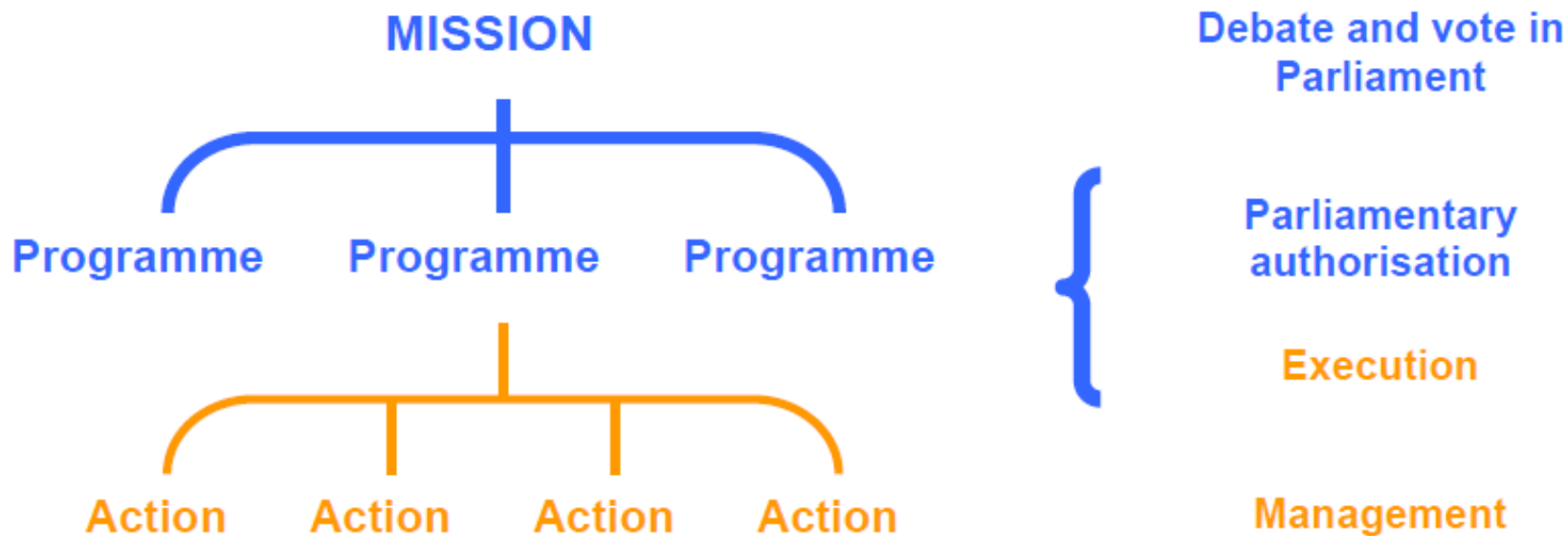
Несколько реформ, предусмотренным фундаментальным законом

- ➔ Новая **бюджетная классификация** в целях представления **назначения расходов** (программно-ориентированное бюджетирование)
- ➔ **Бюджет, ориентированный на результаты**, где целевые показатели **результатов деятельности** позволяют осуществлять новый вид государственного управления
- ➔ Более прозрачные и правильные счета, основанные на **методе начисления** и анализе затрат, предоставляют руководителям новые инструменты управления расходами
- ➔ Новая система управления бюджетом и новые процедуры: коллегиальность правительства и более активная роль **Парламента** в авторизации и контроле за расходами

1. Новая архитектура бюджета



Новая архитектура бюджета



Задача: выражение политического выбора

32 задачи бюджета сектора госуправления

- Определение согласованной государственной политики: “Задача включает в себя ряд программ, направленных на реализацию определенных мер государственной политики”
- Для принятия задачи необходимо голосование в Парламенте
 - Задача включает в себя ряд программ
 - Парламент может перераспределять ассигнования между различными программами в рамках одной задачи.
- Задача может быть министерской или межминистерской
 - 8 межминистерских задач,
 - Например, задача «Исследования», объединяющая 6 министерств

