



Юлия ОЛИФИРЕНКО, ведущий консультант
Управления совершенствования
функциональной деятельности
Федерального казначейства

AIST — платформа для диалога между казначеями различных стран

В ноябре 2009 года в Париже состоялся семинар на тему «Реформа государственного учета и новая роль учетных органов», в котором в рамках международного сотрудничества приняли участие представители Федерального казначейства России. Мероприятие было организовано Международной ассоциацией казначейских органов (AIST) при поддержке Всемирного банка.

Международная ассоциация казначейских органов (Association Internationale des Services du Trésor, или AIST) была образована в Париже в 2006 году и по итогам 2009 года насчитывала 20 стран-членов: Франция, Украина, Словения, Бенин, Буркина-Фасо, Камерун, Союз Коморских Островов, Конго, Кот-д'Ивуар, Джибути, Габон, Гвинея, Гаити, Ливан, Мадагаскар, Марокко, Мавритания, Сенегал, Того, Тунис.

Деятельность AIST позиционируется как «платформа для диалога» между организациями и специалистами в области общественных финансов, позволяющая укреплять отношения казначейских органов между собой и с международными организациями, такими, к примеру, как Всемирный банк. Работа AIST проводится в форме семинаров, конференций и рабочих групп, содействуя исследованиям, анализу и дискуссиям с целью выявить и понять основные тенденции модернизации управления общественными финансами. В семинарах могут принимать участие не только страны-члены AIST, приглашения систематически рассылаются

на сайты казначейских органов порядка 80 государств.

Место проведения и темы семинаров различны. К примеру, семинар 2007 года был посвящен внутреннему контролю и управлению рисками. Он проводился в Марокко. В 2008 году была организована встреча в Соединенных Штатах Америки и затронула системы учетной и финансовой информации. 2009 год был ознаменован исследованиями в области финансирования органов местного самоуправления в Африке (встреча проходила в Марокко) и семинаром на тему реформы учета, организованным во Франции.

«Реформа государственного учета и новая роль учетных органов»

Наибольший интерес вызвал именно четвертый семинар AIST на тему «Реформа государственного учета и новая роль учетных органов», состоявшийся в Париже в ноябре 2009 года. На семинаре присутствовали представители Франции, Испании, Италии, Канады, Чили, Сербии,

Словении, Чехии, Румынии, Венгрии, России, Киргизстана, Турции, Кувейта, Лаоса, Марокко, Туниса, Центрально-Африканской Республики, Камеруна, Конго, Габона, Мали, Мадагаскара, Мавритании, Сенегала, Чад, Того, Буркина-Фасо, Кот-д'Ивуара, Джибути, Гвинеи, Союза Коморских Островов. Встреча была посвящена актуальным вопросам, связанным с управлением общественными финансами, оценкой эффективности государственных финансов, опытом реформирования систем учета в различных государствах, влиянием финансового кризиса на продвижение реформ.

В ходе семинара госпожа **Эвелин Ланд**, преподаватель Института управления предприятиями (Франция), предложила участникам теоретические основы реформ, а представитель Всемирного банка господин **Рено Селигманн** — статистику и примеры, основанные на мировом опыте. Обсуждались: необходимость реформирования системы информации, наличие связи между финансовым и бюджетным учетом, механизм контроля в системе информации, необходимость обеспечения достоверности

информации посредством ее актуализации и качества с учетом политических и технических аспектов.

Высказывалось мнение о тенденции повсеместного перехода к учету по методу начислений, вытеснению кассового метода. При этом отмечалось, что реформа учета не может быть изолирована от других аспектов и других реформ, проводимых в секторе общественных финансов и должна учитывать потребности общества в изменениях.

Какими бы ни были реформы сами по себе, их необходимо развивать одновременно с системами технического и кадрового учета, а также изменяющимися принципами и стандартами учета. В связи с этим упоминались такие работы, как «Accrual Accounting in the Public Sector», 2007 (Учет по методу начислений в общественном секторе), «IPSAS Adoption by Government», 2006 (IPSAS — International Public Sector Accounting Standards. Международные стандарты учета в общественном секторе).

Организация IPSAS

О деятельности Организации IPSAS и нормах IPSAS в свою очередь рассказала госпожа **Мари Пьер Кордье**, член Совета IPSAS. Она представила Организацию IPSAS как независимую организацию по международным бухгалтерским нормам государственного сектора, созданную Международной федерацией экспертов учета IFAC (IFAC — International Federation of Accountants). Организация состоит из 18 членов — бухгалтеров, экспертов, аудиторов государственного и частного сектора — представителей Австралии, Новой Зеландии, Южной Африки, Кении, Канады (два представителя), США, Индии, Японии, Израиля, Турции, Великобритании, Нидерландов, Италии, Швейцарии, Германии и Франции.

