

Titre



Sous-titre

Bureau XXX

- Раздел n – роль департамента по бюджету в исполнении бюджета
 - Основные задачи – стать частью процесса между принятием первоначального закона о бюджете и законом о пересмотре бюджета; претворение в жизнь политических планов в области государственных финансов.
 - Обеспечение логического, четко распределенного процесса в течение всего финансового года
 - Ряд решений и инструментов, необходимых для достижения этих целей
- Раздел n+1 – вопрос финансовой отчетности в государственном секторе
 - Вопрос, вызывающий растущую обеспокоенность
 - Со-существование двух систем государственного бухучета: по кассовому методу и по методу начисления
 - Вопросы, касающиеся нормализации бухгалтерской деятельности и гармонизации процессов по всем странам ЕС

Роль бюджетного департамента в исполнении бюджета Франции



В процессе исполнения бюджета, должны быть выполнены две основные задачи

Отслеживание исполнения бюджета – один из ключевых процессов управления гос. финансами.

- В процессе исполнения бюджета, должны быть выполнены **две основные задачи**:
 - 1/ Первая – это обеспечение **соответствия исполнения бюджета запланированному объему расходов, которые определяются и утверждаются парламентом**.
 - Это означает создание инструментов и процедур, которые исключат осуществление каких-либо расходов, превышающих объемы, запланированные парламентом.
 - Департамент по бюджету должен обеспечить соответствие первоначально утвержденного закона о бюджете закону о пересмотре бюджета, в соответствии с бюджетной политикой, которая определяется Правительством.
 - 2/ Вторая задача – это **практическое осуществление политических планов в области государственных финансов**.
 - Управление государственными финансами включает в себя не только планирование бюджета и голосование по проекту закона о бюджете, где намечен четкий путь, но также и четкое следование намеченному пути в ходе исполнения годового бюджета.
 - Это означает **необходимость работы с неизвестными факторами и различными экономическими ситуациями**, которые возникают со значительной долей вероятности в течение финансового года.
- **Вторая задача стала еще более важной**, поскольку большинство европейских стран, включая Францию, внедряют **программы повышения эффективности системы государственных финансов**.
 - Добрые намерения бесполезны, если правительство не в состоянии выполнить их в ходе процесса исполнения бюджета.



Франция приняла на вооружение нормативный подход к выполнению бюджета

В целях повышения уровня сбалансированности бюджета, Франция приняла на вооружение концептуальные инструменты, которые используются в процессе планирования и исполнения бюджета.

- В течение нескольких лет, во Франции используются **концептуальные инструменты**, с тем, чтобы **обеспечить устойчивость системы государственных финансов Франции**.
 - Данные инструменты основаны на принципе **нормирования роста расходов** и заключаются в **наблюдении и управлении эволюцией конкретных объемов государственных расходов при соблюдении обязательных правил в данной области**.
 - Эти **инструменты позволяют оценить способность правительства Франции контролировать эволюцию государственных расходов**, как на этапе планирования бюджета, так и на этапе его исполнения. Эти инструменты также позволяют оценить эволюцию бюджетного дефицита.

Норматив “нулевой объем”

- Расходы Франции не могут расти быстрее, чем инфляция
- Это правило распространяется на все гос. расходы (государственные программы, инвестиции, операционные затраты, зарплаты, пенсии, обслуживание долга) и все доходы, выплачиваемые Европейскому Союзу и местным и региональным органам власти (с 2008 г.)

Норматив “нулевой прирост в абсолютных величинах”

- Расходы Франции, включенные в этот периметр, не могут прирастать в абсолютных величинах
- Данный периметр включает в себя государственные программы, инвестиции, операционные затраты, зарплаты и доходы, выплачиваемые Европейскому Союзу и местным и региональным органам власти (за исключением обслуживания долга и пенсионного фонда)
- Данная норма используется с 2011 года и должна неукоснительно соблюдаться

- Эти две нормы используются в качестве отправных точек при планировании бюджета и ограничивают рамки исполнения бюджетов, с тем, чтобы избежать возникновения любого эффекта «мертвого веса», который может возникнуть, например, при сокращении затрат на обслуживание долга, либо при сокращении затрат в целях устранения циркуляции ассигнований.
- Эти две нормы также актуальны с точки зрения различия в потенциале государства управлять ростом расходов в рамках двух периметров (у государства больше возможностей влиять на выполнение норматива «нулевого прироста в абсолютных величинах»)
 - **Различный уровень** подотчетности правительства на этапе исполнения бюджета между этими двумя периметрами

Прогноз государственных расходов – одна из основ исполнения бюджета

Точный прогноз государственных расходов крайне важен с точки зрения выполнения двух вышеозначенных нормативов затрат по состоянию на конец года

