



Налогово-бюджетное управление

Бюджетная классификация

**Презентация на семинаре РЕМРАЛ,
12 октября 2010**

**Джон Зохраб
Советник по вопросам управления финансами,
Центральная Азия**

Источник

- **Основной источник: Налогово-бюджетное управление МВФ, Техническая записка «Бюджетная классификация»**
- **Другие важные источники:**
 - **Пособие МВФ «Налогово-бюджетная транспарентность» (2007)**
 - **Руководство МВФ по статистике государственных финансов, 2001**
 - **ОЭСР, *Управление государственными расходами. Справочное руководство для стран переходного периода***
 - ***Справочная модель Казначейства***
 - **Техническая записка Налогово-бюджетного управления МВФ «Переход к бухгалтерскому учету по методу начисления»**

Краткое содержание

- Презентация основана на убеждении, что бюджет ведется на кассовой основе
- Важность бюджетной классификации
- Основные черты надежной бюджетной классификации
- Желательная структура бюджетной классификации
- Взаимоотношение между бюджетной классификацией и планом счетов (ПС)
- Предпосылки для успешного внедрения
- Важные шаги в реформировании бюджетной классификации

Важность бюджетной классификации 1

- **Основополагающий структурный элемент системы управления бюджетом**
- **Определяет, как бюджет представляется, контролируется, как по нему представляются отчеты**
- **Чрезвычайно важно для транспарентности и понимания бюджета и государственных финансов в целом**
- **Предпосылка для других реформ в области управления гос.финансами:**
 - **Интегрированная информационная финансовая система**
 - **Среднесрочная система планирования расходов**
 - **Составление бюджета с учетом результатов деятельности**

Важность бюджетной классификации 2

- Для контроля, определение бюджета или суб-бюджета, увязывание поступлений и платежей (*фондовый*)
- Бюджетный контроль учреждение (*административный*)
- Бюджетный контроль по видам поступлений или платежей (*экономический [доходы и расходы]*)
- Бюджетный контроль по целям и результатам политики (*программный*)
- Агрегированный налогово-бюджетный мониторинг (*экономический*)
- Анализ с исторической перспективой и с точки зрения мер политики (*выше + функциональный, территориальный, финансовый по отраслям*)

Основные черты надежной бюджетной классификации 1

- **Всеобъемлемость** – бюджет должен охватывать все объекты сектора государственного управления и представлять консолидированную и полную картину о них
- **Единство** – бюджет должен включать все поступления и платежи всех объектов сектора гос.управления
- **Внутренняя согласованность** – например, текущие расходы должны быть согласованы с капитальными
- **Стабильность** – классификация не должна часто меняться, поскольку знание классификации способствует ее пониманию
- **Минимальная классификация** – административная, экономическая, функциональная

Основные черты надежной бюджетной классификации 2

- **Различие между административной и экономической классификацией – институциональная ответственность и виды доходов /расходов**
- **Независимость между административными и экономическими категориями внутри классификации – избегать вводящего в заблуждение использования классификации**
- **Функциональная классификация, независимая от административной и экономической классификации, должна быть использована для анализа расходов по различным целям**
- **Взаимная исключительность – каждая статья должна быть независимой от другой статьи**

Желательная структура классификации 1

- ***РСГФ 2001* является стандартной основой для улучшенной или новой бюджетной классификации, но требует адаптации :**
 - Для бюджета, составленного на кассовой основе : удалить потребление или основной капитал
 - Для бюджета, составленного на валовой основе : отделить продажи и покупки активов и пассивов
 - Добавить в экономическую классификацию необходимые подкатегории и операции с активами и пассивами
 - Добавить необходимую классификацию: административную, фондовую, территориальную и программную
 - Возможность добавления программной классификации в качестве расширения функциональной классификации (COFOG)

Желательная структура классификации 2

- Возможно использовать фондовую классификацию для ассигнованных ссудах и грантах – в качестве суб-фондов
- Возможность классификации бенефициариев трансфертов и субсидий
- Можно добавить двоичное кодирование к функциональному или программному кодированию для отслеживания расходов, снижающих уровень бедности
- У кодов должно быть четкое описание, не должно быть наложений или пропусков, должны позволять необходимую агрегацию (иерархия)
- Функциональная классификация – независимый ввод данных не всегда целесообразен, но перенос таблицы из административной классификацией подрывает независимость

