



ПЕРСПЕКТИВЫ
НА БУДУЩЕЕ

ШАБЛОН НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ ПО РАЗРАБОТКЕ «ДОРОЖНОЙ КАРТЫ»

ДЛЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЁТА

В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

© 2018 год. Международный банк реконструкции и развития / Всемирный банк
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Телефон: 202-473-1000
Веб-сайт: www.worldbank.org

Настоящий материал является результатом работы сотрудников Всемирного банка и привлеченных внешних экспертов. Выводы, интерпретации и заключения, представленные в настоящем докладе, не обязательно отражают мнение Всемирного банка, его Совета исполнительных директоров или правительств, которые они представляют.

Всемирный банк не гарантирует точность данных, использованных в настоящем докладе. Границы, цвета, обозначения и другая информация, представленная на какой-либо карте в настоящем докладе, не подразумевают никаких суждений со стороны Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории, одобрения или принятия таких границ.

Права и разрешения

Материал, представленный в настоящей работе, охраняется нормами авторского права. Вместе с тем, Всемирный банк поощряет распространение принадлежащих ему знаний, и поэтому данная работа может воспроизводиться, полностью или частично, в некоммерческих целях при условии полной её атрибуции.

Все запросы в отношении авторских прав и лицензий, включая субсидиарные авторские права, следует направлять в Информационно-издательский отдел Всемирного банка по адресу: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.



ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Данный шаблон надлежащей практики появился в результате обмена опытом и сотрудничества между членами ПС СФО программы PULSAR при поддержке специалистов Цюрихского университета прикладных наук (ZHAW) и международных экспертов. ПС СФО хотело бы особо отметить следующих ключевых участников проекта, включая членов ПС СФО, которые внесли существенный вклад в работу:

Давит Гамквелидзе (Грузия), Хана Зоричич (Хорватия), Карен Алавердян (Армения), Анжела Воронин (Молдова), Кесьяна Халил (Албания), Сандро Фукс и Паскаль Хорни (ZHAW); Арман Ватян, Аббас Кызылбаш и Эндрю Мэки (Всемирный банк).



АКРОНИМЫ И СОКРАЩЕНИЯ

ПС СФО	Практикующее сообщество по системам финансовой отчётности
GAAP	Общепринятые принципы бухгалтерского учёта
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИИСУГФ	Интегрированная информационная система управления государственными финансами
МСУГС	Международные стандарты учёта в государственном секторе
PULSAR	Программа бухучёта и отчётности в государственном секторе
REFP	Доклад о совершенствовании финансовой отчётности в государственном секторе
ГП	Государственное предприятие
ZHAW	Цюрихский университет прикладных наук



ПРЕДИСЛОВИЕ

Программа по бухучёту и отчётности в государственном секторе (PULSAR) начала работу в 2017 году. Она реализуется на уровне стран и региона; её участницами являются 13 стран региона Европы и Центральной Азии. Цель Программы – оказывать поддержку совершенствованию систем бухучёта и финансовой отчётности в государственном секторе в соответствии с международными стандартами и надлежащей практикой в интересах повышения подотчётности, прозрачности и эффективности деятельности государства.

Цели и предмет программы PULSAR определяются совместно её партнёрами – Австрией, Швейцарией и Всемирным банком, - которые также предоставляют организационное содействие в её реализации и мобилизуют ресурсы, необходимые для проведения мероприятий Программы. Страны-участницы формируют содержательную часть Программы, используя две платформы для регионального взаимодействия и направляя свои соображения в два тематических Практикующих сообщества, - по системам финансовой отчётности и по образованию.

Практикующее сообщество по системам финансовой отчётности (ПС СФО) оказывает содействие государственным должностным лицам в разработке стратегий и «дорожных карт», а также помогает определять и исполнять доработанные нормативные положения, внедрять усовершенствованные стандарты, ИКТ-системы и инструментарий.

ВВЕДЕНИЕ

В странах-участницах программы PULSAR осуществляется переход к бухгалтерскому учёту в государственном секторе по методу начисления. Осуществление реформ, призванных обеспечить такой переход, и закрепление их результатов – сложная и многомерная задача. Её решение требует анализа законодательной базы, операционных процессов, действующих принципов бухгалтерского учёта, существующей практики, квалификации и профессионализма бухгалтеров, работающих в государственном секторе. Одна из трудностей, которые стоят перед странами в этом процессе, связана с необходимостью преодоления расхождений между бюджетной и финансовой отчётностью, а также с принятием решения о том, насколько тесно бухгалтерский учёт в государственном секторе будет увязан с исполнением бюджета. Вообще, необходимо работать с политиками, руководителями и другими заинтересованными сторонами, показывая им издержки и выгоды, связанные с проведением масштабных реформ в течение нескольких политических циклов.