Задача “Исследование и высшее образование”

12 программ/ 6 министерств

- Высшее образование и исследования в университетах
- Студенческая жизнь
- Междисциплинарные научные и технологические исследования
- Исследования в области окружающей среды и управления ресурсами
- Космические исследования

Высшее образование и исследования

- Промышленные исследования

Экономика, финансы и промышленность

- Исследования в области рисков и загрязнения окружающей среды
- Исследования в области энергетики
- Исследования в области транспорта, инфраструктуры и жилищного хоз-ва

Экология и оборудование

- Совмещенные гражданские и военные исследования

Оборудование

- Культурные исследования и научная культура

Культура

- Высшее образование и исследования в области сельского хоз-ва

Сельское хоз-во

Программа : основа санкционирования и управления государственными мерами политики

125 программ в области бюджета сектора государственного управления

- Программа включает ассигнования *вне зависимости от их вида) на осуществление определенного вида деятельности или ряда видов деятельности (600)
- Программа осуществляется в рамках одного министерства
- Программа представляет собой специализированную единицу для осуществления ассигнований, а также для определения целей и показателей результатов деятельности
- Бюджет не составляется на основе затрат
- Для реализации программы необходимо управление, что создает новые управленческие функции

Глобализация ассигнований

Пример задачи “правосудие”

Прежде: 30 глав
160 прогнозируемых статей бюджета

Раздел III – Ресурсы департамента

Кадровые ресурсы - заработная плата
Сотрудники, вышедшие на пенсию – пенсии и пособия
Работающие и вышедшие на пенсию сотрудники – выплаты социального обеспечения
Оборудование департамента и его деятельность
Операционные субсидии
Прочие расходы

Раздел IV – Действия со стороны правительства

Политические и административные действия
Социальные действия – помощь и солидарность

Раздел V – Инвестиции со стороны государства

Административное и различное оборудование
Раздел VI – Инвестиционные субсидии, предоставляемые государством

Оборудование для социальных и культурных целей

После: 5 программ

Судебная система

Пенитенциарные учреждения

Судебная защита молодежи

Доступ к закону и правосудию

Управление политикой в

области правосудия и

связанными с ней

структурами

Отзывы пользователей

Положительные

- Более совершенное определение согласованных мер политики
- Более гладкий переговорный процесс по всем мерам государственной политики
- Более сильный стимул для сокращения центральных аппаратов управления (Общий обзор государственной политики)
- Задача = элемент многолетнего бюджета

Необходимо улучшить

- Отсутствие ответственных за межминистерские задачи
- Презентация межотраслевых вопросов (конкретные документы)
- Понимание со стороны парламентариев для оказания поддержки программ, охватывающих все функции без их разделения друг от друга
- Искушение проведения незапланированных программ

2. Большая степень свободы в обмен на более высокую степень подотчетности

Более высокая степень свободы руководителей

- Глобализация ассигнований по программе
- Перераспределение ассигнований по типам , но с фиксированной суммой общего фонда заработной платы
- Свобода перераспределять сотрудников в рамках численности должностей, выраженных как эквивалент поной ставке t

Более высокая подотчетность руководителей программ

- Приверженность целям и отчетность о результатах
- Отчет об использовании ассигнований по видам и целям расходов
- Больше информации об исполнении бюджета с точки зрения обязательств и платежей

Перераспределение ассигнований в рамках определенной программы между характером расходов и максимального фонда заработной платы

