

# Государственные учреждения Франции, осуществляющие финансовый мониторинг

*Управление бюджета Франции*

*Вторник, 4 сентября*



# Содержание

- Общая информация о системе государственных финансов Франции
  - 1.1 Структура Министерства финансов Франции
  - 1.2 Основные структуры государственных финансов Франции
  
- Бюджетная процедура во Франции
  - 2.1 Конституционная реформа 2008 года и многолетние бюджеты
  - 2.2 Постепенное внедрение налогово-бюджетных правил
  
- Необходимость в последующих шагах



## 1.1 Структура Министерства финансов Франции

# Часть Минфина, ответственная за составление бюджета и его управление



# Информация об основных участниках бюджетного процесса

- **Премьер-министр** (директивное письмо о бюджете, письмо с указанием максимального размера бюджета, окончательное решение относительно бюджета)
- **Министр, ответственный за бюджет**: ответственен за составление Закона о бюджете (Ст. 38 Органического закона о финансах: “По распоряжению Премьер-министра, министр ответственен за составление проекта закон о бюджете, который потом обсуждается на Совете министров”)
- **Отраслевые министерства**: финансовые департаменты и руководители проектов запрашивают ассигнования для своих программ и предлагают цели, но редко экономию средств; они представляют детальный анализ бюджетных заявок (синее приложение к Закону о бюджете)
- **Управление по бюджету** является основным координатором, ответственным за надзор за процессом. Оно готовит варианты бюджетных ассигнований различным министерствам

# Организационная схема Бюджетного управления



# Задачи бюджетного управления

## ■ Наши основные бюджетные функции

- **Подготовка Закона о бюджете и приложений к нему** (среднесрочное планирование, структурные сбережения, организация и проведение бюджетных конференций, подготовка писем о максимальном размере бюджета и бюджетном арбитраже, ответственность за выпуск бюджетной документации)
- **Стратегическое планирование Государственных финансов для органов ЕС** (пакт стабильности и роста)
- **Подготовка и мониторинг обсуждений бюджета в Парламенте** (первая и вторая части)
- **Мониторинг исполнения и прогнозы исполнения** (обеспечение осуществления корректирующих мер в соответствии с правилами Пакта стабильности и роста)
- **Финансовый контроль** на центральном и более низком уровнях

## ■ В результате бюджетных реформ мы разработали несколько расширенных функций

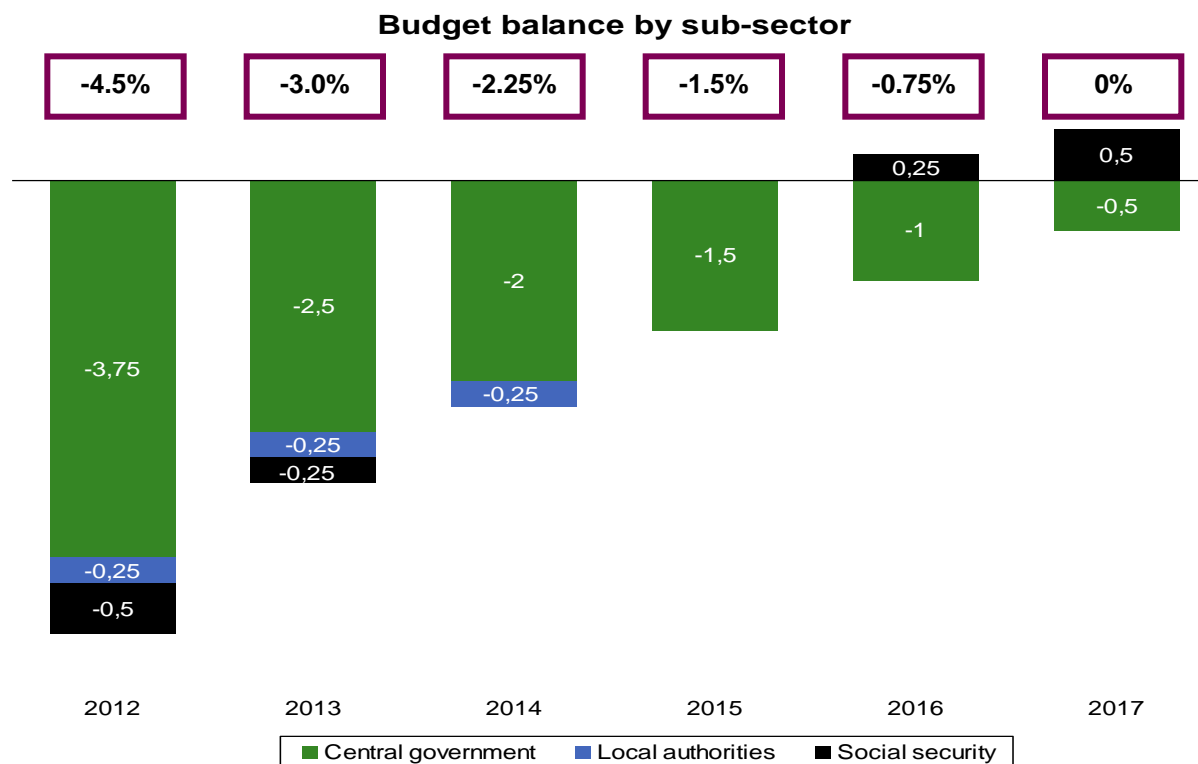
- **Результаты деятельности** : организация и проведение совещаний по вопросам результатам деятельности; мониторинг исполнения ежегодных планов и предоставления ежегодных отчетов о результатах деятельности
- **Налоговые расходы** : связаны с программами, эти программы должны быть учтены в бюджетном процессе
- **Финансовая стратегия**: оценка всех мер государственной политики и предложений по экономии средств, присутствие на заседаниях Правительства по финансовым вопросам, надзор за деятельностью национальных государственных учреждений (совместно с Управлением Казначейства по государственным корпорациям), анализ нормативных актов , которые могут оказать воздействие на бюджет, предложения по планам и реформам, направленным на сокращение средств