- Составление прогнозов по государственным расходам входит в функциональные обязанности департамента по бюджету. В случае возникновения отклонений от нормативов расходов, департамент по бюджету выявляет и предлагает правительству меры коррективного характера.
- Департамент играет ключевую роль, принимая во внимание возможность переноса средств с одного года на другой, а также существование понятия «оценочные ассигнования», а также вероятность экономических и внешнеполитических шоков.
- В целях оценки исполнения бюджета, департамент составляет три прогноза расходов, в апреле, июле и октябре. Окончательный вариант прогноза подразумевает необходимость подготовки проекта закона об изменениях в бюджете, с тем, чтобы учесть окончательные поправки в объемы ассигнований.
 - В отправлении данных функциональных обязанностей задействованы все отделы департамента, которые специализируются по областям государственной политики (транспорт, пенсионное обеспечение, оборонный сектор, сельское хозяйство и пр.)
 - Данные прогнозы очень детальны (один прогноз на каждый госсектор), и зачастую при их составлении используются модели затрат, которые позволяют подсчитать окончательный уровень затрат на основе учтенных текущих затрат.
 - В целях составления таких прогнозов, в каждом министерстве присутствуют бюджетные контроллеры, которые представляют регулярную информацию о фактической эволюции расходов. Данные контроллеры обладают очень точной информацией о фактических расходах того или иного министерства благодаря фактически ежедневным контактам с расходуемыми центрами данных министерств.
 - Со времени развертывания уникальной системы управления финансовой информацией по всему государству (система называется «Хорус»), департамент по бюджету обладает доступом к точной и своевременной информации об осуществленных расходах
 - После составления прогноза, департамент строит «финансовую дорогу» с тем, чтобы перераспределить свободные ассигнования и покрыть дополнительные расходы по государственным расходам, превышающим бюджетный план.
 - Выявление свободных ассигнований в сфере государственных расходов представляет собой крайне сложную задачу
 - **В конечном итоге, выполнение этой задачи требует вовлечения политического уровня**
 - Данные прогнозы государственных расходов используются для составления прогноза по всему государственному сектору, благодаря чему правительство приобретает точное представление о ежегодной эволюции государственного долга и дефицита бюджета.
- В течение последних нескольких недель в году, отдел по исполнению бюджета в департаменте бюджета ведет тщательное наблюдение за государственными расходами с тем, чтобы обеспечить строгое выполнение окончательных потолков расходов, установленных правительством.

Во Франции было создано несколько инструментов для обеспечения выполнения закона о бюджете

Исходя из прогнозов расходов на различные периоды, департамент по бюджету предлагает меры коррективного характера с тем, чтобы обеспечить выполнение нормативов, ограничивающих госрасходы.

- 1/ Повышение уровня подотчетности министерств и менеджеров бюджетов:
 - Для того, чтобы предупредить ухудшение финансового положения их ведомств, менеджеры бюджетов вправе перераспределять ассигнования между различными подразделениями той или иной государственной политики. Единственное ограничение состоит в том, что данные перераспределения не могут быть направлены на повышение зарплаты персонала (принцип асимметрической заменимости).
 - В масштабах министерства, возможно внесение поправок в ассигнования на основании указа (в случае, если эти поправки не оказывают слишком значительного влияния на сбалансированность текущего закона о бюджете).
 - Благодаря повышению подотчетности менеджеров бюджета, большая часть перерасхода компенсируется за счет экономии средств в рамках того же министерства. Получая более широкий объем полномочий и автономию, менеджеры бюджета приобретают стимул точно следовать утвержденному бюджету.
- 2/ Присутствие бюджетных контроллеров в бюджетных министерствах:
 - Проверяют и утверждают финансовые операции, осуществляемые министерствами; в частности, оценивают устойчивость финансовых операций с точки зрения исполнения бюджета;
 - Обладают глубоким и точным знанием эволюции расходов по конкретному министерству, что позволяет им информировать руководство при появлении рисков выполнения бюджета.
- 3/ Парламент предоставил правительству определенное поле для маневренности:
 - **Возможность создавать ассигнования на основе указов, в случаях возникновения срочных либо непредвиденных расходов.** Тем не менее, для осуществления данных расходов должны быть выявлены области экономии соответствующих сумм;
 - **Существование положений** в ежегодном законе о бюджете, позволяющих осуществлять незапланированные либо непредвиденные расходы, либо наличие конкретных положений, позволяющих покрыть определенные виды расходов (например, военные операции за рубежом);
 - **Резервный фонд**, в который вносится часть ассигнований, причитающихся каждому министерству (6% всех ассигнований, за исключением ассигнований на расходы на персонал и дополнительно 0.5% от общих расходов на персонал). **Эти ассигнования считаются «замороженными» и могут предоставляться в пользование министерств исключительно решением министра, отвечающего за финансы.**
 - Основная часть «замороженных» ассигнований возвращается в те министерства, на которые они были выделены, при этом, значительная часть этих средств идет на погашение перерасхода некоторых министерств.
 - **Данный резервный фонд позволяет предупредить отход от плановых показателей бюджетного дефицита, даже в случае возникновения непредвиденных обстоятельств.**
 - Резервный фонд может быть увеличен в целях обеспечения выполнения бюджетных показателей
- Все эти факторы призваны предупредить рост бюджетного дефицита в течение финансового года, и правительство в той или иной степени становится готово к неопределенности. В случае значительных изменений в показателях, заложенных в закон о бюджете, законом о внесении поправок в бюджет могут быть предусмотрены более масштабные меры коррективного характера.