Программа **ПОЛИЦИЯ**

II – Расходы на персонал

III – Текущие расходы

V – Капитал. расходы

VI - Субсидии

Обществ. порядок и защита суверенитета

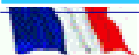
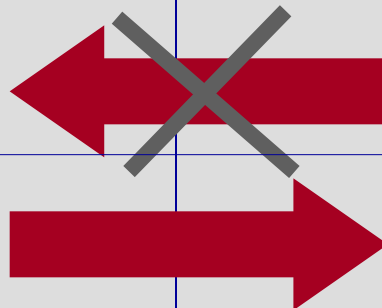
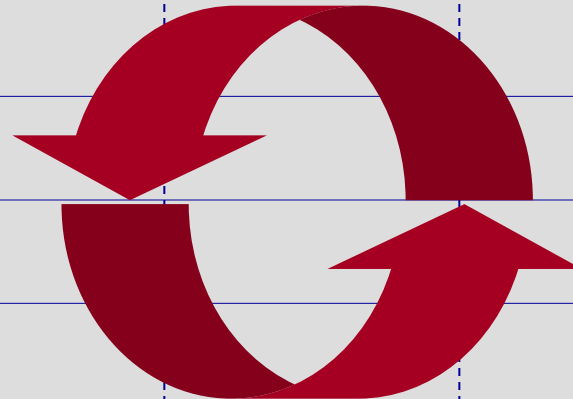
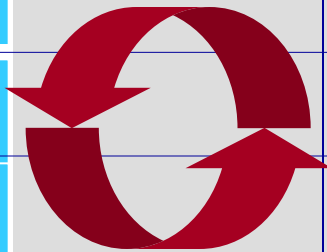
Обществ. безопасность и сохранение мира

Безопасность дорожн. Движения

Контроль за иммиграцией и безопасность международных перевозок

Уголовное расследование и поддержание правосудия

Командование, кадры и логистика



Отзывы пользователей

Положительно

- Настоящая новая свобода, позволяющая перераспределять расходы на персонал между собой и текущие ассигнования
- Более гибкое кадровое расписание (ЕТР) в рамках лимитов, что позволяет руководителям принимать бюджетные решения

Необходимо улучшить

- Недостаточная свобода в перераспределении расходов на персонал и операционных расходов
- Бюджетная свобода в области рабочих мест требует большей свободы для содействия мобильности
- Стандартизацию вспомогательных функций



3. Бюджет, ориентированный на результат: достижение РЕЗУЛЬТАТОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- ⇒ Цели определяются в рамках ассигнованных ресурсов (≠ бюджетирование по целям)
- ⇒ Цели сокращения расходов и повышения эффективности
 - Приверженность результатам: *ежегодные планы достижения результатов (первоначальный Закон о бюджете)*
 - Отчетность о результатах: *ежегодные отчеты о достигнутых результатах (пересмотренный Закон о бюджете)*
 - Такая же презентация, такая же структура, как в ежегодном плане достижения результатов, с целью облегчения сравнения прогнозов/достижений
 - Поправки к Закону о бюджете n-1 принимаются в первом чтении до начала обсуждений Закона о бюджете на n+1

Значение результатов деятельности



- **Методологическое руководство**, которым пользуется Правительство, Счетная палата и межминистерский комитет по аудиту программ (“CIAP”)
- Отбор целей и показателей результатов деятельности, представляющих приоритеты программы
 - **Стратегия**, объясняющая согласованность
 - **Цели**, удовлетворяющие ожидания граждан, пользователей и налогоплательщиков: политический выбор
 - **Индикаторы** для измерения достижения избранных целей
- Цели (500) и индикаторы (1,000):
 - Разъясняют меры политики и представляются Парламенту в **Ежегодных планах достижения результатов**, а отчеты по ним представляются в **Ежегодных отчетах о достижении результатов**
 - Используется и детализируются внутренним руководством, что позволяет помочь каждому сотруднику понять цель деятельности

Аспекты результатов деятельности

- Три аспекта результатов деятельности:
 - **социально-экономическая эффективность: РЕЗУЛЬТАТЫ** (с точки зрения граждан): ожидаемые результаты от мер государственной политики
 - **качество предоставленных услуг** (с точки зрения пользователя): требуемый уровень качества
 - **Эффективность управления** (с точки зрения налогоплательщика): оптимизация ресурсов
- **Индикаторы**, измеряющие результаты по каждой цели, посредством установления целевых ориентиров (достигнутые и ожидаемые уровни результативности)
- Цели по **результатам**, а не по видам деятельности или ресурсам
- Цели, которые **могут быть отнесены** к конкретному руководителю
- Постоянный контроль осуществляется независимым государственным органом: **Межминистерским комитетом по аудиту программ (“CIAP”)**