## 1.2 Основные аспекты системы государственных финансов Франции

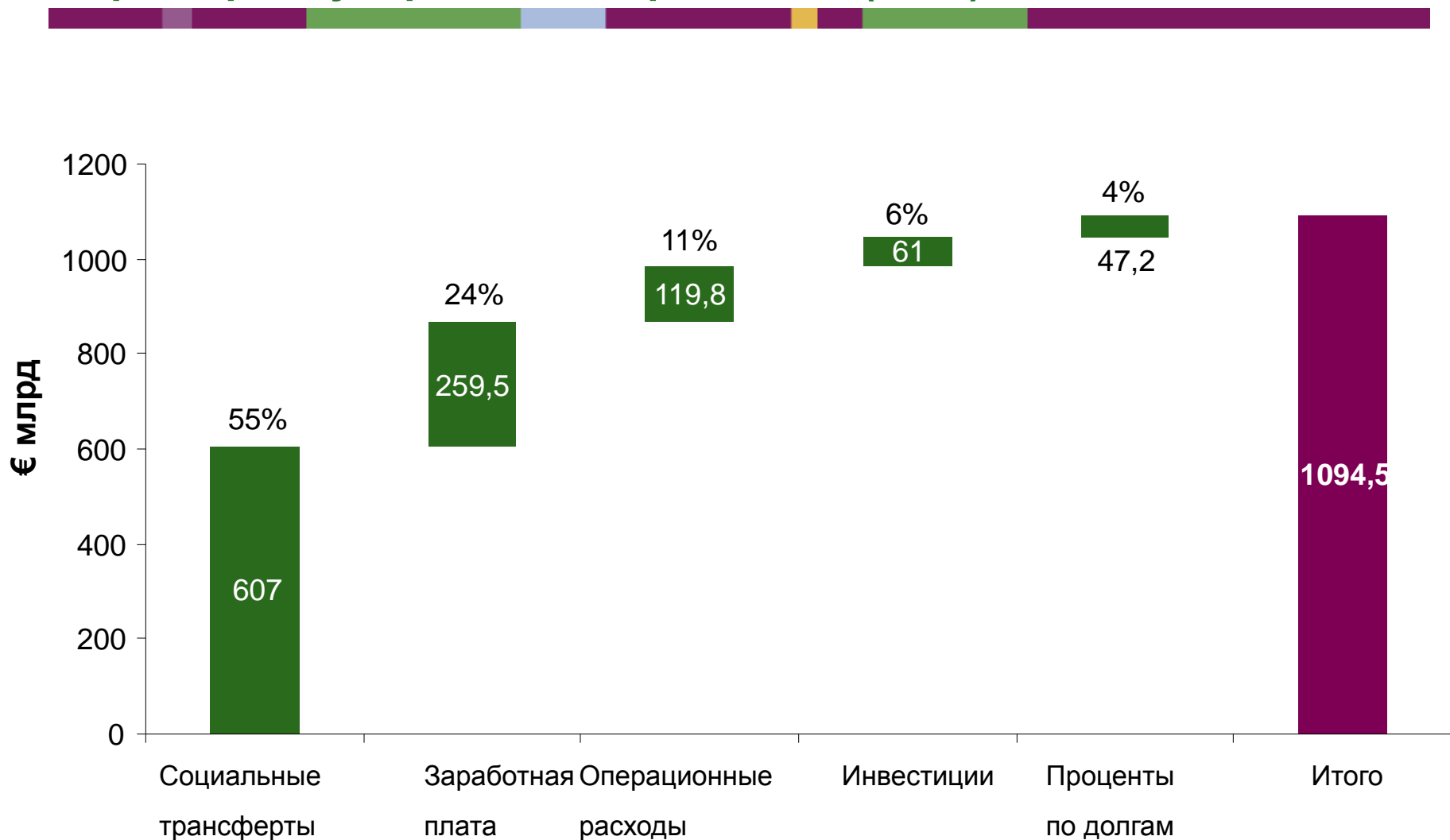


# Путь системы государственных финансов Франции к нулевому дефициту в 2017 году

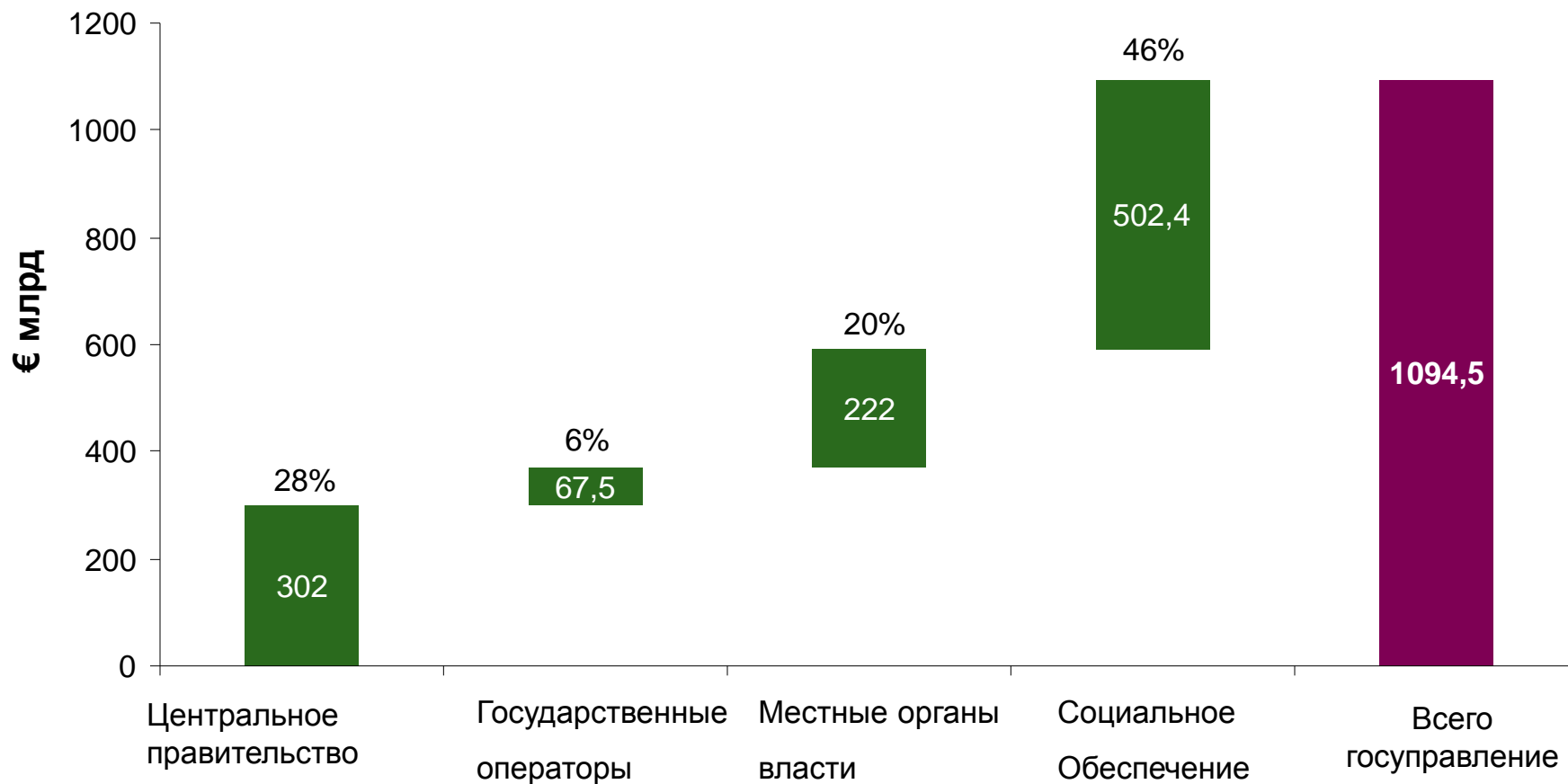
% ВВП	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Бюджетный баланс	-4,5	-3,0	-2,25	-1,5	-0,75	0,0
Государственный долг , включая поддержку еврозоне)	89,7	90,6	89,9	88,1	85,5	82,4
Государственные расходы	56,2	56,1	55,4	54,8	54,1	53,4
Налоги	45,0	46,2	46,3	46,4	46,5	46,5



