

Подотчетность руководителей в ходе исполнения бюджета

Билл Доротински

Отраслевой менеджер, Всемирный Банк

Соруководитель всемирной экспертной группы по
вопросам эффективности государственного сектора

Содержание

- Контекст – задачи систем управления государственными финансами (УГФ)
- Подотчетность руководителей в данном контексте
 - Тенденции реформирования государственного сектора
 - ГВФК ЕС
- Определение подотчетности руководства
- Связанные термины и понятия
- Дестабилизирующие факторы
- Выводы и наблюдения на основании исследования
- Заключительные замечания

Задачи УГФ и составление бюджета

Трехуровневая основа УГФ

- Макрофискальная дисциплина
- Стратегическое распределение ресурсов
- Техническая эффективность

Источник: Public Expenditure Handbook World Bank (1998)

Три функции правительства и составления бюджета

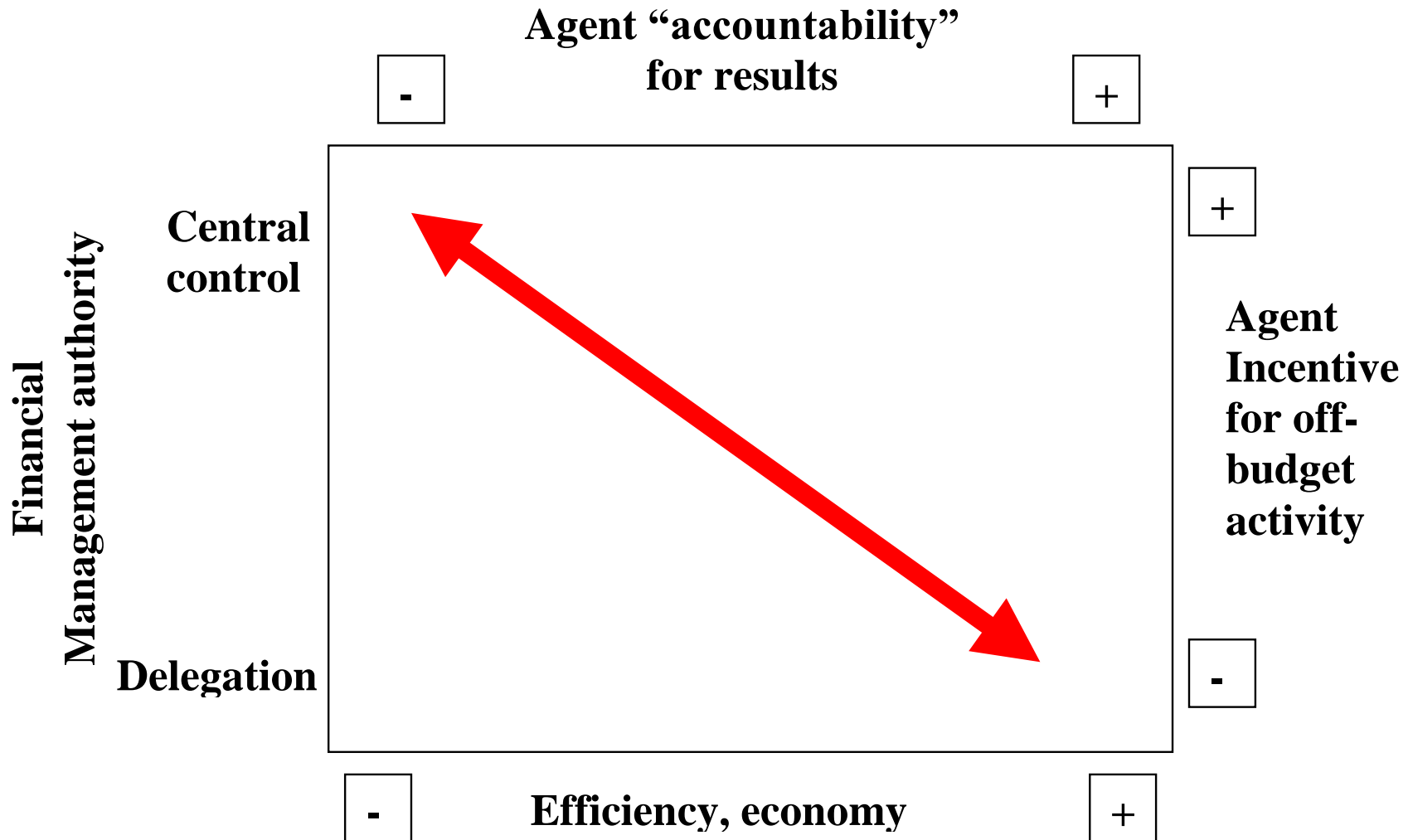
- Стратегическое планирование
- Административный контроль
- Оперативный контроль