Отзывы пользователей

Положительные

- Трансформация культуры деятельности и новые задачи для руководителей
- Результаты деятельности как демократический инструмент оценки эффективности расходования средств
- Ясный выбор на основе принципа
 - **Комбинированная система:** индикаторы эффективности, а также показатели продуктивности и качества услуг с целью достижения более высоких результатов
 - Результаты деятельности должны быть в первую очередь **управленческим инструментом**, а не коммуникационным инструментом

Необходимо улучшить

- Слишком много индикаторов, которые иногда являются не столь важными для конкретного вопроса
- Недостаточно показателей эффективности (35%), и они недостаточно стандартизированы
- Необходима гармонизация показателей одного типа; информационные системы и отчетность должна быть более надежной
- Недостаточная политическая поддержка
- Вопрос о связи между результатами деятельности и бюджетированием

4. Транспарентность информации

- Полная информация о **расходах на персонал**, включая платежи работодателя по заработной плате + все **должностные позиции**, оплаченные государством, “эквивалент отработанной полной ставки” (“ЕТРТ”)
- Обоснование, начиная с **первого евро** ассигнований: инструмент для объяснения критериев использования расходов бюджета
- Закрепления **правила бюджета сектора государственного управления** (приложения к бюджету и специальные счета)
- Представление **операторов** (должности и ассигнования):
 - ⇒ Субсидии, предоставляемые для выполнения обязательств по государственным услугам
 - ⇒ В 50% программ имеются операторы (расходы и ассигнования агрегируются в ежегодных планах достижения результатов)

5. Более транспарентное исполнение бюджета

- Обобщение санкционирование обязательств
- Выделение ассигнований контролируется строже (Парламент)
 - Предварительная информация и последующая отчетность (трансферты – перераспределения – отмены)
 - Возможность принятия решения о приостановлении ассигнования (дополнительные ассигнования)
 - Процентное лимитирование первоначальных ассигнований:
 - Перераспределение 3%
 - Авансовые платежи 1 %
 - Отмена 1.5 %
- От регулирования к резервированию средств на случай непредвиденных обстоятельств
 - Регулирование: включено в LOLF и признается Конституционным советом
 - Внесение изменений в LOLF 12/07/2005:
 - Процент ассигнований откладывается в качестве резерва для каждой программы (раздел 2 / другие разделы) – приложение к Закону о бюджете : Парламент информируется
 - Ясность для руководителя (неизменный транш/ обусловленный транш)
- Дополнительный период ограничен

Отзывы пользователей

Положительные

- Бюджетные документы очень информативны
- Улучшенный мониторинг устойчивости благодаря санкционированию обязательств на несколько лет
- Предсказуемость для руководителей, какой потребуются резерв
- Парламент высоко ценит транспарентность информации благодаря консолидации данных по программам и операторам
- Понимание всех расходов на персонал и выплату пенсий

Необходимо улучшить

- Недостаточное рассмотрение санкционирования обязательств
- Дополнительное замораживание ассигнований
- Переход от годового бюджета к многолетней программе бюджета

6. Новая система бухгалтерского учета Инструменты для определения финансового состояния страны

- Уровень учета поднят Конституционным постановлением
- Кроме учета бюджета на кассовой основе, был введен **учет по методу начисления** для обеспечения транспарентности финансового положения страны (баланс + внебалансовые статьи)
- **Узаконенные, точные счета**, позволяющие получать истинное представление об активах, пассивах и финансовом положении страны
- Требование к **качественному учету**, который поручается бухгалтерам, а так же санкционирующим должностным лицам