Проблемы и вопросы финансовой отчетности в госсекторе



Растущая важность вопроса финансовой отчетности государств

Помимо необходимости обеспечения точного исполнения бюджетного плана, уровень доверия к финансовой системе стран зависит от транспарентной и надежной системы финансовой отчетности.

- Процесс исполнения бюджета – это ключевой период, в течение которого существует значительное давления в сторону пересмотра политических целей, касающихся сокращения бюджетного дефицита либо улучшения положения дел в области государственных финансов. Такое давление вызвано экономическими либо политическими факторами.
- После того, как процесс исполнения бюджета завершен (в идеале в соответствии с первоначальным планом), правительство обязано отчитаться перед гражданами, налогоплательщиками и инвесторами о том, каким образом велось управление государственными финансами. Это достигается за счет нескольких документов:
 - **Ежегодные отчеты о результатах деятельности:** эти документы содержат очень точную информацию об исполнении бюджета в течение предыдущего года и предоставляют актуальную информацию о выполнении государственной политики в различных областях;
 - **Учет по кассовому методу:** данный тип информации содержит данные о фактических бюджетных операциях, осуществленных в течение предшествующего финансового года (юридические обязательства и ежегодные платежи);
 - **Учет по методу начисления:** данный вид информации раскрывает положение дел с собственностью государства, уровнем его обязательств и объемом средств к получению от внешних партнеров.
- Все эти документы публикуются при утверждении закона о пересмотре бюджета, который завершает ежегодный бюджетный процесс.
- В последнее время, в контексте кризиса долговых обязательств, часть государственного учета, ведущаяся по методу начисления, представляет собой растущий интерес со стороны экономистов.
 - В действительности, учет по методу начисления рассматривается как способ повышения знания и понимания финансового положения государств.

Система государственного бухучета во Франции

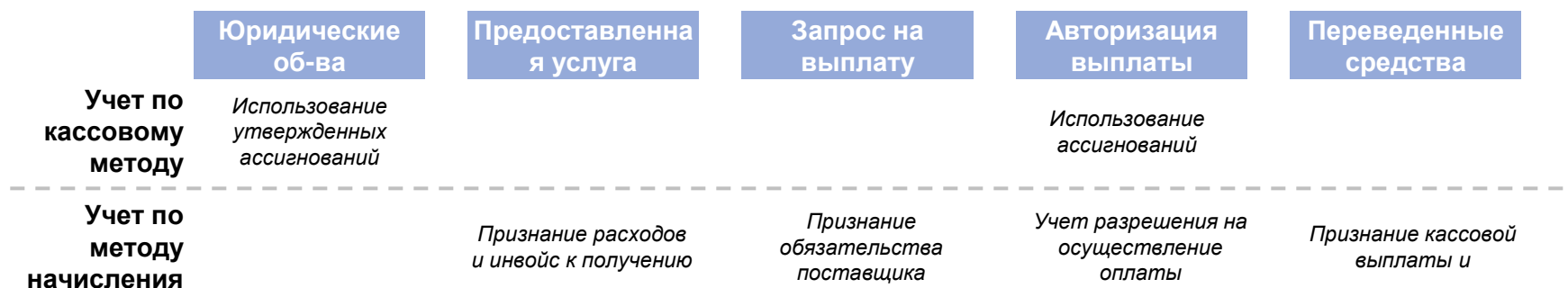
Франция ведет два вида счетов, и каждый из них служит разным целям.

- В соответствии со статьей 27 LOLF (конституционные подзаконные акты по бюджету), во Франции бухучет ведется по двум методам:

Учет по кассовому методу: посредством этого вида учета ведется мониторинг бюджетных авторизаций и исполнения бюджета; С 2006 года, **учет по методу начисления** : ведется учет действительного финансового положения Французского государства.

- В соответствии со статьей 30 LOLF, “правила, применимые к бухучету по методу начисления в госсекторе **не отличаются от правил, применимых к частным компаниям, за исключением вопросов, присущих управлению госсектором**”.

Процесс расходов



- Во Франции не составляются консолидированные счета в госсекторе. Счета ограничены прямой финансовой деятельностью государства. Местные органы власти, государственные учреждения либо органы социального обеспечения ведут свои собственные, отдельные счета.