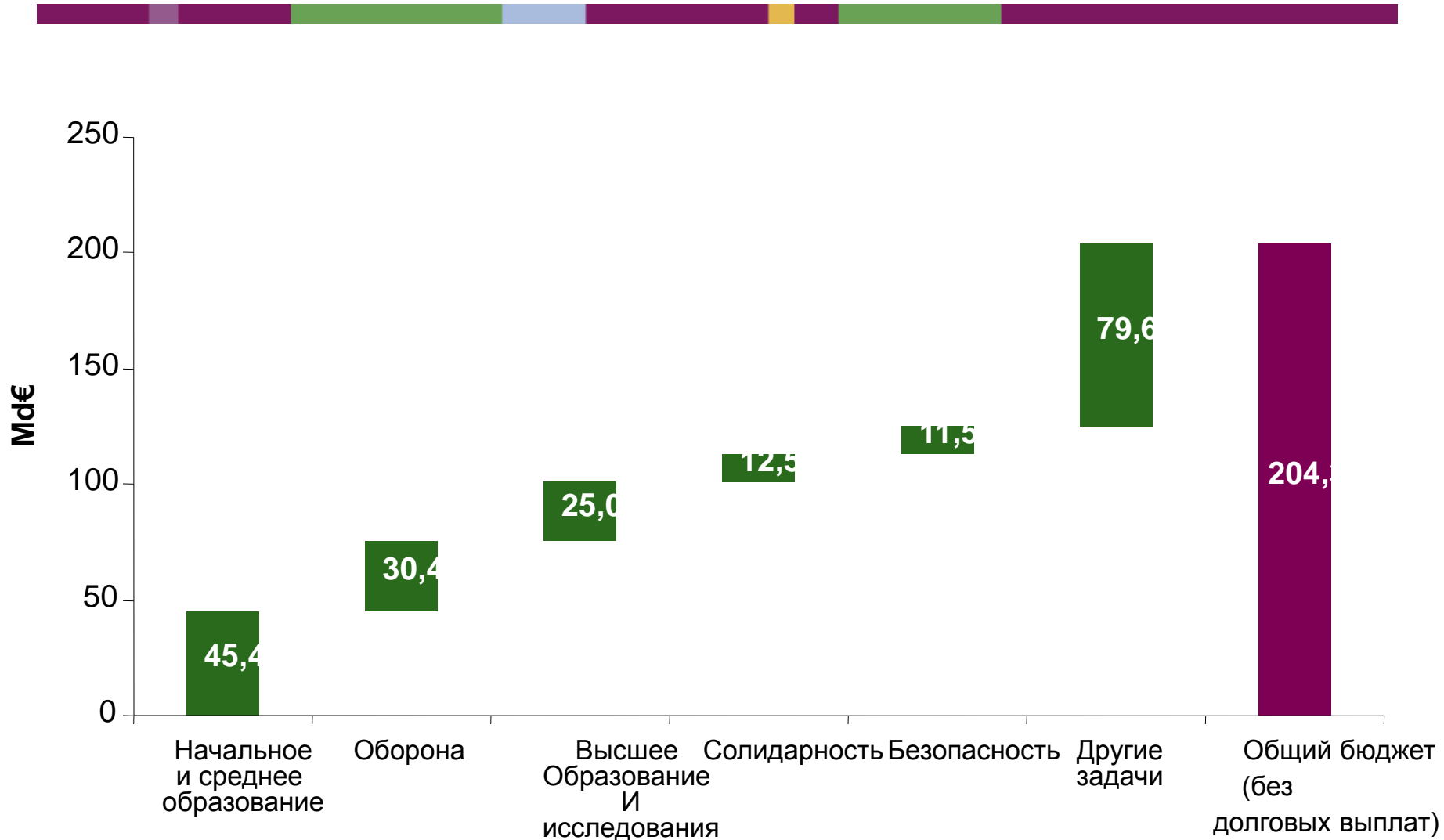
# Характер государственных расходов (2010)



# Институциональный состав государственных расходов (2010)



# Основная государственная политика в общем бюджете (Закон о бюджете 2012)



Другие основные расходы госбюджета: взнос в местные органы власти с (€51.9 млрд), в ЕС (€18.9 млрд), пенсии госслужащим (€37.7 млрд) и долговые выплаты (€48.8 млрд)

# Многоуровневое управление (1/2)

Учреждение	Управление	Основные принципы	Часть центральный гос.
Центр. Государственное	Правительство	Ограничения по кредитам	Прямой контроль со стороны гос-ва LOLF (подзаконные акты)
Центральные органы	Совет директоров Средства, поступающие от государства	Ограничения по кредитам 800 Агентств	
Социальные учреждения	Фонды социального обеспечения : - здоровье/травмы на производстве - пособия семьям - Пенсии		Прямой контроль со стороны гос-ва: LOLFSS (подзаконные акты)  Специальное законодательство
	Другие социальные пособия : - Дополнительные пенсии - пособия по безработице UNEDIC)		
Местные органы власти	Совет избранных представителей	Спец. Правило управления (кредитные лимиты) Конституционная независимость	Кредиты из центр. гос. бюджета

# Многоуровневое управление (2/2)

1

Подпадают под ответственность местных органов власти. Целью GRPP является совершенствование и разъяснение компетенций и финансирование мер политики центральным и местными органами власти

Расходы на страхование. Вероятно, реформы коснутся финансирования (корректировок взносов соц. страхования...), а не непосредственно контроля за уровнем расходов. Проводится реформа в области пенсий (новый раунд запланирован в 2008)

Расходы более ни менее управляются центральным правительством, ответственность разделена с другими участниками

Расходы центрального правительства пристально контролируются центральными органами власти



Параметры последнего пересмотра программы, Общий обзор государственной политики (GRPP, 2007-2012)