Внедрение новой системы бухгалтерского учета

1. Определение концептуальных основ: стандартов бухгалтерского учета
 - **Комитетом по стандартам** определено 15 стандартов (касающихся финансовой отчетности, платежей, внеоборотных средств, долгов и т.д)
2. Отклонение от стандартов
 - Стандарты по типам (“РСЕ”)
 - Составление **методических указаний по бухгалтерскому учету**
3. Составление баланса
 - Определение и оценка портфеля недвижимости (по рыночной стоимости)
 - **Другие материальные внеоборотные активы и запасы материальных средств**
4. **Ежегодная сертификация** Счетной палатой: с 2006 года бухгалтерские отчеты сертифицируются Государственным органом аудита с некоторыми оговорками (включая две общие оговорки относительно информационных систем и внутреннего контроля)

Отзывы пользователей

Положительный

- Информация полезна для руководителей
- Контроль и мониторинг материальных запасов (Министерство обороны)
- Мониторинг финансовой информации (Отслеживание долгов: начисленных обязательств)
- Помощь в обсуждении возможностей аутсорсинга (полная информация о затратах)
- Оптимизация управления недвижимостью
- Взаимосвязь между бюджетным учетом и учетом по методу начисления

Необходимо улучшить

- Много оговорок в отношении Счетной палаты (Финансовая информационная система – внутренний контроль)
- Нагрузка на руководителей, которым не очевидна важность учета
- Сложность построения аналитических затрат

7. Возросшая роль Парламента

○ Более ясный бюджет

- Обсуждение и голосование по основным мерам государственной политики (задачам)
- Обсуждение ассигнований, начиная с первого евро и по количеству рабочих мест по каждому министерству
- Более обширная информация для контроля за расходами (Ежегодные планы достижения результатов – приложения – Ежегодные отчеты о достижении результатов)

○ Более обстоятельные обсуждения

- Расширение прав по внесению предложений: перераспределение между программами в рамках одной задачи

○ На этапе **исполнения** улучшенный доступ к информации о финансировании обязательств (инструменты регулирования)

○ Увеличение полномочий по расследованию и возможности задавать вопросы (обращение к государственному органу аудита)

○ Возросшая значимость **Закона о внесении изменений в бюджет**, который включает бухгалтерскую отчетность и отчеты о результатах деятельности

Более глубокое и модернизированное обсуждение бюджета

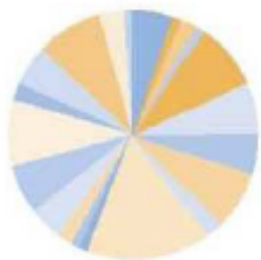
Through to 2004



6% of the appropriations are voted on in detail by the budget debate

94% of the appropriations – the “current services appropriation” – are renewed in a single vote

Since 2005



100% of the appropriations are discussed in Parliament and voted on by mission

Отзывы пользователей

Положительно

- Активная роль Финансового комитета
- Ежегодный мониторинг реформы со стороны Парламента
- Помощь со стороны Счетной палаты при осуществлении контроля и оценки
- Роль оппозиции (Председатель и Финансового комитета)

Необходимо улучшить

- На практике измененные права ограничены
- Низкий интерес со стороны других комитетов
- Не проводится пленарных обсуждений отчетов о достигнутых результатах

8. Новая система подотчетности

- Управление координатором программы
 - После принятия финансовыми директорами решений об ассигнованиях,
 - Координатор программы имеет доступ к ассигнованиям и распределяет их в целях внутреннего управления,
 - Координатор программы обязуется перед Парламентом достичь целевые показатели результатов деятельности:
Ежегодный план достижений результатов,
 - Координатор программы подотчетен Парламенту:
Ежегодный отчет о достигнутых результатах.

- Координаторы программ могут управлять несколькими управлениями

- “Управленческая” **ответственность** и вознаграждение на основе служебных заслуг

Ответственность и деконцентрация (передача полномочий) в области управления бюджетом

Национальные программы разбиты на **Операционные бюджеты программ (“ВОР”)** (по периметру или территории)

- План деятельности с целевыми показателями, адаптированными по операционным вопросам для децентрализованных служб
- Информация о расходах представлена в прогнозе бюджета по целям и видам расходов
- Финансовая организационная схема
- С точки зрения управления: **управляющий операционным бюджетом программы**
 - Имеет операционный бюджет программы.
 - В рамках управленческого диалога подотчетен координатору программы.