Желательная структура классификации 3

- Для того, чтобы программная классификация использовалась должным образом, требуется:
 - Четкая институциональная подотчетность по программам и деятельности: но трудно увязывать их с административной структурой, особенно если в реализации программы участвует несколько министерств
 - Ясность в определении программ, видов деятельности, результатов, вводимых ресурсов и производимых услуг: на практике это тяжелее, чем в теории
 - Избегать предвзятости в определении стоимости: трудно при ассигновании совместных расходов и при использовании кассового метода при определении расходов
 - Управляемые данные о результатах или производимых услугах: трудно, когда требуются непредвзятые и значимые показатели результатов деятельности
 - Жесткий бюджетный контроль по программам и видам деятельности, ослабление бюджетного контроля по вводимым ресурсам: трудно реализовывать в условиях слабого контроля

Бюджетная классификация и план счетов 1

- Отсутствие интеграции бюджетного и финансового учета создает трудности с согласованием и качеством данных
- Значимость интеграции различна, например:
 1. Центральная база данных систематически связывает проводки в бюджетных записях с проводками по счетам
 2. Соединяющая таблица между бюджетной классификацией и Планом счетов
 3. Отдельная часть счетов для учета бюджетных операций
- Трудно оценивать эти возможности без подробных данных
- Трудности также создаются различными значениями в Плане счетов:
 - (1) структура двойной записи в главной книге; или
 - (2) структура кодирования всей системы классификации, включая (1)
- Технический документ МВФ *«Переход к учету по методу начисления»* предполагает : интегрирование значения 3 и значения Плана счетов g (1)

Бюджетная классификация и план счетов 2

- При этом подходе к интеграции используется дисциплина учета по методу двойной записи в бюджетном учете по экономической классификации
- Если План счетов должен позволить получение информации по методу начисления, то в рамках этого интеграционного процесса появляется проблема в получении кассовой информации с разбивкой по экономической классификации, при том, что такая разбивка в главной книге обычно представляется по начисленным расходам
- Два варианта: (i) вспомогательная книга кассовых счетов; (ii) вспомогательные счета Плана счетов. Оба варианта отражают экономическую классификацию
- (i) интеграция достигается контролем кассовых счетов в главной бухгалтерской книге, суммируя отдельные проводки во вспомогательной книге.
- (ii) требуется дублирование учетных записей на вспомогательных счетах, поэтому, строго говоря, не являются частью главной книги или Плана счетов
- Как вариант (i), так и (ii) связаны с вопросами ИТ: (i) требуется функциональность вспомогательной книги и (ii) может потребовать кастомизации ПО бухгалтерской книги

Предпосылки для успешной реализации

▪ Политическая приверженность

- Приверженность и руководство на самом высоком уровне правительства
- Поддержка парламентом необходимого законодательства и принятия нового формата в представлении бюджета и бюджетной отчетности

▪ Технический потенциал

- У Минфина должны быть достаточно хорошо подготовленные специалисты
- Также необходимо укрепить потенциал Казначейства, отраслевых министерств и счетной палаты
- Внешние консультанты дополняют, но не заменяют

▪ Системы ИТ

- Может быть реализовано вручную, но для усиления учета и отчетности предпочтительно использование систем ИТ
-

Важные шаги

- **Может быть длительным процессом, особенно если новая классификация интегрирована с Планом счетов**
- **Новая классификация должна быть завершена не менее, чем за шесть месяцев до реализации, а измененный План счетов - не менее, чем за два месяца**
- **В переходном периоде необходимо уделить достаточно времени для того, чтобы:**
 - **Парламент, счетная палата и отраслевые министерства проанализировали новую классификацию**
 - **Разработать рекомендации по реализации и провести обучение**
 - **Изменить нормативную базу**



Fiscal Affairs Department

Спасибо за внимание!