



ПЕРСПЕКТИВЫ
НА БУДУЩЕЕ



БРОШЮРА

**ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ РЕФОРМ БУХГАЛТЕРСКОГО
УЧЕТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ**



WORLD BANK GROUP

CFRR»

**Centre for Financial
Reporting Reform**



WORLD BANK GROUP

Центр реформ финансовой отчетности (CFRR)

Глобальная практика по вопросам управления, Всемирный банк

Адрес: Австрия, 1020, Вена, Пратерштрассе, 31

Веб: www.worldbank.org/cfrr

Эл. почта: cfrr@worldbank.org

Тел.: +43-1-217-0700

PULSAR

Программа бухучета и отчетности в государственном секторе

Веб: www.pulsarprogram.org

© 2021 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.

Иконки созданы srip с веб-сайта Flaticon (www.flaticon.com)



БРОШЮРА: ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ РЕФОРМ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ¹

ПОЧЕМУ УЧЕТ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ И ФИНАНСОВАЯ ОТЧЕТНОСТЬ ТАК ВАЖНЫ?

На правительства возложена ответственность за управление государственными ресурсами и предоставление широкого спектра государственных услуг на рациональной, экономически оправданной и устойчивой основе. Страны сталкиваются со значительными недостатками в финансовой отчетности, которые влияют на устойчивость налогово-бюджетной сферы, включая непрозрачную отчетность о бюджетном дефиците и суверенном долге.

Высококачественная финансовая информация, подготовленная в соответствии с надежными международными стандартами, позволяет принимать более эффективные решения, помогающие в создании и распределении ресурсов. Она обеспечивает подотчетность, повышает прозрачность в налогово-бюджетной сфере, способствует согласованности и обеспечивает сопоставимость с аналогичными показателями как в регионе, так и во всем мире.

Внедрение метода начисления является долгосрочным проектом в государственном секторе, и ясность направления имеет важное значение. В каждой из стран, решивших инициировать реформу PSA, своя отправная точка, свои возможности и ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ. Важно, чтобы страны признали этот факт при определении целей и путей своих реформ.

ЧТО ТАКОЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ?

Движущие силы — это один из главных факторов, которые влияют на что-то или вызывают какие-то события, прогресс, развитие, изменение или усиление. Мало что происходит без движущих сил.

«Правильные движущие силы» будут: (i) обеспечивать совершенствование всей системы в целом; (ii) поддаваться измерению на практике и с точки зрения результатов; и (iii) иметь четкую связь со стратегией преобразования. Правильные движущие силы — наращивание потенциала, групповая работа, обучение и системные решения — эффективны, поскольку они работают непосредственно на изменение культуры систем (ценностей, норм, навыков, практики, взаимоотношений).

В отличие от них, «неправильные движущие силы»: (i) могут звучать неплохо, но фактически не дают нужных результатов; (ii) могут усугубить ситуацию; и (iii) при более внимательном рассмотрении никогда не оказывают того воздействия, которое обещают. Неправильные движущие силы изменяют процедуры и другие формальные атрибуты системы, не достигая внутренней сути реформы — и именно поэтому они терпят неудачу.

Клей, связывающий эффективные движущие силы — базовое отношение, философия и теория действия. Образ мышления, который работает на реформу всей системы — тот, который неизбежно порождает индивидуальную и коллективную мотивацию и соответствующие навыки для преобразования системы.

¹ Полный документ PULSAR «Движущие силы реформ бухгалтерского учета в государственном секторе» доступен по адресу <https://cfr.worldbank.org/publications/pulsar-drivers-public-sector-accounting-reforms>

ТИПЫ ДВИЖУЩИХ СИЛ РЕФОРМ PSA

Существует два типа движущих сил: технические и нетехнические.

Технические движущие силы основаны на базовых принципах, которые легче усваиваются, легче поддаются объективной оценке, и к ним можно подходить относительно доброжелательно и без конфронтаций.

Нетехнические движущие силы значительно сложнее и включают больше нюансов. Их часто трудно определить, поскольку они требуют понимания

формальных и неформальных учреждений и правил, и поэтому с ними труднее справиться и избежать возможного замешательства и даже эмоционального сопротивления.

Внутренние движущие силы — это те силы, источник которых находится внутри страны.

Внешние движущие силы — это те силы, источник которых находится за пределами страны.

ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ РЕФОРМЫ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

ТЕХНИЧЕСКИЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ

(неполитические, материальные, легче объективно оценивать и взаимодействовать)

- Стремление к большей прозрачности и подотчетности
- Стремление к более эффективному управлению стратегическими ресурсами
- Стремление к повышению осведомленности и управлению расходами
- Общие движущие силы, требующие совершенствования бухгалтерского учета в государственном секторе, например, стремление к улучшению финансового положения и более эффективному управлению финансовыми рисками

НЕТЕХНИЧЕСКИЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ

(политэкономия, нематериальные, трудно объективно оценивать и взаимодействовать)

- Учреждения — правительство, законодательные органы, суды, средства массовой информации, НПО, формальные и неформальные учреждения
- Интересы — включая конкретные цели различных действующих лиц
- Идеи — варианты политики и рекомендации, вытекающие из описательных исследований и нормативных ценностей: что есть и что должно быть; окна возможностей

ВНУТРЕННИЕ

ВНЕШНИЕ

- Мониторинг соблюдения обязательств ЕС по статье 126 о чрезмерном дефиците государственного бюджета.
- Соответствие требованиям ЕСС 2010 к отчетности и Директиве Совета 2011/85/EU
- Региональные или международные стандарты бухгалтерского учета, такие как МСФООС, инициативы в области ЕСФООС
- Фискальные правила, показатели
- Оценка государственных финансов — REPF, ГРФП, ОВИ и др.
- Программное обеспечение для планирования ресурсов предприятия (ERP)

- Помощь, доноры, международные финансовые учреждения
- Кредитные рейтинговые агентства
- Коммерческие кредиторы, держатели государственного долга
- Глобальные движущие силы, т. е. не связанные с оказанием помощи внешние движущие силы подотчетности и управления

ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ РЕФОРМ PSA В ОТДЕЛЬНЫХ СТРАНАХ²



ФРАНЦИЯ

- Главной движущей силой была бюджетная реформа (бюджетный процесс, внутренний контроль, ориентация на достижение результатов), хотя реформа признает ценность учетной информации для целей расчета долга, текущего долга и ключевых показателей эффективности (КПЭ).
- Была выражена твердая политическая поддержка, включая участие премьер-министра и парламентский консенсус, в отношении того, что бухгалтерский учет должен обеспечивать надежную информацию для подтверждения и обоснования использования государственных средств, что является демократическим императивом.
- Правовая основа реформы была включена в конституционный подзаконный акт о бюджете (LOLF).
- Была создана Парламентская комиссия (MIOLF) для возложения на Минфина ответственности за реформу.
- Были разработаны французские стандарты учета в государственном секторе с соблюдением МСФО и МСФООС.



ПОРТУГАЛИЯ

- Движущей силой реформы стала Программа экономической помощи, которая требовала улучшения качества финансовой информации, в том числе данных о чистой стоимости, долге, консолидированном чистом долге, консолидированном показателе EBITDA, итоговом профиците/дефиците, чтобы развеять фискальную иллюзию.
- Министерство финансов является лидером реформы, основанной на консультациях и предложениях (где DGO присутствует наряду с другими государственными и профессиональными органами) со стороны CNC (органа по учету в государственном секторе).
- Политическая приверженность и сотрудничество между различными заинтересованными сторонами имеют ключевое значение для начала и продолжения процесса реформ.



ШВЕЙЦАРИЯ (ФЕДЕРАТИВНЫЙ УРОВЕНЬ)

- Движущей силой реформы было стремление догнать кантоны по стандартам бюджетирования и бухгалтерского учета в государственном секторе.
- Главным игроком был Федеральный департамент финансов, консультирующийся со Счетной палатой.
- Необходимость включения понятия «подлинности и справедливости» в законодательство.



ШВЕЙЦАРИЯ (КАНТОН ЦЮРИХ)

- Движущей силой реформы было требование со стороны политиков [по совместительству] повысить качество финансовой информации и, в частности, их требование предоставить информацию, сопоставимую с той, которую они получали и привыкли получать в частном секторе.
- Главным игроком был Департамент финансов кантонов.
- Необходимость включения понятия «подлинности и справедливости» в законодательство.
- Необходимость поддержки со стороны высшего руководства
- Слишком много коммуникации лучше, чем слишком мало
- Подготовка кадров (на начальном этапе и на регулярной основе)
- Тесное сотрудничество с финансовым аудитом и финансовым надзором



АВСТРИЯ

- Движущей силой реформы стал 65-летний бюджетный дефицит и желание внедрить более долгосрочную перспективу, СПГР, чтобы противостоять фискальным иллюзиям.
- Реформа проводилась под руководством Минфина, но включала и Счетную палату.
- Необходимость включения в законодательство основы для реформы (включения в конституцию понятий «подлинности и справедливости») для ее осуществления и придания ей необратимого характера.