Отзывы пользователей

Положительно

- Новая концепция руководителя программы
- Отчетность руководителей программ перед Парламентом
- Указание в бюджетных документах

Необходимо улучшить

- Иногда отсутствие «статуса» мешает осуществлению иерархических функций (принимается указ)
- Его должность в отношении финансовых управляющих и руководителей кадрами
- По своим функциям все более соответствует должности генерального секретаря, ответственного за модернизацию

9. Рационализация контроля Министерством финансов

Лица, ответственные за контроль бюджета, входят в Департамент бюджета

- ➔ **Бюджетный контроль устойчивости** (Указ от 27/01/05)
- Отказ от контроля, осуществляемого руководителями
- Принятие первоначальной бюджетной программы на основе принципа «снизу – вверх»
- В ходе управления: модулярность контроля в зависимости от рисков и конкретных вопросов
- Ежеквартальные управленческие отчеты со стороны руководителей
- ➔ **Рационализированный бухгалтерский контроль осуществления расходов:** иерархический или на основе принципа партнерства
- ➔ При этом усиленный **внутренний бухгалтерский контроль** гарантирует «**качество бухгалтерского учета**»

Отзывы пользователей : положительно

- Выработка систем контроля, используемых отраслевыми министерствами
 - Создание управленческого контроля: “улучшение показателя соотношения ресурсов, использованных для достижения полученных результатов”
 - Управленческий контроль со стороны министерства по программам и на местном уровне
 - Усиление внутреннего контроля:
 - Является результатом реорганизации министерств и рационализации финансового контроля
 - Внедрение внутреннего бухгалтерского контроля
 - Развитие внутреннего аудита:
 - Внешняя деятельность, осуществляемая под руководством специально выделенных сотрудников

10. Внедрение новой финансовой информационной системы

- Еще в 2006 году была внедрена временная система, которая была не очень удовлетворительной
- Новый интегрированный пакет программного обеспечения (ERP), который находится на стадии разработки (CHORUS), включает в себя:
 - Все центральные и переданные виды управления
 - Все расходы и доходы и все бухгалтерские формы
 - Информационные центры данных, позволяющие получать пакеты с отчетной документацией
- Возможность модернизации и повышения продуктивности после **“реорганизации финансовых процессов”** (23,000 лицензий вместо 45,000)
- **Постепенное внедрение** в период с 2009 по 2012
- В период внедрения чрезвычайно важно постоянное предоставление помощи

Вынесенные уроки

- Необходимость вовлечения максимально высокий уровень руководства (**политическая поддержка**)
- Необходимость обучения **руководящих сотрудников из государственного сектора** по вопросам важности подотчетности
- Чрезвычайно важно проведение **обучения** всех сотрудников, вне зависимости от уровня их должностей (подготовка инструкторов)
- Для того, чтобы реформа была успешной, необходимо решаться на проведение **экспериментов**
- Внутренняя и внешняя **коммуникация**
- Стимулы к осуществлению работ должны исходить из **графика работ**
- Изменение культуры работы является долгосрочным процессом

Дополнительные вопросы в долгосрочной перспективе

→ **Политические вызовы:** реальность роли Парламента

→ **Административные вызовы:**

- ↪ Согласованность между периметрами основных программ (100) и компетентностью центральной администрации (200 управлений)
- ↪ Взаимоотношения между центральными органами и автономными службами
- ↪ Взаимоотношения между игроками: министерством финансов /отраслевыми министерствами; управляющими операционными бюджетами программ /вспомогательными службами
- ↪ Стимулы для достижения результатов и улучшения управления кадрами (карьерный рост, заработная плата, премиальные выплаты, и т. д).

→ **Культурный вызов:** переход от культуры, основанной на ресурсах, к культуре, основанной на результатах

→ **Технический вызов:** совершенствование информационных систем с точки зрения качества и надежности данных