Перспективы результативной и эффективной реализации реформ полностью обусловлены контекстом конкретной страны. Внедрение бухгалтерского учёта по методу начисления будет идти в разных странах неодинаково, и будет определяться целями, стратегическими соображениями, потенциалом и традициями управления. Так, в Великобритании практика бухучёта по методу начисления давно существовала в местных органах власти, но не в центральном правительстве, где реформы шли медленнее. Темпы перехода тоже были неодинаковы: в Новой Зеландии его осуществили за три года, а в Великобритании для того, чтобы внедрить сквозной бухучёт во всём государственном секторе, потребовалось десять лет. Важно, чтобы изменения в бухучёте в государственном секторе чётко отвечали потребностям, целям и институциональным возможностям той или иной страны.

Многие страны обнаружили, что на начальном этапе реформирования бухучёта в государственном секторе целесообразно сформулировать «дорожную карту», так как она помогает получить представление о подходе

и определить последовательность шагов. На первом заседании ПС СФО, которое состоялось в декабре 2017 года в Вене, участники определили, что одной из приоритетных задач для ПС станет создание шаблона надлежащей практики, посвящённого разработке «дорожной карты». На втором заседании ПС СФО, в котором приняли участие признанные международные эксперты в области реформирования бухучёта в государственном секторе, члены ПС обсудили основные направления «дорожной карты».

Созданный в итоге шаблон по разработке такой «дорожной карты» представлен в настоящем документе. Он предназначен для информирования представителей государственных органов и оказания им содействия в ходе подготовки и осуществления реформ, для чего в нём акцентируются ключевые моменты. В шаблоне не используется какой-либо обобщённый пример надлежащей практики, так как при этом невозможно было бы в полной мере показать специфику той или иной страны. Вместо этого делается попытка обобщить основные соображения, которые необходимо учитывать при разработке концепции реформы в стране и реализации «дорожной карты». В документе представлена общая схема, которая отражает существующую практику, а также некоторые соображения относительно управления реформами. Примеры из практики других стран полезны, однако они не могут заменить собой тщательно продуманную стратегию реализации, которая опиралась бы на элементы, представленные в настоящем документе (его можно рассматривать как своего рода «проверочный список»).

ПС СФО рекомендует разрабатывать «дорожные карты» на высоком уровне, предусматривая широкое вовлечение представителей заинтересованных сторон, и согласовывать «карты» с ними. Мировой опыт гласит: такие документы должны сохранять известную гибкость, поскольку на начальном этапе невозможно предсказать все проблемы, а в ходе реализации многие элементы «дорожных карт» будут требовать пересмотра или корректировки.

Вставка 1: Пример осуществления реформы в трёх параллельных аспектах налогово-бюджетной отчётности

БАЛАНСОВЫЙ ОТЧЁТ (ОТЧЁТ О ФИНАНСОВОМ ПОЛОЖЕНИИ)

начиная с финансовых активов и обязательств и переходя к полной отчётности и раскрытию всех финансовых и нефинансовых активов и обязательств

ОТЧЁТ О РЕЗУЛЬТАТАХ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ОТЧЁТ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

переход от учёта денежных поступлений и расходов к учёту и раскрытию трансфертов в момент передачи экономической ценности и других изменений в чистой стоимости активов государства

КОНСОЛИДАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ОРГАНИЗАЦИЙ

переход к отчётности на уровне государственных подразделений на основании эффективного государственного контроля, а не конституционного или юридического статуса

Cavanagh (2016)

РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ БУХУЧЁТА

В настоящем шаблоне по разработке «дорожной карты» освещены фундаментальные вопросы, на которые необходимо ответить, начиная реформирование системы бухучёта в государственном секторе. Мы учитываем, что реформы сложны и требуют многоуровневого подхода, который можно обобщить, представив в виде восьми элементов (см. ниже). Процесс составления «дорожной карты» должен быть итеративным и повторяться по мере продвижения реформ, чтобы учитывать ход их реализации и меняющиеся условия.

А. ОТПРАВНАЯ ТОЧКА/ТЕКУЩИЙ ПОТЕНЦИАЛ

КАКОВА текущая ситуация в сравнении с международно-признанной надлежащей практикой? (Условие для разработки «дорожной карты»; этот анализ рекомендуется проводить до начала работы над «дорожной картой» по реформированию системы бухучёта в государственном секторе).

В. ЦЕЛИ

ЗАЧЕМ проводится реформа, каковы ожидаемые результаты и потенциальные издержки?

С. ПОДХОД

КАКИМ ОБРАЗОМ будут достигаться цели реформы?

Д. ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

КАКОВ уровень нынешнего потенциала (с точки зрения ИКТ и кадровых ресурсов) и **КАКИМ ОБРАЗОМ** его необходимо развивать, чтобы обеспечить осуществление реформ?