## 2.1 Конституциональная реформа 2008 года и принятие первого бюджета на несколько лет

# Недостаточные элементы многолетнего бюджетирования

- **Программа стабильности** каждый год направляется в Европейскую Комиссию
  - Цель: Бюджетная дисциплина благодаря контролю и координированию бюджетных политик в Европейском валютном союзе и ЕС
  - **Обновляемая система** для сектора государственного управления -> отсутствие ограничение
  - **Парламент не голосует за программный бюджет на несколько лет**
- Действующие контракты с некоторыми министерствами охватывали лишь **небольшую часть бюджета (~ 5%) и расходы на персонал**
- **Законы о программно-ориентированном бюджете для некоторых министерств (обороны, внутренних дел)**
  - В 2007 году эти законы охватили примерно 20% кредитов и обеспечили ясность относительно того, кто потратил больше средств, а не о тех, кто должен сократить кредиты
- **Внедрены правила бюджетирования (авторизация обязательств), поскольку Закон о бюджетном праве (LOLF) не является гарантией устойчивости**



# Несколько аргументов в пользу составления бюджета на несколько лет

## ■ В классической модели, основанной на ежегодных авторизациях, имеется ряд недостатков:

- Трудно обеспечить структурные реформы на ежегодной основе без гарантий эффективной реализации
- Управление «внутри года»: потеря времени
- Отсутствие стратегического анализа расходов / качества государственных финансов

## ■ Реальные преимущества многолетнего бюджета

- Определяет реальные программы: политическое одобрение, точное описание различных статей
- Обеспечивает ясное понимание для руководителей при определении приоритетов и внедрении реформ
- Проведение сравнения на международном уровне и с международными организациями :
  - Опыт показывает, что к программному бюджетированию относятся с большим уважением
  - Многолетние бюджеты связаны с достижением политических выгод

## ■ **Пересмотр конституции в июле 2008** года: внедрение законов НОВОГО ТИПА:

- определение «*ориентирования государственных финансов на период в несколько лет*»
- «*способствует достижению цели обеспечения сбалансированности государственных счетов*»

## ■ **Второй закон о программном бюджетировании государственных финансов (LPFR) на 2011-2014** годы, принят в **феврале 2009**, СОСТОИТ ИЗ:

### — **16 статей:**

- Траектория государственных счетов (дефицит и долг)
  - **Лимиты по задачам (миссиям) для государственного бюджета (включая субсидии местным органам власти), а также целевые показатели по расходам в области здравоохранения**
  - **Правило для расходов («ноль % в реальном выражении» для государственного бюджета и «ноль% в реальном выражении для госбюджета, за исключением долга и пенсий»)**
  - Правила государственных финансов (для налогов, налоговых расходов и государственных компаний)
- **Прилагаемый отчет, который выносится на голосование**, содержащий макроэкономические прогнозы, траекторию изменения государственных финансов и объяснения к многолетнему бюджету

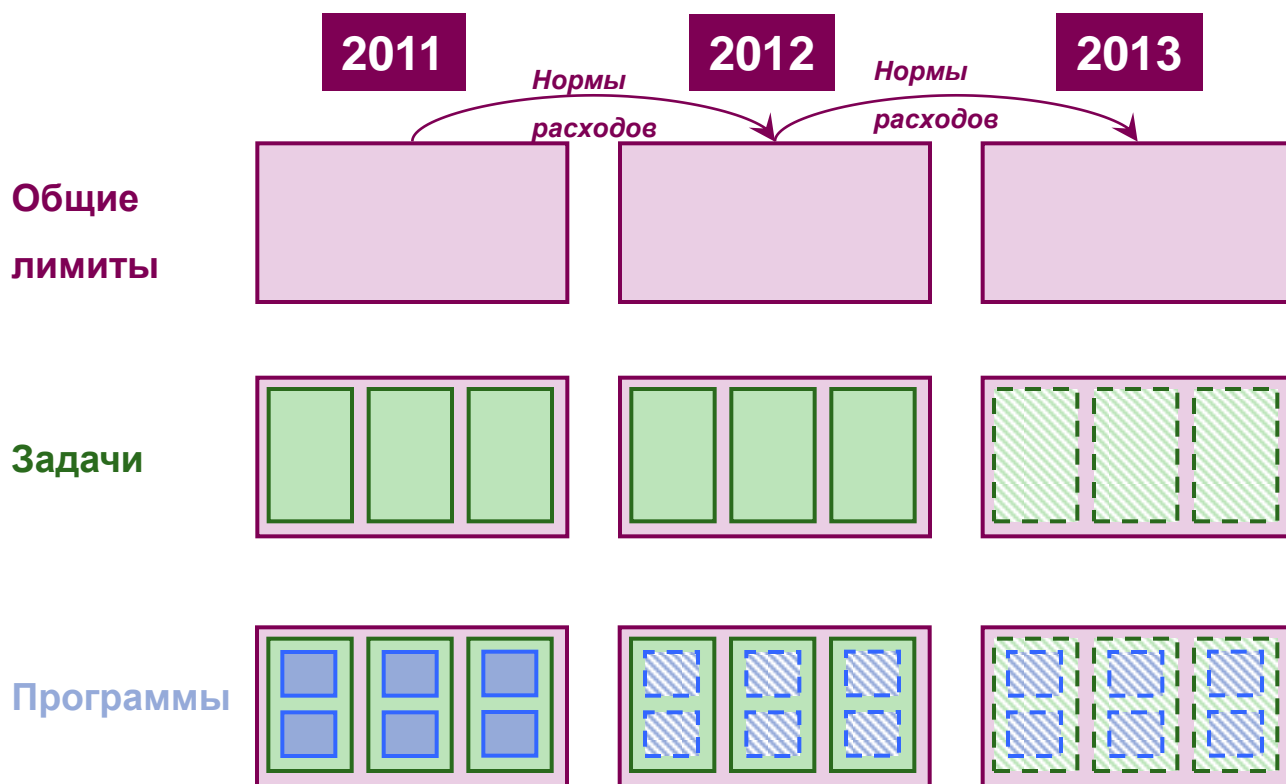
➤ **В настоящее время готовится новый закон о программном бюджете**