Отмечалось, что методы работы Организации IPSAS ориентированы на участие ее членов в обсуждении учетных норм государственного сектора, определении назначения фи-

нансовых документов и их пользователей, определении активов и пассивов государственных организаций, специфики учета государственного сектора. Организация проводит три-четыре публичных собрания в год, голосование, издание проектов бухгалтерских норм, публикуемых на сайте www.ifac.org/PublicSector.

На момент проведения семинара 22 из 27 норм IPSAS были основаны на нормах IFRS (International Financial Reporting Standards — Международных стандартах финансовой отчетности).

Мировой опыт

На мероприятии также обсуждались примеры развития сектора общественных финансов и реформ учета в различных странах, представители которых присутствовали на семинаре.

Испания

Так, к примеру, в Испании с 2011 года планируется примене- ➔



ние новых стандартов государственного учета, в основу которых заложены нормы IPSAS в сочетании с испанскими нормами учета в предпринимательстве. Также предусматривается финансовый учет по методу начислений и бюджетный учет кассовым методом. Приняты во внимание экономические и бюджетные стандарты, необходимость оценки элементов финансовой отчетности.

Франция

Во Франции после принятия органического закона (закон, который можно приравнять к конституционному. — Прим. ред.) «О законах о финансах», именуемого LOLF (Loi organique relative aux lois de finances), началась обширная реформа с целью перехода на учет по методу начислений. Ключевыми задачами реформы были по-

Представители Франции на семинаре рассказали и о роли Министрского бюджетного и учетного контролера CBCM (Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel) — специфической должности, совмещающей функции учета и финансового контроля. Эти контролеры располагают комплексной информацией о финансовой ситуации министерств и финансовых рисках, которые могут быть спровоцированы.

С целью улучшения качества учета большое внимание во Франции уделяется развертыванию новой системы информации «CHORUS» (в которую будет интегрирован учет), вопросам сертификации отчетности, усилению внутреннего контроля и внутреннего аудита, картографии рисков, анализу активов и пассивов, инвентаризации имущества и анализу издержек.

Представители Франции предложили создать специализированные платформы оказания финансовых услуг, а также такую новую форму, как Центр обработки и оплаты фактур

мощь в управлении общественными финансами путем обеспечения прозрачности финансовой ситуации в государстве; улучшение осведомленности о государственном имуществе и управлении им; осведомленность о будущих обязательствах; обеспечение безопасности финансовых процедур посредством внутреннего контроля.

Согласно положениям LOLF новый учет базируется на трех направлениях: бюджетном учете (учете поступлений и платежей), учете в рамках финансового года (основанном на констатации прав и обязательств, приближенном к нормам учета на предприятиях), учете анализа издержек (в органах управления).

Вместе с LOLF изменилась и роль самих учетных органов. В частности, от контроля за законностью они перешли к контролю за соответствием и результативностью, процедура контроля была облегчена по методике иерархического контроля расходов CHD (Contrôle hiérarchisé de la dépense).

Италия

Представители Италии упомянули законопроект об учете общественных финансов, предусматривающий, в частности, гармонизацию учета и отчетности с применением общепринятых международных стандартов, изменение структуры бюджета, составление карты счетов для всех объектов управления. Говорилось о постепенном отказе от системы учета, основанного на обязательствах, с тем чтобы при подготовке бюджета, его рассмотрении, осуществлении контроля и аудита опираться только на критерии кассового метода.

Также речь шла о создании баз данных для всех уровней управления и о применении такого инструмента, как Постановление об общественных финансах — среднесрочного финансового документа, представляющего среднесрочные финансовые проекты и развитие сценария на среднесрочную перспективу.

Конго

Конго после окончания войн при поддержке Экономического и валют-

ного сообщества Центральной Африки было вынуждено заново воссоздать структуру общественных финансов. В частности, в 2000 году были приняты новый органический закон, новые правила бухгалтерского учета, новый план счетов и инструкции по его применению.

В настоящее время в стране пройдено три этапа реформы: распространение нормативных документов, проведение совещаний, создание основ перехода от прежних требований учета к новым. В 2010 году как раз предполагается применение нового плана счетов во взаимосвязи со старым. С 2011 года планируется окончательный переход на новый единый план счетов Экономического и валютного сообщества Центральной Африки.