Е. ПРОЦЕССЫ РЕАЛИЗАЦИИ

КАКОВЫ процесс и периодичность мероприятий, реализуемых с учётом целей реформы, стратегии и задействованных структур?

Ф. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

КАКОВЫ механизмы мониторинга и оценки; **КАКИМ ОБРАЗОМ** они обеспечивают «обратную связь», - использование информации о результатах в процессе реализации реформы?

Г. УПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМОЙ

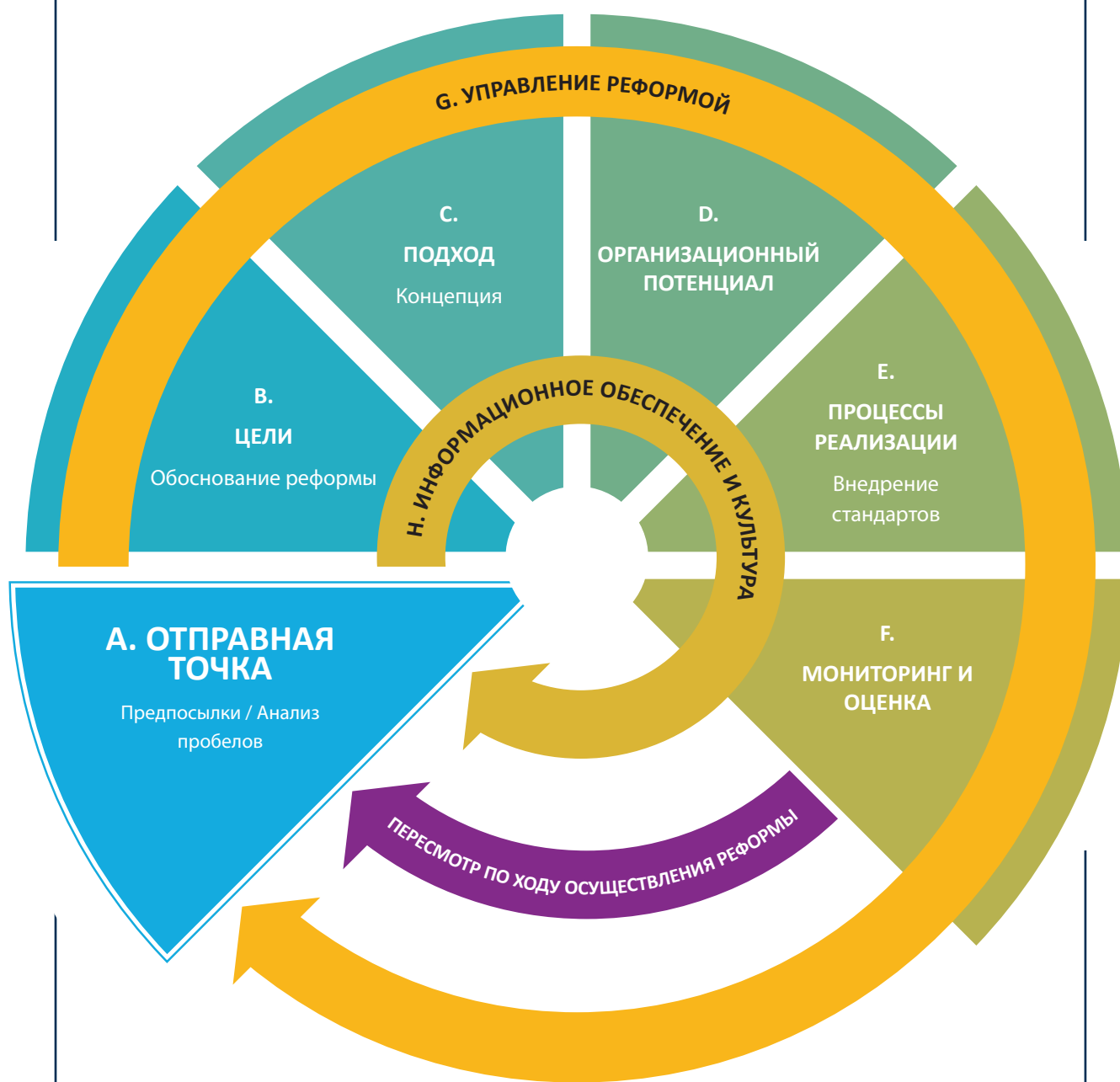
КАКОВЫ организационные механизмы для управления реформами и рисками?

Н. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И КУЛЬТУРА

КАКОЙ подход используется для управления изменениями и информационного обеспечения; **КАКИМ ОБРАЗОМ** обеспечить понимание реформ и их поддержку широким кругом заинтересованных сторон?