# Как многолетний бюджет применяется в центральном правительстве

## ■ Закон о программно-целевом бюджете представляем собой смесь:

Обязательных элементов

Необязательных элементов



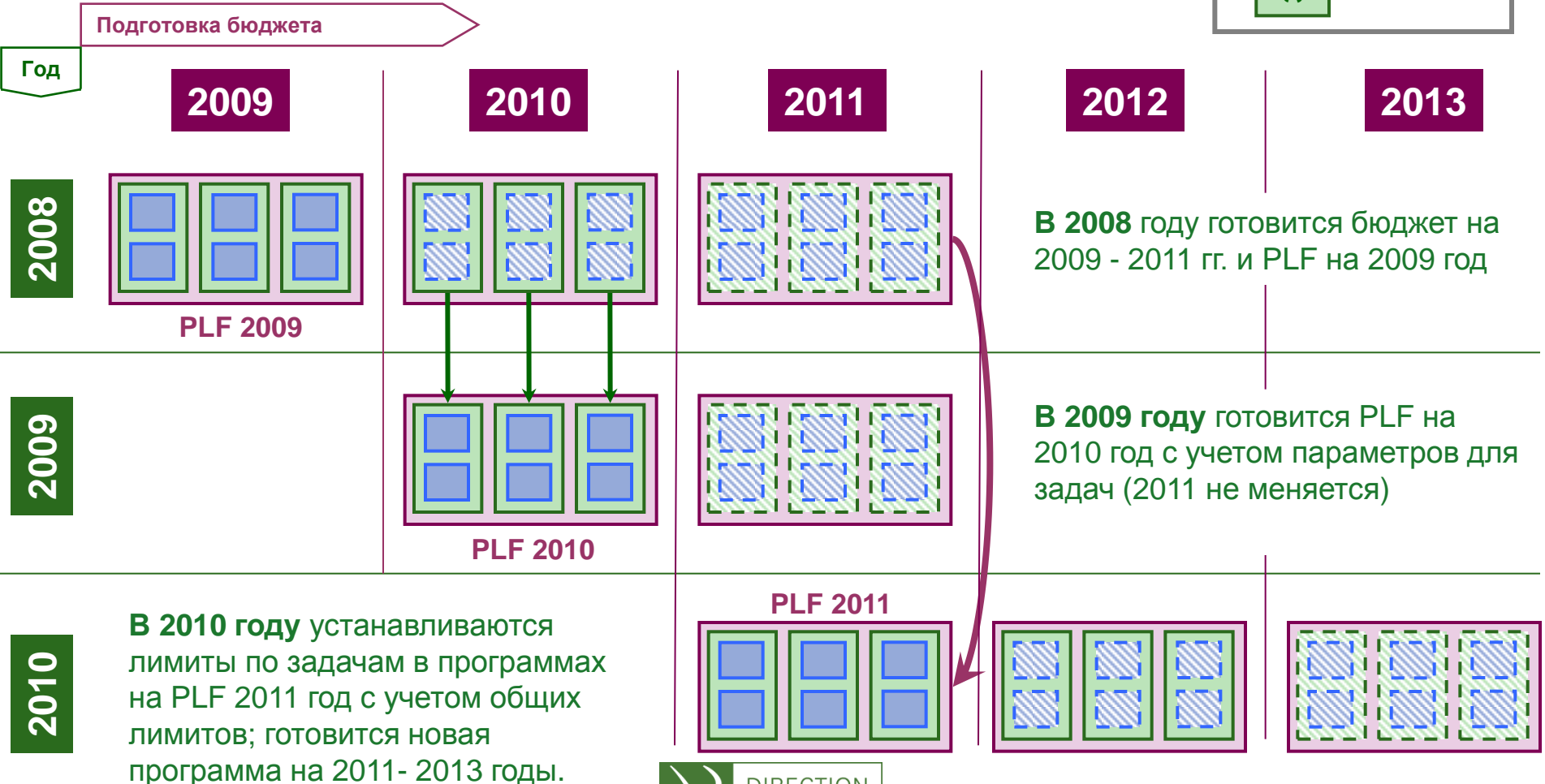
**1** Сначала определяются лимиты общих расходов в соответствии с годовой нормой расходов. Изменение общего лимита может быть сделано только с пересмотром оценок показателей инфляции

**2** Далее устанавливаются лимиты по задачам, которые определяются на первые 2 года, а на третий год – ориентировочно с учетом общего лимита.

**3** Наконец, происходит распределение средств по программам, которые являются фиксированными на 1 год (PLF) и ориентировочными на 2 и 3.

# Как многолетний бюджет применяется в центральном правительстве

- Раз в два года программы лимиты разделяются по задачам на уровне программ.
- Последний год бюджета на 2009 - 2011 годы является базовым для следующей программы program (2011 - 2013)



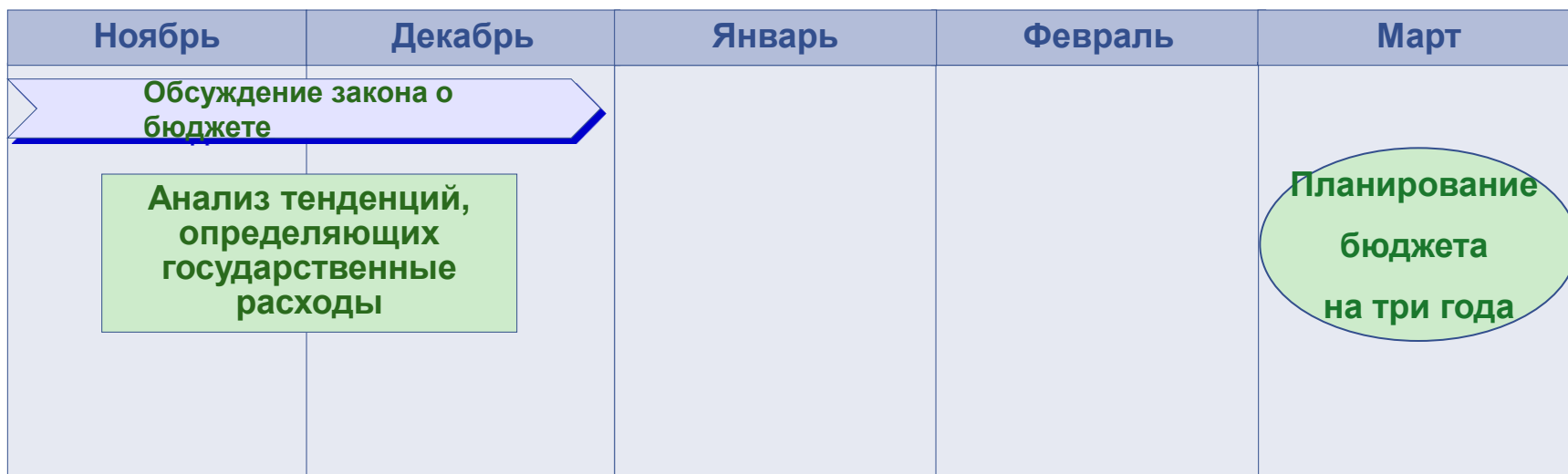
# Как мы учитываем инфляционные шоки?

