

Вебинар по движущим силам реформ бухгалтерского учета
в государственном секторе
10 марта 2021 года

ВАЖНОСТЬ ДВИЖУЩИХ СИЛ РЕФОРМ И ВЛИЯНИЕ ПОЛИТЭКОНОМИИ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ РЕФОРМ

Д-р Верена Фритц, координатор по вопросам управления в Сербии и программный менеджер,
Надлежащее управление и реформы инвестиционного климата

ОБОСНОВАНИЕ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ НЕТЕХНИЧЕСКИХ ДВИЖУЩИХ СИЛ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ РЕФОРМЫ УГФ

За последние два десятилетия был сделан большой глобальный толчок к реформам в области УГФ

Технические рекомендации и намерения в отношении реформ, изложенные в стратегиях реформ, образуют достаточно стандартный пакет... однако результаты и темпы реформ существенно различаются

Опросы клиентов показывают, что среди правительств есть желание, чтобы Всемирный банк больше учитывал контекст конкретных стран

Есть общее представление о том, что политика и заинтересованные стороны имеют значение, но в основном это бессистемные данные

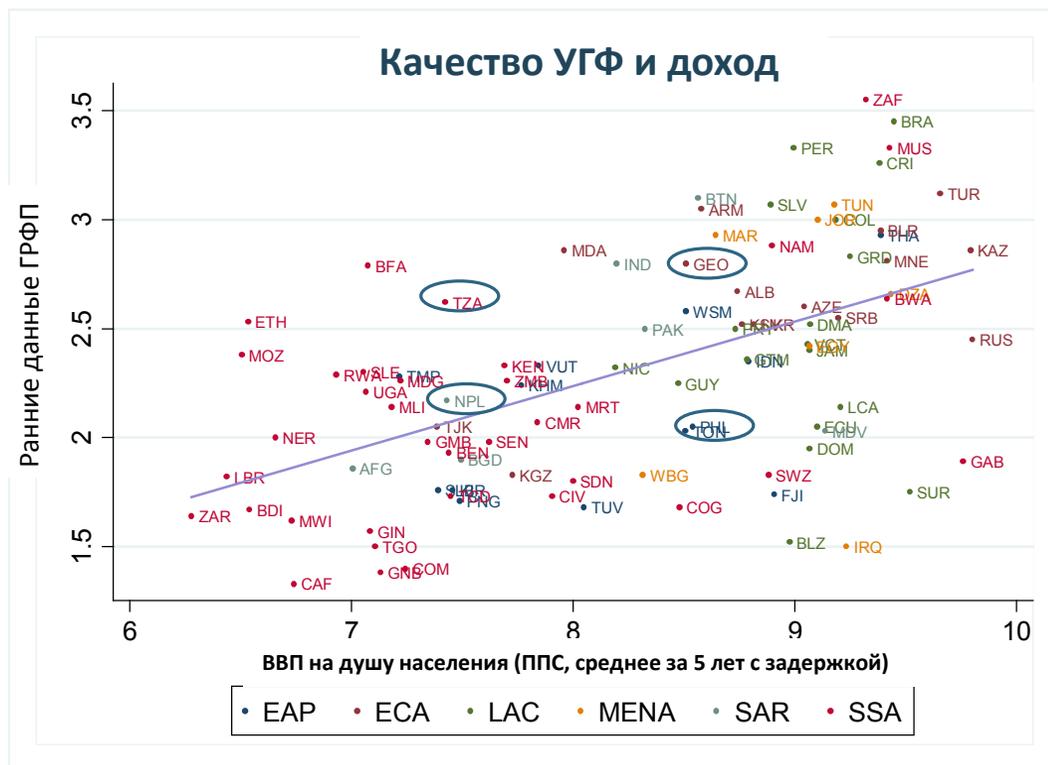
Можно ли их систематизировать и сделать знания полезными для тех, кто реализует и поддерживает реформы?