² Полные тематические исследования приведены в документе PULSAR «Движущие силы реформ бухгалтерского учета в государственном секторе»

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ РЕФОРМ PSA

Зачастую реформа бухгалтерского учета в государственном секторе занимает много лет. Это не обязательно связано с тем, что технические аспекты реформы бухгалтерского учета в государственном секторе особенно трудно понять или решить. Скорее, это происходит потому, что люди знакомы с существующим положением вещей и даже могут извлечь выгоду из сохранения прежнего положения. Как и все реформы, успешная реформа системы учета в государственном секторе нуждается в правильных и сильных стимулах для того, чтобы эта реформа состоялась и преодолела проблемы и препятствия.

На рисунке показано, как можно охарактеризовать проблемы, связанные с проведением реформ, в четырех областях: лидерство, управление проектами, ресурсы и поведение. В одной или нескольких из этих областей может возникнуть проблема или препятствие, которое со временем может усугубиться. Идентификация типов проблем весьма полезна для разработки подхода к проблемам.

ЛИДЕРСТВО

- Отсутствие лидера
- Слабая или нестабильная политическая поддержка
- Реформа привязана к одному активисту или только к внешним движущим силам
- Изменения в приоритетности реформ
- Календарь выборов

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ

- Отсутствие стратегического проектирования и решений
- Неудовлетворительное планирование и последовательность осуществления реформ
- Фрагментарный подход
- Отсутствие координации
- Нереалистичные сроки и требования

РЕСУРСЫ

- Ограниченные бюджеты
- Недостаток персонала для реализации
- Ограничения ИКТ
- Опора только на донорскую поддержку
- Недостаток консультантов или специалистов на рынке

ПОВЕДЕНИЕ

- Отсутствие поддержки со стороны заинтересованных групп
- Сопротивление изменениям
- Личная заинтересованность в сохранении статус-кво
- Недостаточная коммуникация
- Усталость или перегрузка из-за реформ

ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАМЕЧАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ДВИЖУЩИХ СИЛ РЕФОРМ PSA

Наилучшие результаты реформ PSA, по-видимому, дает хорошее сочетание внутренних, внешних, технических и нетехнических движущих сил, которые могут поддержать не только начало, но и полную реализацию реформы PSA.

В странах ЕЦА реформы PSA были инициированы скорее внешними техническими движущими силами, чем внутренними. Хотя внешние движущие силы играют эффективную роль в начале реформы, их недостаточно для того, чтобы обеспечить устойчивую реализацию и добиться результатов, полезных для лиц, ответственных за принятие решений.

При поощрении партнеров по развитию реформа PSA часто включалась в более широкие стратегии правительств по реформированию УГФ.

Таких внутренних технических движущих сил, как те, которые заложены в законах и нормативных актах, недостаточно для реализации реформы PSA без политической поддержки и поддержки со стороны групп ключевых заинтересованных сторон.

ИНСТРУМЕНТЫ ДЛЯ ОЦЕНКИ ДВИЖУЩИХ СИЛ РЕФОРМ PSA

Идеальный инструмент для поддержки реформы учета в государственном секторе должен включать в себя не только диагностику существующих систем, потенциала и практики, руководство по формулированию дорожных карт реформ, но также должен определять движущие силы и препятствия на пути реформы и предлагать способы взаимодействия с ними.

Доклад о совершенствовании финансовой отчетности государственного сектора (REPF) — диагностический инструмент Всемирного банка, поддерживающий оценки, которые могут быть использованы при разработке дальнейших планов реформ.

Инструмент оценки следующего поколения должен также способствовать подготовке планов реформ, выявлению движущих сил и препятствий на пути реформ или политико-экономических аспектов, которые могут либо поддерживать реформы, либо препятствовать их проведению.

Не существует четких и простых методов оценки нетехнических движущих сил. В предыдущем инструменте Всемирного банка, «Институциональных и управленческих обзорах», основное внимание уделялось функционированию ключевых государственных учреждений и анализировалась целесообразность реформы. См. тематические исследования доклада и прилагаемые к нему примеры.

Окна возможностей важны с точки зрения стратегии решения проблем, связанных с нетехническими движущими силами.

ПРОГРАММА PULSAR

УПРАВЛЯЕТСЯ:

СО-ФИНАНСИРУЕТСЯ:



 Federal Ministry
Republic of Austria
Finance

CFRR 
**Centre for Financial
Reporting Reform**



 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