## Инфляция выше, чем предусматривалась в Законе о бюджете

Пример: бюджет предусмотрел « сумму 0» на основе прогнозируемой инфляции на уровне 1,75% ; но во время подготовки бюджета на 2010 год инфляция достигла 2,25% t



# Влияние на бюджетную процедуру



**Ноябрь-Март** : анализ тенденций, лежащих в основе государственного бюджета и подготовки бюджетной стратегии на три года (только четные года)

## Цели

- Анализ компонентов государственных расходов в рамках многолетней основы
- Критическая оценка схем расходов

## Результаты

- Для каждой задачи (миссии) готовится небольшой документ, в котором представлены тенденции, определяющие расходы и пути рационализации схем расходов

# Двусторонние бюджетные обсуждения



## Май-июнь: двусторонние обсуждения бюджета

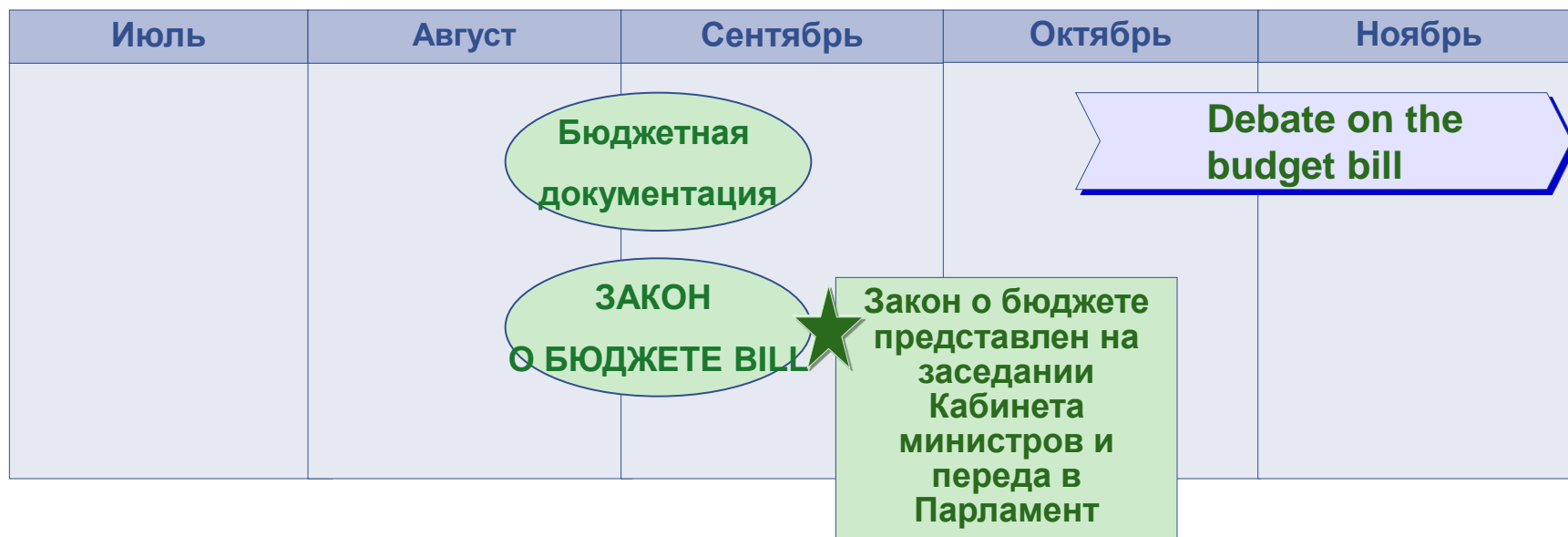
### Цели

- Достижение договоренности о расходах на Y+1 на уровне задач и выявление разногласий

### Результат

- «Документы о результатах обсуждений», позволяющих министрам и Премьер-министру принять решения по вопросам бюджета на Y+1 год
- Премьер-министр направляет всем министерствам «письма о лимитах расходов», в которых указываются лимиты по ассигнованиями на уровне «задач» + лимиты по кол-ву сотрудников в каждом министерстве

# Закон о бюджете и бюджетная документация



## Август-сентябрь: подготовка Закона о бюджете

### Цель

- Подготовка всей бюджетной документации (в основном, ежегодные проекты результативности)
- Написание и оценка всех статей (= налогово-бюджетная реформа), включенных в Закон о бюджете

### Результаты

- Закон о бюджете и исследования и влияния всех мер политики на бюджет включены в Закон о бюджете II
- Ежегодные проекты результативности и другие разъяснительные приложения



# Первые результаты составления бюджета на несколько лет

1

## Структурные реформы

Интегрирование всех **сэкономленных средств благодаря RGPP** в бюджет

**Улучшение документирования** сэкономленных средств по расходам на персонал и операционных расходов

Сбережения полученные преимущественно благодаря урокам, вынесенным из RGPP

2

## Более честный бюджет

Деятельность более основана на изучении **тенденций** с самого начала процедуры, благодаря обмену информации с министерствами

**Рационализация** различных ассигнований (например, освобождение от целевых выплат, операции по поддержанию мира ...)

Продолжение работы по **расширению норм**

3

## Ориентирован на среднесрочную перспективу

Улучшение прогнозирования **в среднесрочной перспективе** и больше внимания 2010 и 2011 годам в контексте ведения переговоров экономии средств в результате структурных преобразований **la valorisation des**

4

## Законы об отраслевых бюджетах про программам более согласованы с другими частями бюджета

**LPM и LODEOM** были разработаны в соответствии с составлением многолетнего бюджета с учетом имеющихся ограничений

**Другие законы о бюджетах по программам** готовятся в ходе проведения обсуждений на двусторонней основе

Многолетний бюджет включает в себя законы о всех бюджетах по программам

## 2.2 Постепенное внедрение бюджетных правил

# Обзор действующих бюджетных правил во Франции

## Правила, касающиеся дефицита или долга

- Правила, предусмотренные в Пакте о стабильности и росте
- Конституционное обязательство, но без санкций, выбирать прочные ориентиры в области государственных финансов в целях достижения сбалансированного бюджета для сектора государственного управления
- «Золотое правило» для местных органов власти
- Теоретически, органы социального обеспечения *can* могут заимствовать средства только на краткосрочной основе  
**Неожиданная налоговая прибыль** должна направляться на сокращение дефицита бюджета
- Поступления от приватизации могут направляться только на сокращение долга или на рекапитализацию государственных корпораций

## Правила, касающиеся доходов

### Правила в области расходов

- Правило «нулевого увеличения в реальном выражении» для расходов государственного бюджета
- Целевые показатели по расходам в области национальной системы здравоохранения (ONDAM)
- На замену двух вышедших на пенсию госслужащих **приходит только один**. Данное правило еще не повсеместно применяется в государственных учреждениях
- Целевой показатель роста расходов сектора органов государственного управления (+1% в реальном выражении)