На Рисунке 1 в обобщённом виде представлена «архитектура реформы», которая формируется из этих восьми основных элементов.

Рисунок 1. «Архитектура» реформы



Прежде, чем приступить к каким-либо действиям по реформированию, необходимо оценить и уяснить текущее положение дел в системе. Это позволит установить адекватные цели и показатели реализации. Для выявления нынешних возможностей и условий в части бухучёта в государственном секторе следует провести анализ пробелов, применяя типовую методологию (см. Вставку 2 ниже).

Основная задача

Оценить нормативно-правовую базу и среду, в которой осуществляется управление государственными финансами (УГФ)

Анализируются:

- Структура государственного сектора;
- Законодательная база;
- Кадровое обеспечение и структуры (численность, квалификация);
- Теоретическая подготовка, профессиональное образование, обучение;
- Стандарты бухучёта/законодательная среда;
- Бюджетная система;
- Государственная финансовая статистика;
- Аудит, мониторинг и правоприменение;
- Качество и доступность финансовой отчётности;
- Информационные системы и ПО.

Основная задача

Сравнить национальные стандарты бухучёта в государственном секторе с МСУГС

Сопоставление каждого национального стандарта с МСУГС, чтобы выявить соответствия, расхождения с МСУГС, а также МСУГС, неприменимые для национальных стандартов.

Основная задача

Проанализировать соблюдение национальных стандартов

Анализ имеющихся доказательств (аудиторские заключения и первичные данные) для оценки соблюдения структурами государственного сектора национальных стандартов.

Основная задача

Анализ текущих реформ в области УГФ и бухучёта в государственном секторе

Анализ любых начатых мер и хода их осуществления, включая:

- Стратегия управления государственными финансами (УГФ);
- Стратегия бухучёта в государственном секторе и связи с УГФ и государственными внутренним финансовым контролем (ГВФК);
- Положения, регламентирующие работу государственной службы, и планируемые реформы;
- Выявленные приоритеты в части реформирования системы УГФ и бухучёта.

Вставка 2: Методология оценки

Всемирный банк разработал типовой диагностический инструментарий для анализа текущей практики в сфере управления государственными финансами. В рамках Доклада о совершенствовании финансовой отчётности в государственном секторе (REPF) анализируется организационно-институциональная база бухучёта в государственном секторе, а также расхождения между национальными общепринятыми стандартами бухучёта в государственном секторе (GAAP) и Международными стандартами учёта в государственном секторе (МСУГС); кроме того, в нём содержатся рекомендации относительно последовательности совершенствования этой базы и GAAP.

Чёткое обоснование – важнейший фактор успеха при проведении любых реформ. В системе бухучёта в государственном секторе формируется информация, которая помогает правительству эффективнее управлять бюджетом и предоставлять государственные услуги гражданам. Важно добиться единого понимания того, что должен дать переход на бухучёт по принципу начисления, и связанных с этим издержек. В качестве обоснования проведения реформ могут указываться следующие соображения: обеспечить более комплексное представление об эффективности государства в финансовой сфере и о полной стоимости осуществляемых мероприятий; помочь руководителям и другим заинтересованным сторонам сосредоточить внимание на приобретении, распоряжении и управлении государственными активами, обязательствами и условными обязательствами; дать более полную картину финансового положения всего государственного сектора (в консолидированном виде); сделать данные о государственных финансах более сопоставимыми, надёжными и непротиворечивыми; повысить качество процесса принятия решений и поддержать пересмотр подходов к управлению в государственном секторе. Чёткое обоснование реформ и хорошее понимание ожидаемых результатов позволяет предпринимать адекватные меры и стимулирует политическую и организационную заинтересованность и поддержку. Для поддержания темпов реформ и сохранения поддержки крайне важно постоянно пропагандировать ожидаемые результаты и выгоды, которые будут получены благодаря реформам.

Основная задача

Сформулировать обоснование для реформы и её ключевые цели

Обоснование оказывается более действенным при организации реформ, если оно отражает конкретные интересы страны и имеет политическую поддержку.

Возможны следующие конкретные цели:

- Подготовиться к вступлению к ЕС;
- Сократить размеры задолженности по расходной части бюджета;
- Обеспечить более эффективное управление и рациональное использование активов;

- Получить более качественную информацию о скрытом государственном долге и социальных обязательствах;
- Рассчитать полную стоимость предоставления услуг.

Возможны следующие цели общего характера:

- Повысить степень прозрачности и подотчётности;
- Обеспечить более качественную основу для принятия решений;
- Повысить качество управления финансами и бюджетом;
- Улучшить понимание финансовой информации заинтересованными сторонами (включая инвесторов).