Источник: Planning and Control Systems: A Framework for Analysis. Robert Anthony (Boston, 1965)

Методы контроля

	<u>Контроль ex ante</u> (по обязательствам)	<u>Контроль Ex Poste</u>
<u>Внешний</u> (к бюджетному учреждению)	<ul style="list-style-type: none"> • Централизованный контроль по обязательствам (утверждение операций) • Лимиты (по обязательствам) • Гарантии (лимиты наличности) • Процедуры закупки • Штатные правила/правила выплат • «постоянный аудит» • Правила расчетов 	<ul style="list-style-type: none"> • Центральный внутренний аудит • Внешний аудит • Регулярные отчеты, вмешательство руководства • Квартальные итоги • Нормирование наличности • Прозрачность
<u>Внутренний</u>	<ul style="list-style-type: none"> • Утверждение операции министерства или бюджетного учреждения • Процедуры минимизации риска (внутренний контроль) • Прозрачность 	<ul style="list-style-type: none"> • Министерский внутренний аудит • Менеджмент эффективности

Основные факторы напряжения в ИСПОЛНЕНИИ



Простая концепция

- Руководители бюджетных учреждений подотчетны за
 - Финансовые результаты
 - Нефинансовые результаты
 - Соблюдение соответствующих правил и процедур
 - Полномочия и гибкость в принятии решений о ресурсах (до определенных пределов) с целью достижения результатов

Определение концепции

- *Четкое наделение ответственностью руководства бюджетных учреждений*
 - *За оперативную политику, финансовое управление, внутренний контроль в подведомственном учреждении*
 - Тем самым гарантируется, что организация будет использовать ресурсы, чтобы достичь утвержденных целей с помощью доступных средств
 - Нередко (ответственность) сводится к адекватному финансовому управлению и контролю над планированием, составлением программ и бюджета, бухгалтерским учетом, процессом контроля, отчетностью, архивацией и мониторингом
- *Четкое распределение ролей и полномочий среди руководителей*
- *Прозрачность и благоприятная среда для осуществления деятельности*
- Эту концепцию можно расширить и включить в нее организационные результаты

ГВФК ЕС

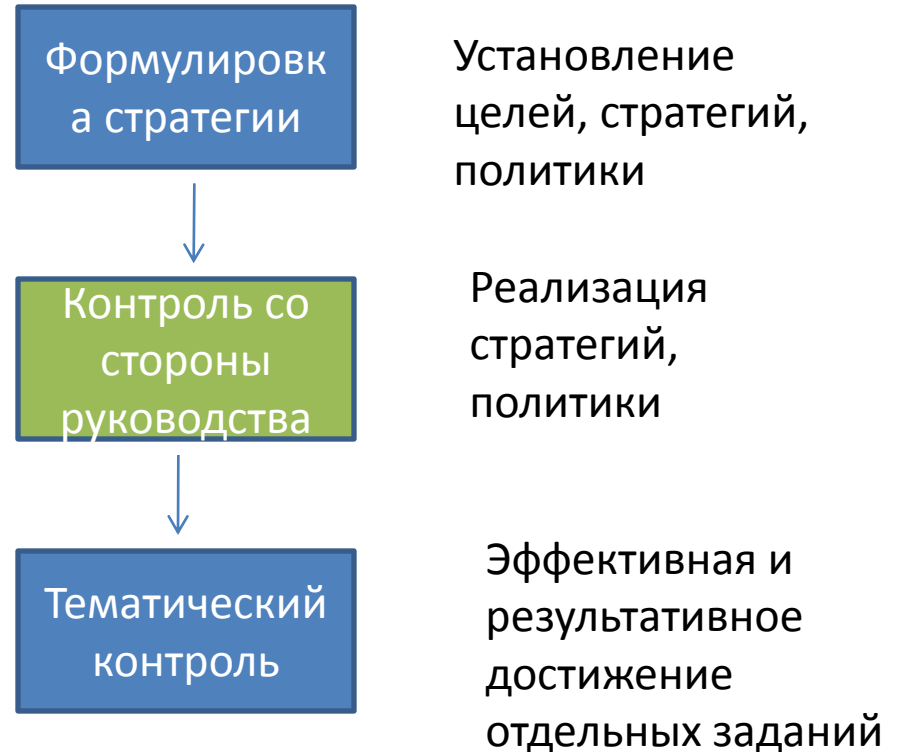
- Цели
 - Фонды используются по назначению
 - В соответствии с принципами экономии, эффективности и результативности
- Средства
 - Стандартные процессы
 - Четкая ответственность
 - Прозрачность
- Особые черты
 - Контроль со стороны руководства
 - Внутренний аудит
 - (Внешний аудит)

Связанные концепции

- Подотчетность руководства
- Контроль со стороны руководства
- Полномочия или автономия руководства