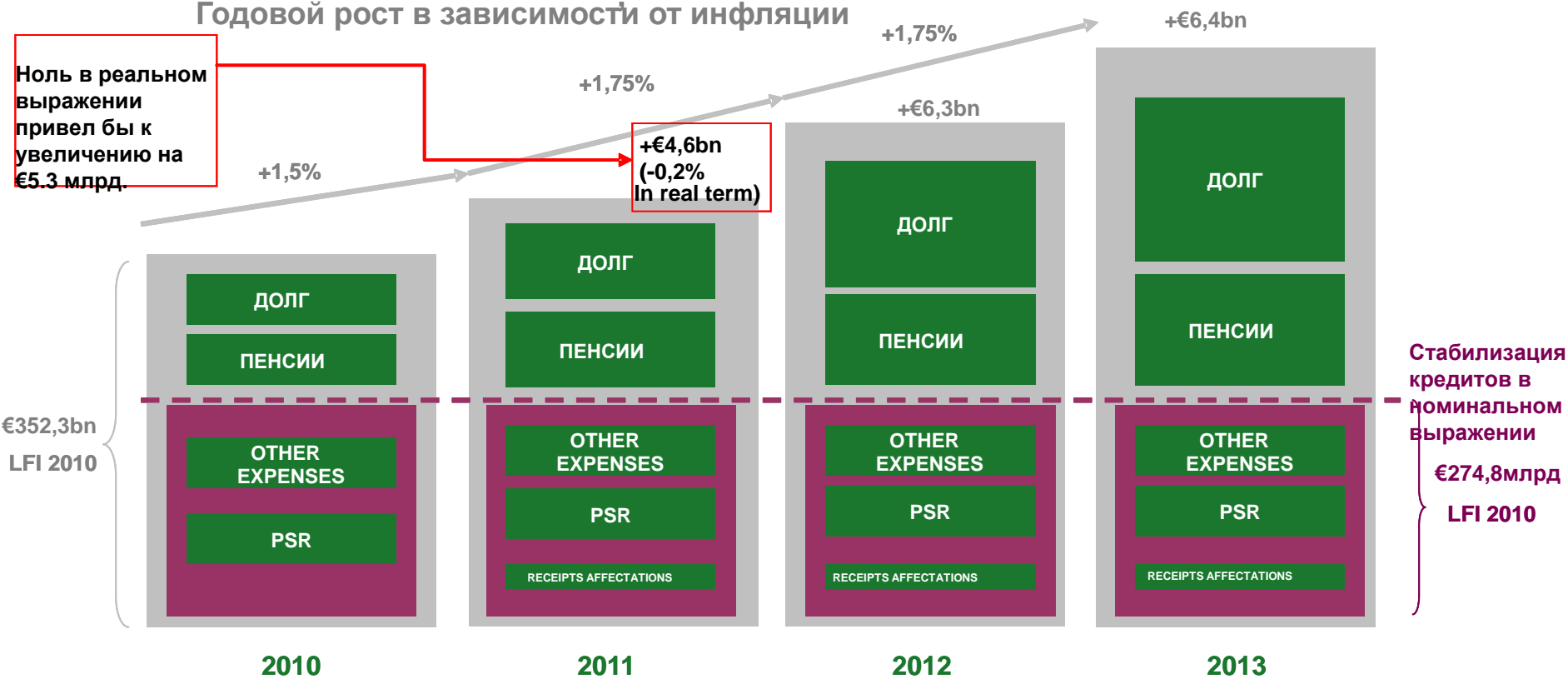
### Правила в области доходов

- Вновь созданные **налоговые расходы** должны компенсироваться сокращением других налоговых расходов (правило, принятое в для многолетнего бюджета )
- Запрет налоговых сокращений, если не удалось достичь уровень доходов , запланированный в многолетнем бюджете

# Нормы расходов “0 в реальном выражении” и “0 в номинальном выражении, за исключением долга и пенсий”

Годовой рост в зависимости от инфляции

Ноль в реальном выражении привел бы к увеличению на €5.3 млрд.



- Расширенные параметры норм: рост лимитов по кредитам в результате инфляции
- Ноль в номинальном выражении: стабилизация кредитов в номинальном выражении

# Необходимость в последующих шагах

# Налогово-бюджетный договор

## Пакет из шести нормативных документов

- Вступил в силу 13 декабря 2011 года;
- Пять инструкций и один указ (поэтому называется пакет из шести нормативных документов);
- Данный пакет охватывает не только бюджетный контроль, но также контроль за макроэкономическими показателями в рамках новой процедуры макроэкономического дисбаланса.
- В налогово-бюджетной области данный пакет усиливает Пакт стабильности и роста (SGP). В соответствии с данным Пактом, бюджетный баланс стран-членов должен развиваться с целью достижения среднесрочной цели данного государства, так называемая, предохранительная мера, а дефицит сектора государственного управления не должен превышать 3% ВВП, а уровень госдолга не должен превышать 60% ВВП (или должен значительно сократиться, чтобы приблизиться к этой величине). Пакет из шести документов усиливает как превентивные, так и корректирующие меры, предусмотренные в Пакте, т.е., Процедура избыточного дефицита (EDP), которая применяется к тем странам-членам, которые нарушили показатель по дефициту бюджета или по уровню долга.
  - Пакет из 6 документов обеспечивает более строгое применение фискальных правил посредством количественного определения того, что является «серьезным отклонением» от среднесрочной цели государства, или корректирующую траекторию в ее направлении в контексте превентивной меры (0,5% в год или 0,25% за два года).
  - Более того, в данном пакете вводится критерий долга таким образом, что процедура избыточного дефицита может быть запущена в случае, если показатель долга превышает 60% ВВП, и который не сокращается в удовлетворительном темпе (и не только на основе дефицита, превышающего 3% ВВП, как это было до сих пор).
  - Финансовые санкции на «страны-члены еврозоны» применяются постепенно, начиная с превентивной меры, вплоть до последней стадии процедуры избыточного бюджета и могут, в конечном итоге, достичь 0,5% ВВП. Для большинства санкций пакет из 6 документов вводит принцип голосования по принципу обратного квалифицированного большинства (RQMV), что повышает вероятность их применения для «стран-членов еврозоны». (RQMV подразумевает, что рекомендация или предложение Комиссии считается принятым в Совете, если квалифицированное большинство стран-членов не проголосовало против него).
  - Обязательство стран-членов принимать бюджет на несколько лет (по крайней мере, на три года), включая фискальные правила, предусматривающие соблюдение среднесрочной бюджетной цели, а также осуществлять мониторинг применения этих правил (Директива о бюджетной основе)