Основная задача

Определить ожидаемые результаты реформ

Следует чётко обозначить ожидаемые результаты реформ в увязке с целями реформ.

Следует чётко определить показатели результата, чтобы отслеживать ход достижения целевых значений.

Основная задача

Обеспечить финансирование

Следует определить и согласовать затраты и источники финансирования (государственный бюджет, двусторонние доноры и/или международные организации).

Подход описывает, каким образом будут достигаться цели реформ. До того, как приступить к планированию и осуществлению мероприятий по запуску реформ, следует рассмотреть фундаментальные структурные вопросы. При этом имеются следующие задачи и темы:

Основная задача

Определить нормативную базу

Следует определиться, каким будет метод внедрения бухучёта по принципу начисления. Существуют два основных варианта: (а) непосредственное введение международных стандартов национальным законом о бухучёте или (б) опосредованное применение международных стандартов через набор национальных стандартов.

Для определения нормативной базы необходимо учесть, каким образом стандарты будут внедряться с течением времени, т.е. определить этапы и последовательность исходя из приоритетов и возможностей. Рекомендуется сначала готовить консолидированные отчёты для подсекторов или разных уровней государственного управления (центральный, местный и т.д.), а затем, на заключительном этапе, переходить к составлению отчётов всего правительства. В этом случае сначала базовые навыки формируются в небольшом числе операционных подразделений, что впоследствии упрощает внедрение новой системы в остальных подразделениях (см. вставку 2 ниже).

Нормативную базу следует часто раскрывать в виде практических руководств для непосредственных исполнителей (например, руководства по бухгалтерскому учёту).

Основная задача

Определить объём и содержание реформ

Содержание и масштабы реформ следует определять с учётом применения и консолидации. Границы применения (например, структуры, использующие МСУГС) не всегда будут совпадать с границами консолидации. Так, государственные предприятия (ГП) обычно используют корпоративные GAAP (например, международные стандарты финансовой отчётности, МСФО). Однако для целей консолидации крайне важно сформулировать единые требования к отчётности, чтобы сократить число существенных требований к признанию, измерению или раскрытию информации. Часто границы отчётности/консолидации со временем расширяются, и это следует учесть при планировании реформ.

Объём применения: Какие структуры будут обязаны применять новые стандарты (например, центральное правительство/органы местного самоуправления, и какие государственные организации)?

Объём консолидации: Какие структуры будут подлежать консолидации (например, центральное правительство/органы местного самоуправления, ГП)?

Основная задача

Определить механизм установления стандартов

Возможные варианты:

- Независимый отечественный орган, устанавливающий стандарты;
- Министерство финансов;
- Полуавтономная комиссия, устанавливающая стандарты;
- Независимый международный орган, устанавливающий стандарты;
- Смешанный (сочетание приведённых выше вариантов).

Основная задача

Определить организацию бухучёта и информационные процессы

Возможна централизация, децентрализация (см. Вставку 4) или их сочетание.

Централизованный бухучёт: Основные функции бухучёта, такие как повседневный учёт и финансовая отчётность, выполняются центральными структурами, например, Министерством финансов, агентством по управлению госимуществом и/или центрами, предоставляющими услуги совместного пользования.

Децентрализованный бухучёт: Текущие операции по бухучёту и подготовке финансовой отчётности осуществляются отраслевыми министерствами и ведомствами посредством вспомогательных бухгалтерских книг. Консолидация осуществляется централизованно.

Основная задача

Интеграция плана счетов

Принять решение и разработать стратегию по пересмотру и корректировке плана счетов в поддержку реформы бухучёта.

План счетов должен обеспечивать исполнение различных требований в части отчётности, например, финансовой, исполнения бюджета, статистической и в части эффективности.

Основная задача

Формирование организационного потенциала

См. раздел D ниже.

Вставка 3: Пример поэтапного перехода от практики бухучёта по кассовому методу к практике бухучёта по методу начисления

Этап	Баланс		Отчёт о результатах хозяйственной деятельности			Организации
	Активы	Обязательства	Доходы	Расходы	Прочие потоки	
0: бухучёт по кассовому принципу	Остатки денежных средств	Банковские овердрафты Задолженность	Денежные поступления	Денежные платежи	Нет	Бюджетные; центральное правительство
1: элементарный бухучёт по методу начисления	Дебиторская задолженность Авансовые платежи	Кредиторская задолженность	Начисленная выручка	Начисленные расходы за исключением износа	Нет	Центральное правительство
2: продвинутый бухучёт по методу начисления	Собственный капитал Инвестиции	Прочие финансовые обязательства Долгосрочные обязательства (напр., пенсии)	Начисленная дебиторская задолженность (без налогов)	Нет	Изменения стоимости финансовых активов и обязательств Оценочные обязательства	Центральное правительство
3: полномасштабный бухучёт по методу начисления	Материальные и нематериальные активы ТМЗ Налоги в возмещению	Денежные финансовые инструменты	Начисленная дебиторская задолженность	Износ	Изменения стоимости нефинансовых активов	Государственный сектор

Источник: Cavanagh, J.; Flynn, S.; and Moretti, D. *Implementing Accrual Accounting in the Public Sector* IMF Fiscal Affairs Department (2016).