Контроль со стороны руководства

- *Процесс, с помощью которого руководители влияют на других членов организации с целью реализации стратегий организации*
- *Осуществляется в рамках других функций, видов деятельности*
- *Включает в себя финансовый и нефинансовый результат*



Контроль со стороны руководства

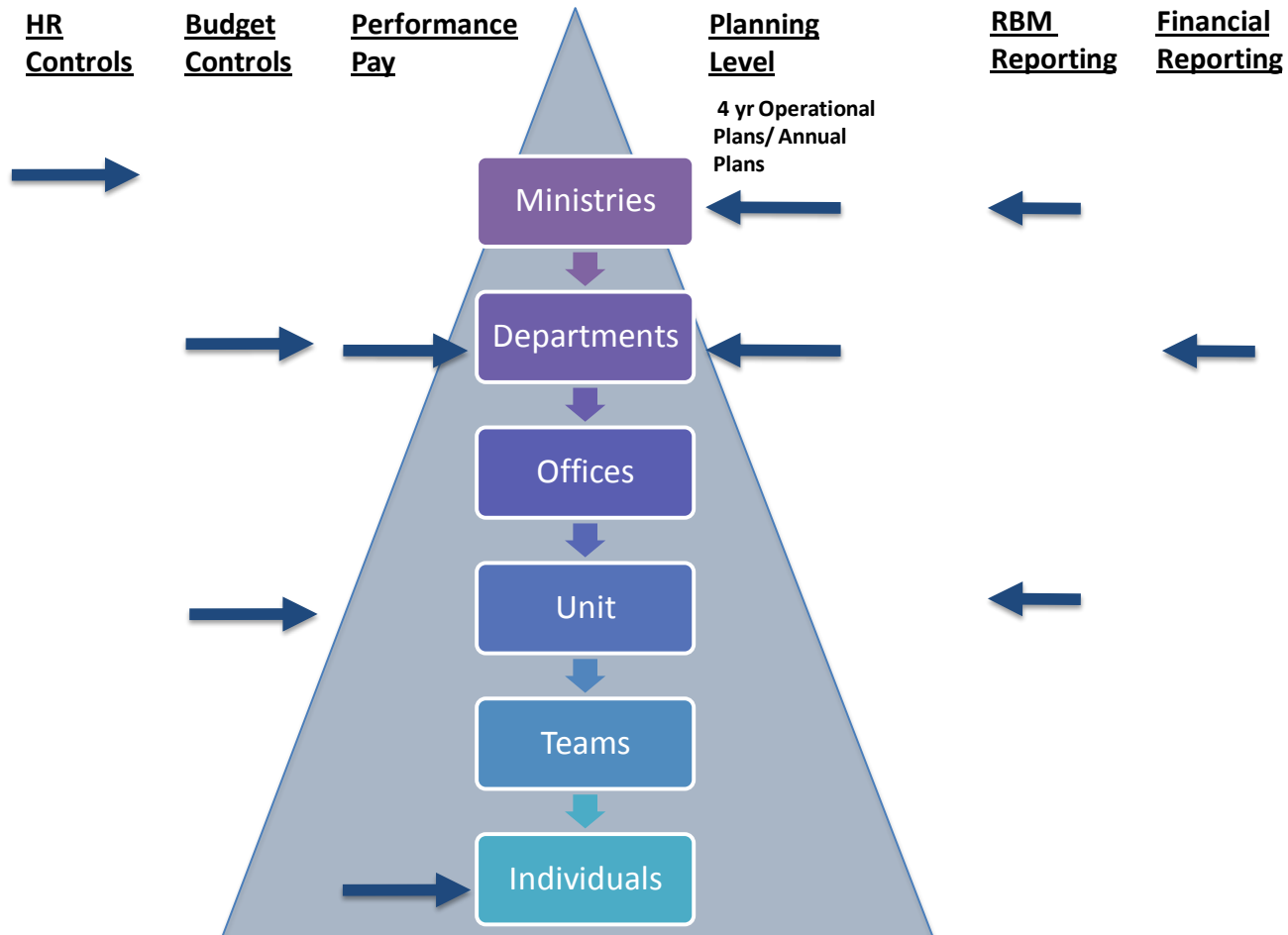
- Процесс включает
 - Сообщение целей, ожиданий
 - Мотивация подчиненных
 - Оценка результатов деятельности
- Реализация процесса влечет за собой
 - Постановку задач (планирование)
 - Измерение результатов деятельности
 - Оценку результатов деятельности
- Институциональные процессы, помогающие руководству осуществлять контроль
 - Стратегическое планирование
 - Подготовка бюджета
 - Исполнение и оценка