Канада

Канада делает упор на внутренний контроль, основанный на идентификации рисков. Принимается во внимание опыт, вынесенный из частного сектора. Докладчик упомянул такой специфичный документ, как Декларация ответственности, способствующая развитию эффективности внутреннего контроля на основе финансовой документации.

Действия канадских властей в сфере общественных финансов направлены на усиление доверия общества. Это должно быть обеспечено за счет большей прозрачности и ответственности, возможности управлять рисками и обеспечивать своевременное продолжительное усиление эффективности контроля.

Камерун

В Камеруне в контексте управления рисками в реформе учета пошли по пути деконцентрации учета, увеличения количества органов контроля за отчетностью, увязки бюджетной и бухгалтерской классификации.

Сербия

Сербия после ряда преобразований в ходе проводимых с 2002 года реформы исполнения бюджета и реформы учета пришла к решению реализовать в ближайшем будущем переход на международные стандарты

учета в общественном секторе. В качестве предварительных технических аспектов для реформы бюджетного учета были отмечены временная казначейская главная система учета ITLS (Interim treasury general ledger system), а также система информации о финансовом менеджменте FMIS (Financial management information system).

В качестве стратегии отмечалась необходимость приспособить международные стандарты учета в государственном секторе к специфическим условиям страны; установить интенсивный обмен опытом, особенно со странами, имеющими схожие учетные традиции.

Россия

Представители России также упоминали в числе возможных перспектив развития бюджетного учета разработку национальных стандартов бюджетного учета с учетом международных стандартов и лучшей мировой практики. Говорилось и об учете государственного имущества и разработ-

Представители Марокко говорили и о преимуществах программного обеспечения, планируемого к внедрению с 1 июля 2010 года, а также о системе внутреннего контроля и контроле за качеством отчетности.

Реформа учета в Марокко была определена как комплексная, многофакторная, вовлекшая множество участников, но в любом случае являющаяся процессом непрерывного улучшения системы учета в стране. План счетов государственного учета был

сками и установить диалог с органами, ответственными за сертификацию отчетности. Немаловажными являются грамотные предварительные мероприятия, которые увеличивают шансы на успех реформы, а также выбор схемы реформы: постепенное вхождение в состояние преобразований или «взрывным методом». По существу реформа учета не сводится к чисто техническим преобразованиям, но имеет целью обогатить учетную и финансовую информацию, модернизи-



Марокко характеризуется трехмерностью нового государственного учета, основанного на бюджетном учете, бухгалтерском учете и учете анализа издержек

ке бюджетной классификации в форме индикаторов, характеризующих макроэкономические процессы в государственном секторе.

Марокко

Марокко характеризуется трехмерностью нового государственного учета, основанного на бюджетном учете, бухгалтерском учете с упором на имущественную составляющую, а также на учете анализа издержек. К совокупности замыслов реформы учета были отнесены новые учетные нормы, новое качество учета, новая система информации, управление изменениями. Основные мероприятия реформы были проведены в 2008–2009 годах, в том числе подготовлены нормы учета, соответствующие нормам IPSAS, план счетов, бухгалтерские инструкции, планы обучения и сотрудничества.

назван воплощением задачи модернизации государства, причем не только чисто технического свойства. Отмечалось также стремление к логике сертификации отчетности.

Резюме

Подводя итог семинара, участники отметили, что вроде бы очевидное понятие «реформа учета» открывает тем не менее достаточно разнообразную и сложную реальность. Запустить бюджетную реформу означает определить новые учетные нормы и операционную базу, адаптировать систему информации к новому базису, обновить распределение обязанностей между участниками и пересмотреть впоследствии административные мероприятия. Это означает также необходимость обеспечить управление ри-

ровать общественное управление, заостряет внимание на управлении изменениями.

Каждая реформа чувствительна по определению. Реформа учета может быть даже осязатее остальных по причине отсрочки эффекта от ее реализации и волнений, к которым она приводит, меняя административную организацию и привычки в работе. В связи с этим следует уделять пристальное внимание сопровождению реформы учета с целью поддержать ее динамизм и стимулировать участников.

Более подробную информацию о четвертом семинаре AIST на тему «Реформа государственного учета и новая роль учетных органов» можно получить на официальном сайте AIST www.aist-tresor.com. В настоящее время он существует в англо- и франкоязычных версиях. Планируется создание версий на арабском, русском и испанском языках. ●