Вставка 4: Организация системы бухгалтерского учёта

Решение о том, каким образом в юрисдикции распределяются задания, процессы и обязанности, связанные с бухгалтерским учётом и отчётностью, имеет концептуальный характер. Для того, чтобы принять его, требуется проанализировать целый ряд факторов, таких как исторические традиции и опыт, имеющийся потенциал, административная и организационная культура, законодательная среда, а также степень развития инфраструктуры и систем информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

Обычно выбирают один из следующих вариантов (хотя возможно и некоторое их сочетание):

Централизованный бухгалтерский учёт, который предполагает сосредоточение ответственности за процессы учёта и отчётности в единой структуре, - как правило, в Министерстве финансов. В этой модели функции бухгалтерского учёта осуществляет Казначейство или иное подразделение в структуре Министерства финансов, а также субнациональные органы управления. К основным обязанностям относится ведение главной бухгалтерской книги, подготовка финансовой отчётности по итогам года и консолидация. Прочие (национальные или субнациональные) государственные структуры, отвечающие за исполнение бюджета, такие как отраслевые министерства, непосредственно направляют учётную информацию в Министерство финансов или уполномоченный центр (как правило, с использованием клиентского/облачного доступа и сервисов). В ходе осуществления реформ централизованная модель в целом была реализована во Франции и Канаде.

В децентрализованной модели бухучёта задания и обязанности распределяются между структурами, ответственными за исполнение бюджета, на всех уровнях управления. Признание, измерение и учёт статей по-прежнему являются административной и управленческой обязанностью структур, осуществляющих исполнение бюджета. Каждая такая структура готовит собственные финансовые отчёты, которые впоследствии консолидируются в виде финансовой отчётности правительства (на следующем этапе они также могут сводиться в консолидированную финансовую отчётность). Общие положения децентрализованной модели были внедрены в ходе реформ в Чили, США и Великобритании.

Перехода к бухучёту по методу начисления и практике признания, измерения и раскрытия информации в соответствии с МСУГС предполагает использование новых процессов, а это требует структурных изменений. Адаптация к функциональным потребностям бухучёта по методу начисления влияет на системы ИКТ и кадровое обеспечение. Для того, чтобы имелись все необходимые условия, может потребоваться укрепление организационного потенциала. Учитывая сложности технического и концептуального характера, возникающие при внедрении метода начисления, для успешного перехода к нему крайне важными представляются следующие задачи и соображения:

Основная задача

Сформулировать функциональные требования к системам ИКТ

Обоснование реформы, стандарты, предполагаемую организацию бухгалтерского учёта, мероприятия по автоматизации данных и консолидацию должны поддерживать системы и структуры ИКТ – такие как интегрированная информационная система управления государственными финансами (ИИСУГФ). Определяться с подходящими системами ИКТ можно только после того, как будут решены эти вопросы. Проблемы, связанные с ИКТ, могут быть особенно серьёзными: разработка и установка систем связаны с высокими затратами и требуют длительного времени (см. Вставку 5 ниже, где представлены возможные ошибки, которых следует избегать при создании ИИСУГФ); кроме того, эту работу в обязательном порядке следует координировать с механизмами бухучёта в государственном секторе и более широкими реформами в области УГФ. Вот некоторые ключевые вопросы:

- Каким образом новая ИИСУГФ поддерживает применение предполагаемых стандартов/принципов, функций и процессов в системе бухучёта?
- Каков функциональный охват системами ИКТ/ИИСУГФ?

- Какова степень организационной интеграции систем ИКТ/ИИСУГФ?
- Координация с другими элементами ИИСУГФ (например, бюджет, казначейство, управление активами, статистика, закупки, людские ресурсы).
- Какие финансовые средства имеются для реформирования систем ИКТ?
- Разрабатывать систему собственными силами или закупать на стороне (коммерческая система, адаптированная под нужды заказчика)?
- Какова стоимость разных вариантов, каковы сроки их реализации?

Основная задача

Разработать долговечную и устойчивую программу обучения и подготовки

Некоторые соображения:

- Признание специалистов в области финансов и бухгалтеров со стороны национальных органов государственного управления.
- Кого готовить и насколько глубоко? В разбивке по численности/регионам/должностям.
- Разработка учебной программы на основании МСУГС и/или пересматриваемых национальных стандартов.
- Как проводить обучение – организации, программы, Министерство финансов, подрядчики, привлечение международного опыта/программ?
- Как обеспечить долговечность: квалифицированные отечественные преподаватели/инструкторы, программы обучения обучающихся и «каскадные» программы, разработка отечественных обучающих материалов на местном языке?
- Доступность средств для финансирования программы обучения.

