

# Движущие силы реформ бухгалтерского учета в государственном секторе

Март 2021 г.

Ранджан Гангули, консультант по управлению финансами ([ranjan@ganguli.co.uk](mailto:ranjan@ganguli.co.uk))



**CFRR** >>  
Centre for Financial  
Reporting Reform




**PULSAR**

Программа в области бухгалтерского учета и отчетности в государственном секторе

Программа PULSAR со-финансируется:

 Federal Ministry  
Republic of Austria  
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



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.

## Типы движущих сил реформы бухгалтерского учета в государственном секторе



- 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.

# Классификация движущих сил реформы бухгалтерского учета в государственном секторе – внутренние



4

## ТЕХНИЧЕСКИЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ

(неполитические, материальные, легче объективно оценивать и взаимодействовать)

## НЕТЕХНИЧЕСКИЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ

(политэкономия, нематериальные, трудно объективно оценивать и взаимодействовать)

### ВНУТРЕННИЕ

- 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

- 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



# Классификация движущих сил реформы бухгалтерского учета в государственном секторе – внешние



5

## ТЕХНИЧЕСКИЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ

(неполитические, материальные, легче объективно оценивать и взаимодействовать)

## НЕТЕХНИЧЕСКИЕ ДВИЖУЩИЕ СИЛЫ

(политэкономия, нематериальные, трудно объективно оценивать и взаимодействовать)

### 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, ОВІ 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 проблемы и препятствия на пути реформ учета в государственном секторе



6

## 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



7

- **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 оценки



- 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.





**Спасибо!**