# Налогово-бюджетный договор

- **Договор о стабильности, координировании и управлении (TSCG)**
  - Вступает в силу после ратификации не менее 12 стран-членов еврозоны;
  - Межправительственное соглашение (не закон ЕС); подписано 25 странами-членами ЕС (все, за исключением Великобритании и Чешской Республики); данный договор является обязательным только для стран еврозоны, а на другие стороны он распространяется после того, как они примут евро или ранее, если они пожелают (они могут выбрать положения, которые они хотят соблюдать).
  - Требуется, чтобы стороны договора соблюдали /обеспечивали достижение среднесрочной цели страны (МТО), предусмотренной в Пакте стабильности и роста, с более низким ограничением структурного дефицита (циклические влияния и одноразовые меры в расчет не принимаются) в размере 0.5% ВВП; (1.0% оВВП для стран-членов с уровнем долга гораздо ниже, чем 60% ВВП). Корректирующие механизмы должны обеспечивать автоматические действия в случае отклонения от среднесрочной цели или корректируются пути достижения этой цели, за исключением некоторых исключительных случаев. Мониторинг соблюдения правила должен осуществляться независимыми учреждениями.
  - Эти бюджетные правила должны быть предусмотрены в национальном законодательстве в положениях, имеющих «обязательную силу и постоянный характер, предпочтительно в конституционных нормах».
  - Европейский суд может применить финансовые санкции (0.1% ВВП), если страна не соблюдает должным образом новые бюджетные правила в национальном законодательстве и не выполняет постановления Европейского суда, обязывающих ее это сделать. В случае стран еврозоны санкции применяются посредством европейского стабилизационного механизма, а в случае, если страна не является членом еврозоны, то деньги поступают в бюджет ЕС.
  - Мониторинг соблюдения правила, предусматривающего достижение среднесрочной цели страны, включенного в национальное законодательство, также осуществляется на национальном уровне **независимыми учреждениями**.
- В настоящее время во Франции готовится текст по внедрению этих новых правил. Будет создан независимый фискальный совет. Он будет согласовывать макроэкономические прогнозы, которые готовит руководство страны, а также высказывать мнение о соблюдении фискальных правил.

# Приложения

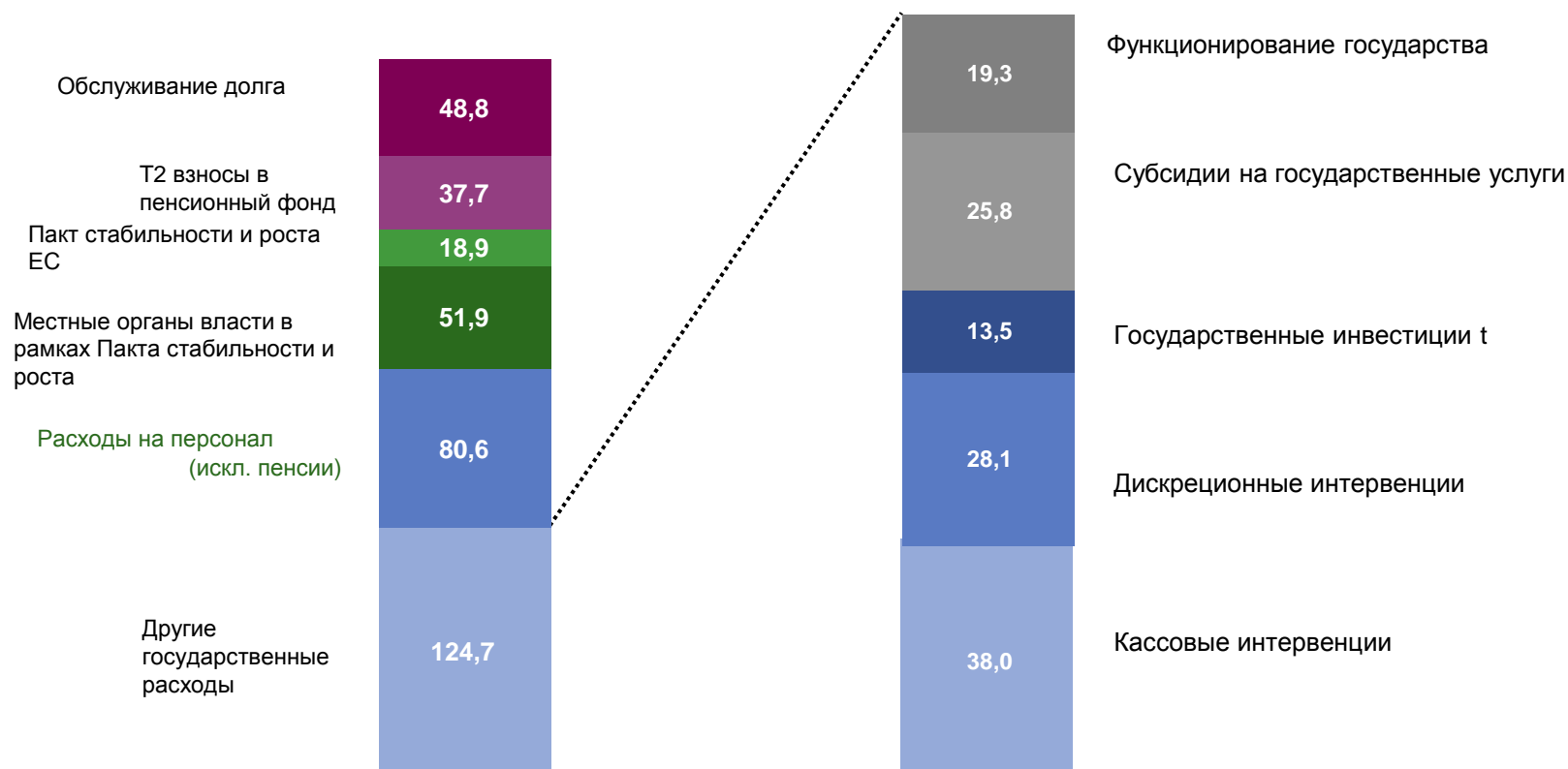




# Государственные расходы в 2012 году

Общие государственные расходы в рамках норм увеличения : 362,5 млрд €

Данные о других государственных расходах : 124,7 млрд €



## Система разделения власти



# ГОСУДАРСТВО

Центральное правительство



**Правительство с центральным управлением**



**Специализированные  
государственные  
Органы, действующие  
независимо, но  
подлежащие надзору**

**Автономные управления  
на территории страны**

Обслуживание местного населения, под руководством центрального правительства : префекты (*Préfet*)

Предоставление услуг в ряде областей

## Региональный охват ...

### Государство

Филиалы центрального правительства

Исполнит    Законодат    Судебная

*Исполнительная власть назначает представителей государства на местном уровне : префект*

Департаменты    Регионы  
Представительство государства на местном уровне

Передача полномочий на более низкий уровень



Региональный охват (центральное правительство присутствует на всех административных уровнях):





*Конституция 1958*

*Статьи 39, 40, 46 & 47*

## Декларация прав человека и гражданина 26 августа 1789 года

### *Статья 14*

Все граждане имеют право устанавливать сами или через своих представителей необходимость государственного обложения, добровольно соглашаться на его взимание, следить за его расходом и определять его долевым размером, основание, порядок и продолжительность взимания