Вставка 5: потенциальные проблемы при подготовке проектов ИИСУГФ, которых следует избегать

Внедрение ИИСУГФ, функциональные возможности которой отвечают требованиям бухучёта по методу начисления, может принести значительные выгоды. Однако прежде, чем приступить к разработке модулей бухучёта собственными силами или приобретать их у внешних поставщиков необходимо провести тщательный анализ, разработать концепцию и определить функциональные требования. Нередко о стоимости запуска и жизненного цикла ПО, включая стоимость поддержания в эксплуатационном состоянии и обслуживания, забывают, и в итоге организации несут относительно высокие ежегодные расходы на лицензирование. Кроме того, следует обращать внимание на то, как в контракте прописаны условия дальнейшей доработки ПО после его внедрения: в долгосрочной перспективе издержки, обусловленные «привязкой» к какому-то одному поставщику, могут оказаться очень высокими.

Решение о том, какую систему использовать - приобретать новую или сохранять старую, «унаследованную» - также следует тщательно взвесить. Использование существующих систем с интеграцией в них дополнительных модулей, которые необходимы для отражения бухгалтерских проводок с применением метода начисления, может оказаться столь же затратным, что и внедрение абсолютной новой ИСУГФ.

В основе действенной и эффективной реализации лежат заранее продуманные цели, подходы и структура реформ. Исходя из целей и возможностей страны, правительство может выбрать ту или иную последовательность реализации с учётом таких факторов как секторы, организации, приоритеты государства, существенность и т.д. Для разных типов организаций можно предусмотреть разные «траектории». Последовательность осуществления реформ зависит от следующего:

- Отправная точка реформы – существующие системы и возможности, а также действующий подход в сфере бухучёта в государственном секторе (кассовый принцип, модифицированный метод начисления, стандартный метод начисления) – см. Раздел А выше.
- Цели процесса реформ – согласно положениям Раздела В выше.
- Подход к организации бухучёта (централизованный, децентрализованный, смешанный) – см. раздел С выше.
- Способности/потенциал – приверженность реформе, доступные ресурсы, ИКТ, компетенции в области бухучёта и финансов в государственном секторе – см. раздел D выше.

Основная задача

Согласовать всеобъемлющую «дорожную карту» реализации

Во всеобъемлющей «дорожной карте» следует описать процесс реализации, включая рассмотренные выше элементы.

Основная задача

Определить последовательность внедрения стандартов

Последовательность внедрения стандартов – важный элемент комплексного плана реформирования. Этот план должен предусматривать подходящие этапы. быть реалистичным и отражать следующее:

- Приоритеты, обозначенные в подходе к реализации реформы и её целях;
- Актуальность и важность конкретного стандарта;
- Сложность стандартов;
- Организационные структуры и потенциал;

- Издержки и выгоды, связанные с внедрением стандартов;
- Потребности в информации;
- Доступность ресурсов в долгосрочной перспективе (в том числе – необходимые знания и компетенции).

Основная задача

Определить «траекторию» реализации реформ

В зависимости от размера или существенности организаций можно предусмотреть разные «траектории».

Возможные варианты:

- Пилотирование (пилотный проект в ряде организаций/регионов для проверки надёжности и экономической оправданности ИКТ-систем; однако при неудаче «пилота» имеется риск замедления темпов реформы. При недостаточном потенциале благодаря пилотированию можно наработать необходимые компетенции и опыт, которые будут востребованы при более широкой реализации);
- «Сверху вниз» (центральное правительство «показывает пример»; прочие организации следуют за ним на более позднем этапе).
- Достаточность потенциала (внедрение осуществляется с учётом институционального потенциала, например, квалификации персонала и наличия ИКТ, а также приоритетов).

Основная задача

Согласовать сроки реализации

Установить временной график реализации с учётом выбранной «траектории», наличия ресурсов и приоритетов.

Основная задача

Определить мероприятия, связанные с началом внедрения стандартов, на уровне организации

Начало внедрения стандартов следует увязывать с осуществлением других элементов реформы, таких как мероприятия по формированию организационного потенциала и обучению персонала.

Важно вести регулярный мониторинг и открытую оценку всего процесса реформ, а на основании полученных выводов при необходимости должны предприниматься действия. Реформа редко проходит гладко; в течение всего процесса следует быть готовым к изменениям стратегического и тактического характера.

Основная задача

Измерение показателей, отражающих ход проекта

Для контроля за ходом проекта необходимы чётко определённые показатели.