- **Гос. счета во Франции проходят сертификацию третьей стороной (аудиторской палатой Франции).**

- Счетная палата независима от учреждения, производящего счета. Это государственное учреждение, чья независимость гарантирована конституцией Франции.
- Счетная палат несет ответственность за сертификацию регулярности, точности и добросовестности системы бухучета в госсекторе Франции.

Гармонизация гос. счетов – остро обсуждаемый вопрос

В контексте кризиса долговых обязательств, совместимость государственных счетов, в особенности учета по методу начисления, является ключевым вопросом.

- Во Франции, система государственного учета по методу начисления подпадает под действие стандартов бухучета в госсекторе, которые утверждаются Национальным советом по стандартизации государственных счетов (CNOCP):
 - Совет подготавливает и предоставляет свои рекомендации, которые утверждаются приказом министра финансов;
 - Организация CNOCP схожа с системой Учреждения по стандартам бухучета Франции (наблюдательный совет, включающий в себя экспертов и представителей администрации Франции, которым оказывается поддержка со стороны тематических рабочих групп).
 - Стандарты бухучета в госсекторе содержатся в RNCE (Руководство по стандартам бухучета в госсекторе).
 - В соответствии со статьей 30 LOLF, стандарты бухучета в госсекторе сопоставимы в максимально возможной мере со стандартами бухучета в частном секторе.
- Вопрос расширения сферы применения бухучета по методу начисления необходимо отделить от вопроса МСФООС (Международных Стандартов Финансовой Отчетности в Общественном Секторе)
 - МСФООС – это ряд стандартов бухучета, в основе которых лежат международные стандарты бухучета и МСФО. Они являются результатом инициатив частного сектора, которые направляются Советом по МСФООС, которая является частью Международной Федерации Бухгалтеров.
 - МСФООС – это ряд стандартов бухучета, существующих наравне с другими. Руководство Франции подчеркивало несколько раз, что МСФООС не являются самодостаточными, актуальными и единственно легитимными стандартами.
 - Внедрение МСФООС не имеет практического смысла в случае, если государство не в состоянии вести надежный бухучет;
 - Концептуальная основа МСФООС не включает все особенности государственного сектора, в особенности в части социального обеспечения;
 - Совет МСФООС не является единственно легитимным учреждением, определяющим стандарты бухучета в госсекторе, поскольку основной акцент в них ставится на интересы частных инвесторов.
 - Тем не менее, Франция полностью поддерживает распространение системы бухучета по методу начисления среди стран-членов ЕС. Вопрос заключается не в том, какие стандарты должны использоваться, а в том, что существует необходимость осуществления глубоких реформ в госсекторе для того, чтобы создать надежный и эффективный департамент финансового контроля на уровне всего государства.
 - По той же причине, развертывание сложной системы финансовой отчетности является необходимым, но далеко недостаточным условием внедрения учета по методу начисления.
- На уровне Европейского союза, создание общего ряда стандартов бухучета в госсекторе является крайне важным проектом. Однако, успешность этого проекта будет зависеть в основном от степени надежности департаментов финансового контроля в госсекторе, существующих в странах-членах. Данный процесс стандартизации крайне важен, в особенности с точки зрения дальнейшей интеграции бюджетного процесса и в контексте растущей конкуренции доступа к рынкам госдолга.

Заключительные комментарии

В заключение следует отметить, что процесс исполнения бюджета и финансовая отчетность в госсекторе являются двумя ключевыми элементами управления государственными финансами.

- Процесс исполнения бюджета играют ключевую роль в осуществлении политических амбиций, нацеленных на сокращение государственного долга. Данный процесс приобретает особую важность в контексте, в котором государственные расходы проходят этап рационализации в среднесрочной перспективе.
- Успешный процесс исполнения бюджета бесполезен, если он не поддерживается надежной и транспарентной системой финансовой отчетности.
- Для того, чтобы повысить информационную ценность государственной финансовой отчетности, развертывание системы учета по методу начисления позволяет Правительству составить точную картину его финансового положения. Данный вид информации является ключевым для инвесторов, и по этой причине он становится все более актуальным в контексте кризиса долговых обязательств.
- Успешное внедрение учета по методу начисления зависит в основном от наличия либо создания надежной, устойчивой системы контроля над использованием государственных финансов. Выбор стандартов бухучета представляется вопросом вторичной важности.
- Стандартизация систем бухучета в государственном секторе среди стран-членов ЕС будет представлять собой важный вопрос в предстоящие годы, в особенности в контексте растущей конкуренции доступа к рынкам долговых государственных обязательств. МСФООС не являются обязательными к применению. Странам ЕС следует использовать ряд стандартов бухучета, разработанный специально для потребностей ЕС.



www.performance-publique.gouv.fr