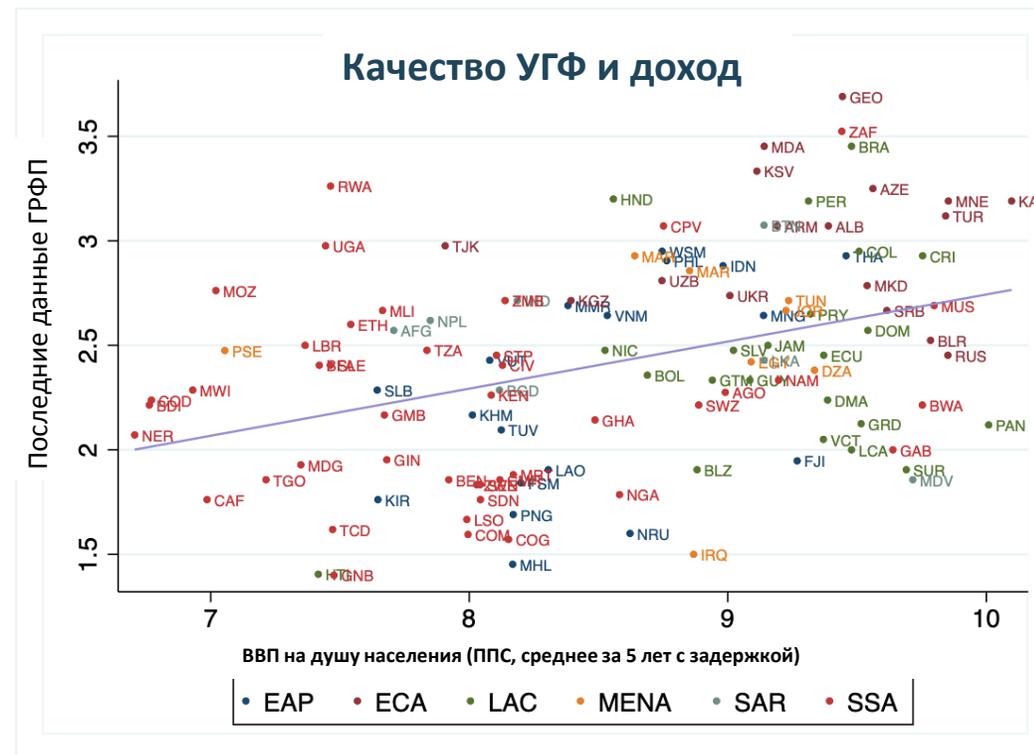
Источник: Данные ОЭСР по ODA (QWIDS)

ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ВВП И ПОКАЗАТЕЛЯМИ УГФ... И ИЗМЕНЕНИЯМИ С ТЕЧЕНИЕМ ВРЕМЕНИ

Ранние данные ГРФП



Последние данные ГРФП (2020 г.)



Улучшения показателей ГРФП были относительно более значимыми в ряде стран с низким и средним уровнем доходов, в частности в Африке + **заметно более высокие показатели в странах ЕЦА**

→ сглаживание линии тренда с течением времени

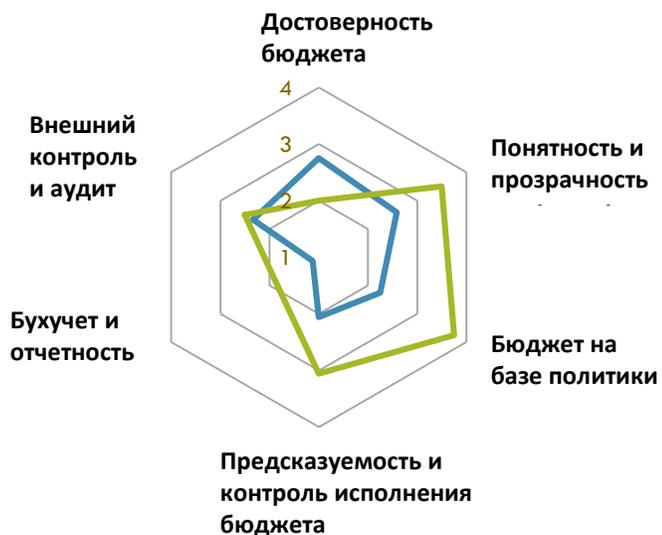
Согласно ОПИР-13 средние показатели по регионам и группам доходов отражают значительно менее позитивные изменения

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГРФП ДЛЯ ОТРАЖЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УГФ С ТЕЧЕНИЕМ ВРЕМЕНИ

Грузия – 2008 и 2013 гг.



Филиппины — 2010 и 2016



Пример стран ЕЦА



Это может быть полезным способом получить «общее представление» о прогрессе в стране и сбалансированности прогресса по различным аспектам УГФ

Для бухгалтерского учета и отчетности характерны скорее прорывы и откаты, чем равномерное развитие реформы

Итак, что же стоит за этими тенденциями эффективности и возможностей УГФ?

- «Общая картина» — политические цели и политические стимулы для укрепления управления и УГФ
- Учреждения, правовые нормы и требования граждан в отношении реформ
- Конкретные усилия по реализации реформ во всех областях бюджетного цикла/УГФ и характер их формирования под воздействием конкретной динамики и группировок



КЛЮЧЕВЫЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ «ОБЩЕЙ КАРТИНЫ» ПОЛИТИЧЕСКИХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В ОТНОШЕНИИ РЕФОРМ УГФ

- Политические обязательства — часто обсуждаются, но редко рассматривается систематически
 - Учитываются три типа факторов:
 - Взятые в ходе выборов обязательства, сила мандата и наличие плана проведения реформ
 - Всеобъемлющие политические цели
 - Необходимость реагировать на фискальные тенденции
- Правовые и институциональные факторы
 - Являются частью «отправной точки», а также целью реформ — влияют на то, насколько легко/сложно продвигать реформы и добиваться функциональных улучшений
 - Правовые аспекты: органическое законодательство в области УГФ, внешний аудит и закупки
 - Институциональные аспекты: (i) организация центральных финансовых агентств и (ii) отношения между исполнительной и законодательной властью в отношении а) принятия законов о годовом бюджете, (b) рассмотрения докладов об аудите и (c) принятия соответствующего законодательства о реформах
- Сторона спроса играет ограниченную роль
 - Большинству граждан эти реформы плохо известны, используемая терминология и концепции не совсем понятны, усилия по распространению понятной информации о том, что именно делается и почему, ограничены

СХОДСТВО/ЕДИНООБРАЗИЕ ЗАЯВЛЕННЫХ НАМЕРЕНИЙ ПО ПРОВЕДЕНИЮ РЕФОРМ

	Грузия	Непал	Нигерия	Филиппины	Танзания
СПГР	√	√ (приостановлена)	√	√	Начата в конце 1990-х годов, еще действует
Программное бюджетирование	√	x	x	√	√
Внедрение ЕКС	√	√	√	√	√
ИСУФ	√	√	√	√	Первое внедрение в конце 1990-х годов
Внедрение МСФООС	√	√ (кассовый метод)	√	√	√
Внедрение электронной системы закупок	√	√	x	Электронная система закупок внедрена на более раннем этапе реформ; работа еще не закончена	Частично внедрена в начале периода
Внедрение/укрепление внутреннего аудита	√	√	√	√	√
Укрепление внешнего аудита	√	√	x	√	√

Практически нет реформ, которые не планируются в каждой из стран

НО «ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ» НА САМОМ ДЕЛЕ ВАРЬИРУЮТСЯ

Изменение в своевременности утверждения бюджета

Управление наличными представляет собой серьезную проблему в некоторых странах/в определенные периоды времени

Институциональная согласованность между планированием, подготовкой и исполнением бюджета

Степень и качество прозрачности государственных финансов

Важно отметить, что единообразие в намерениях реализации реформ представляется скорее выбором, чем навязанной «изоморфной мимикрией»

- Международные нормы, стандарты и сети играют важную роль — о чем говорится ниже в связи с конкретными реформами

ЧАСТИЧНЫЕ, НЕЗАВЕРШЕННЫЕ РЕФОРМЫ — ОБЫЧНОЕ ЯВЛЕНИЕ

... но не всегда четко признаются как таковые

Общие частичные реформы УГФ:

- СПГР использовались для определения некоторых широких целей, но не для твердого установления многолетних ассигнований
- Много частичных ЕКС — некоторые счета унифицированы, другие нет
- ИТ-системы, из которых используются только некоторые модули, которые не так широко развернуты в линейных министерствах и на субнациональных уровнях, как изначально планировалось, или которые интегрированы только по некоторым аспектам, если вообще используются
- Программное бюджетирование как дополнение к традиционному построчному бюджету

Частичные реформы сами по себе не являются проблемой, если это промежуточный этап, НО...

- ...должны быть четко признаны как таковые
- ...могут быть признаком остановки прогресса
- ...если они приводят к столкновению между тем, что предписано в нормативных актах, и тем, что происходит на практике (например, ручные обходные пути) — это может стать проблемой при реформировании бухгалтерского учета

ОПЫТ РАБОТЫ С ПЕРЕХОДНЫМИ СТАНДАРТАМИ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА

- Все пять стран, охваченные тематическим исследованием, осуществляют переход на МСФООС
 - В некоторых случаях сроки перехода на МСФООС были перенесены
- На сегодняшний день наблюдается тенденция к улучшению показателей «используемых стандартов», с некоторым отставанием по показателям «качества информации» в годовых бюджетных отчетах
 - Показатели ГРФП основаны на данных, доступных в отчетах внутреннего и внешнего аудита, они не оценивают напрямую качество применения стандартов бухгалтерского учета
 - В некоторой степени аналогично реформам системы закупок, т. е. внимание сосредоточено на установке новых правил, понимание того, как используются эти правила и каковы их последствия, по-прежнему ограничено
- Некоторые ключевые проблемы в обсуждении и опыте на данный момент:
 - Расходы, связанные с переходом на МСФООС — например, воспринимаются как высокие, но трудно поддающиеся оценке
 - Надежность использования стандартов — должна проверяться внутренними и внешними аудиторскими службами, но сами они могут столкнуться с трудностями при выявлении проблем и ограничительных факторов, особенно в переходный период
 - Последствия для прозрачности в налогово-бюджетной сфере и «доступности» для различных заинтересованных сторон

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Мотивация для проведения реформ

Более четкое понимание цели бухгалтерских реформ и того, как они соотносятся с ключевыми текущими и прогнозируемыми будущими задачами в области фискальной политики и УГФ

- Например, есть ли проблемы с управлением наличностью и задолженностью? Или это не проблема?
- Какова значимость будущих расходов на пенсию и здравоохранение? Каковы фискальные риски, связанные с ГП?
- Избегайте завышения ожидаемых выгод или предположений об автоматизме — реформы бухгалтерского учета не устраняют коррупцию и неэффективное управление — их необходимо дополнить другими факторами

Граждане могут быть не очень заинтересованы — но все же стоит их вовлекать

Отличная возможность лучше объяснить УГФ и реформы бухгалтерского учета простыми словами — избегая при этом преувеличенных заявлений о вероятных последствиях

Новые возможности и новый спрос на учет в целях более полного охвата климатических и экологических аспектов

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Как и кто

Четкость в отношении институциональных механизмов и ролей — как для оценки вероятных трудностей, так и для планирования пути перехода

- Как будут вовлечены субнациональные уровни? Что говорят отраслевые министерства?
- Насколько хорошо различные заинтересованные стороны используют существующую бухгалтерскую информацию?
- Взаимодействие с заинтересованными сторонами — не стоит ожидать простой дихотомии «сторонников реформ» и «противников реформ».

Должны ли разработчики реформ сознательно нацеливаться на частичные реформы? Использование МСФООС по кассовому методу дает для этого определенную основу

Рассмотрите вопрос о взаимодополняемости реформ

- Повышение прозрачности в налогово-бюджетной сфере является конструктивным методом

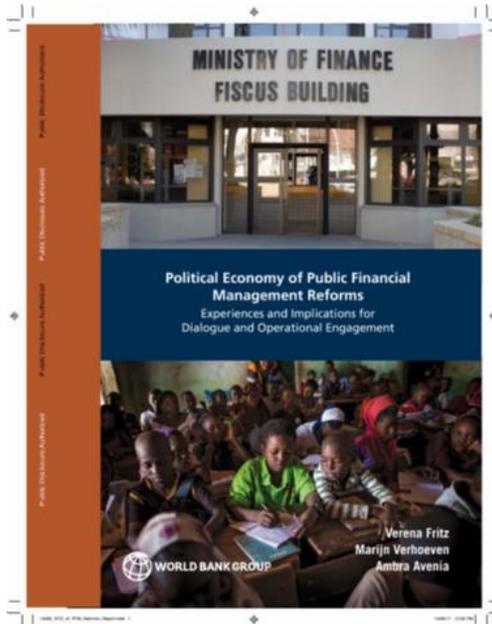
Рассмотрите риски непреднамеренных негативных последствий и оптимальные способы защиты от них

- Стоимость перехода
- Возможности завуалировать истинное финансовое положение — многие правительства в какой-то момент могут поддасться искушению «подтасовать цифры».

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Внимание к препятствиям на пути к устойчивости и воздействию — реформы УГФ, в том числе реформы бухгалтерской системы, иногда могут оставаться скорее формальными, чем полностью реализованными

- Мониторинг: стоит не только изучить результаты повторной оценки ГРФП, но и смотреть в будущее — например, проверять достоверность бухгалтерского учета после внедрения новых стандартов (в частности, отчетов о соблюдении фискальных стандартов и правил и отчетов о прозрачности в налогово-бюджетной сфере)
- Непрерывные улучшения: Действительно ли новые стандарты бухгалтерского учета в большей степени используются для проведения обоснованных дебатов и разработки политики? Есть ли недостающие звенья, с которыми необходимо разобраться?



Спасибо!

Ссылки:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28887>

<https://blogs.worldbank.org/governance/what-recent-trends-suggest-pfm-performance-covid-19-impacted-world>