- Следование концепции реформы;
- Использование традиционного инструментария управления проектами, включая графики Гантта, контрольные сроки, стадии/контрольные точки, средства визуализации и/или диаграммы;
- Контроль затрат и источников финансирования (государственный бюджет и/или международные организации);
- Выявлять взаимозависимые и критические по времени элементы;
- Определить механизмы отчётности;
- Предусмотреть возможность пересмотра планов и мероприятий с учётом полученных результатов.

Основная задача

Периодически оценивать проект и актуализировать «дорожную карту»

- Среднесрочная оценка, внешняя независимая оценка;
- Регулярная актуализация стратегии.

Основная задача

Публичный надзор и мониторинг

В ходе реформ следует учитывать и отражать результаты государственного аудита, работы парламентских комиссий и т.п.

Благодаря удачным организационным механизмам обеспечивается результативность решений, принятых в отношении направления реформы бухучёта в государственном секторе, а также процесса их исполнения. Для того, чтобы реформирование системы бухучёта в государственном секторе увенчалось успехом, необходима заинтересованность со стороны политиков и высокопоставленных чиновников, а также поддержка ключевых заинтересованных сторон в правительстве. Для координации хода реформы и технической реализации её аспектов следует создавать комитеты на разных уровнях.

Основная задача

Определить и сформировать структуру управления реформой

Структура управления

- Создать ключевые комитеты, чётко сформулировать их обязанности и состав, разграничить сферу компетентности координационного комитета высокого уровня и технических рабочих групп.

Ключевые заинтересованные стороны

- Министерство финансов, отраслевые министерства, статистики, Парламент, высший орган аудита, разработчики стандартов бухучёта, органы местного самоуправления;
- Рассмотреть возможность привлечения негосударственных заинтересованных сторон (например, научное сообщество, национальные организации бухучёта).

Основная задача

Выявить риски для реформы и меры по их смягчению

- Выявить основные риски, связанные с реформой;
- Определить, каким образом эти риски можно смягчить;
- Обеспечить периодическую переоценку и анализ этих рисков.

Основная задача

До начала реформы заручиться политической поддержкой и обеспечить заинтересованность

- Выявить заинтересованные стороны и политических партнёров и вовлечь их в процесс реформы;
- Уяснить, кто стоит во главе реформы, и располагают ли они достаточными ресурсами;
- Обеспечить политическое представительство в координационном комитете;
- Разработать политику информационного обеспечения, предусмотрев измеряемые показатели, чтобы обеспечить результативность в долгосрочной перспективе.

Основная задача

Обеспечить устойчивость и долговечность результатов реформы

Разработать механизмы для обеспечения долговечности результатов реформы и согласованности внедрения стандартов после того, как реформы будут «официально завершены».

Ясное и чёткое доведение информации о том, как видятся реформы, открытое их обсуждение, вовлечение в этот процесс ключевых заинтересованных сторон способствуют лучшему пониманию изменений и повышают готовность согласиться с ними. Это особенно важно, так как реформы требуют значительных бюджетных средств, и ключевые заинтересованные стороны должны понимать их суть. Работу по информационному обеспечению следует начинать одновременно с формулированием целей и обоснования реформ.

Основная задача

Разработать стратегию управления изменениями

- Как стимулировать сторонников реформ?
- Как привлечь на свою сторону противников реформ?

Основная задача

Определить мероприятия информационно-разъяснительного характера и стимулировать открытое обсуждение реформ

- Объём и степень вовлечения различных заинтересованных сторон;
- Разработка понятной и ясной политики информационного обеспечения;
- Регулярное освещение хода реформ и достигнутых успехов;
- Различные формы и каналы донесения информации (интернет, очные встречи, социальные сети, СМИ);
- Осуществлять мониторинг мероприятий с применением измеряемых количественно показателей, и направлять полученные результаты в систему управления реформой.

Основная задача

Поддерживать темпы реформы и сохранять непрерывную политическую поддержку

Разработать план для выявления, вовлечения и регулярного информирования ключевых политических партнёров.

Основная задача

Создавать стимулы для бухгалтеров и финансистов в государственном секторе

- Изменения в квалификационной шкале и статусе работников государственного сектора с учётом профессиональных компетенций;
- Сертификация бухгалтеров;
- Практика командирования;
- Поездки для обмена опытом (по крайней мере, внутри страны);
- Увязка размера оплаты труда с эффективностью работы и повышением квалификации.

ПРОГРАММА PULSAR

УПРАВЛЯЕТСЯ:



CFRR 
**Centre for Financial
Reporting Reform**



СО-ФИНАНСИРУЕТСЯ:



**AUSTRIAN FEDERAL
MINISTRY OF FINANCE**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO