



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 Гамкрелидзе (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 Мэкки (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
REPF	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 участниками 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

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.

A. 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).

B. ЦЕЛИ

ЗАЧЕМ проводится реформа, каковы ожидаемые результаты и потенциальные издержки?

C. ПОДХОД

КАКИМ ОБРАЗОМ будут достигаться цели реформы?

D. ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ

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

E. ПРОЦЕССЫ РЕАЛИЗАЦИИ

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

F. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

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

G. УПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМОЙ

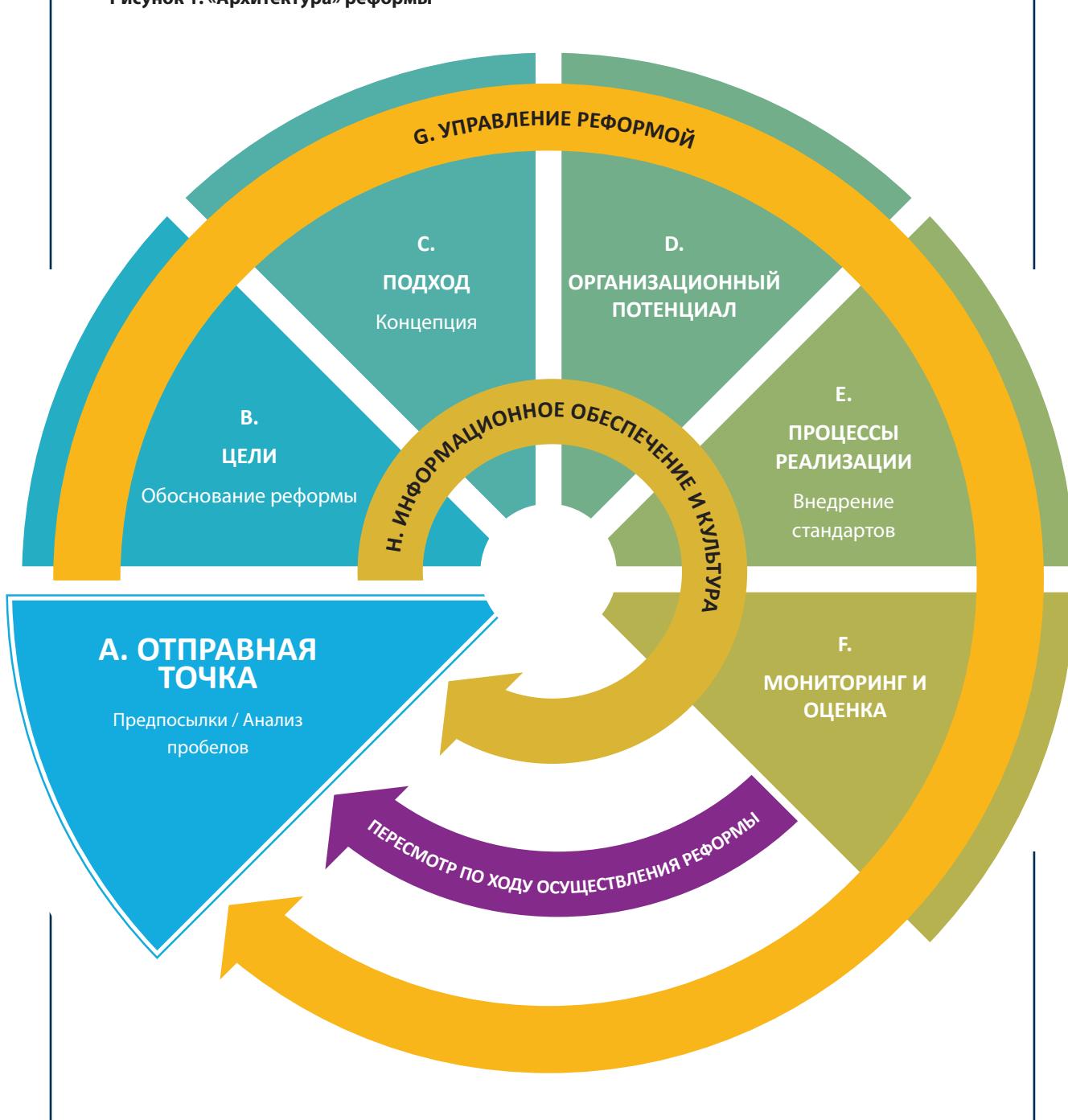
КАКОВЫ организационные механизмы для управления реформами и рисками?

H. 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 Авансы 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 возмещении	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 осуществляют 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 управлеченческой 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). Определяясь 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 обучающих 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 Ганнта, 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:



WORLD BANK GROUP

CFRR»
Centre for Financial
Reporting Reform



WORLD BANK GROUP

СО-ФИНАНСИРУЕТСЯ:



BMF
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