Дестабилизирующие факторы

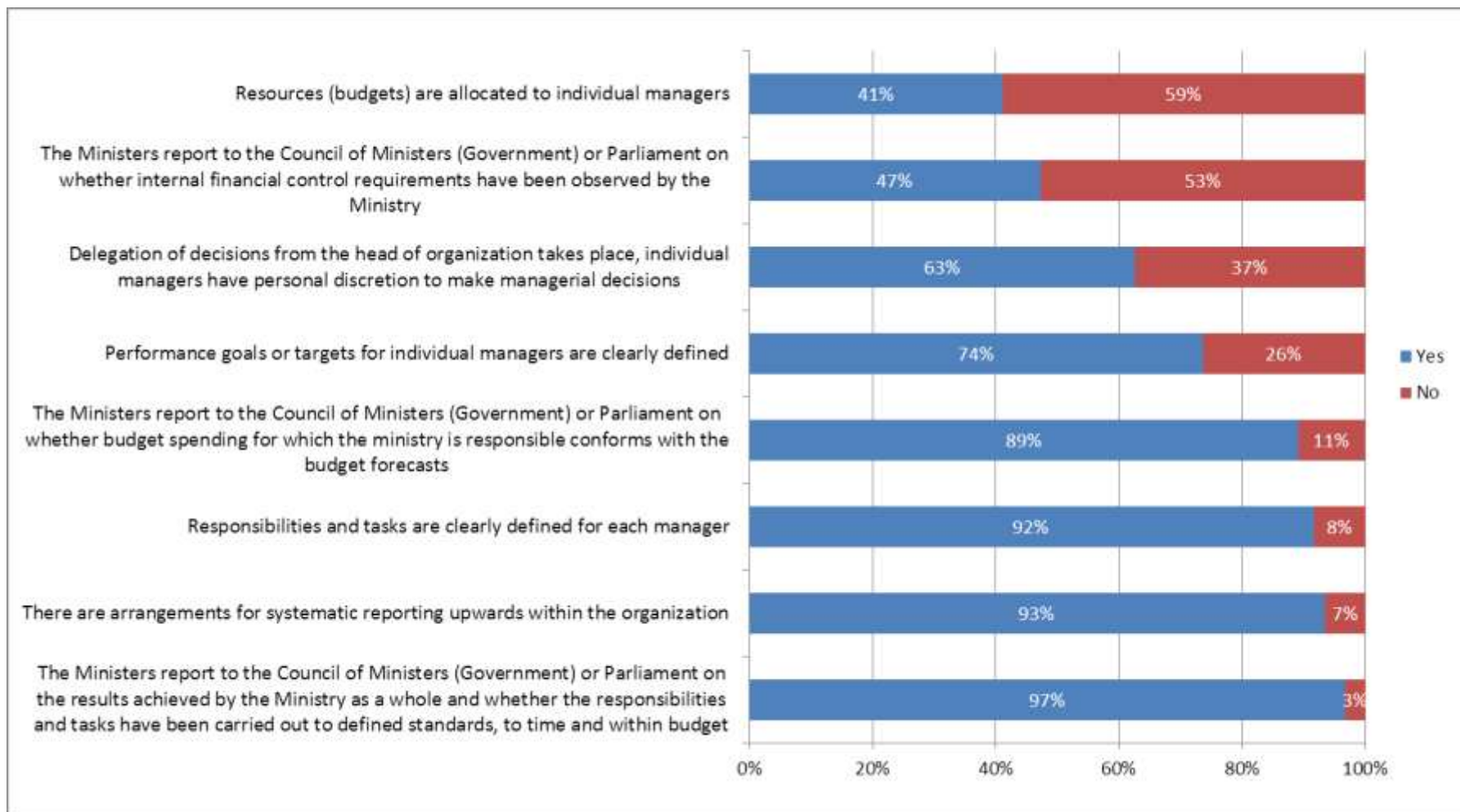
- Трудно призвать руководство к ответу, в случае:
 - Нечеткой организационной структуры, полномочий
 - Если они не участвуют в составлении бюджета, планировании, постановке задач
 - Если параметры результатов деятельности и задачи меняются ежегодно
 - Если они в действительности не получают утвержденные бюджетные плафоны; нет никакой предсказуемости в доступности средств
 - Если они не оказывают влияния на процесс закупки средств, необходимых для работы
 - Если они не влияют на управление человеческими ресурсами в своем ведомстве (должности или прием на работу)
 - Если они не получают постоянные или регулярные отчеты о расходах подведомственных им учреждений
 - Если нет регулярных отчетов для целей управления или отчетов о результатах деятельности
 - Если нет гибкости или благоразумия в распределении ресурсов
 - Если системы казначейства/учета основаны на наличности, и поэтому им нужна своя собственная параллельная система учета обязательств
 - Если менеджеры подбираются за их технические, а не управленческие навыки
 - Нет управленческой подготовки, поддерживающей системы
 - Аудит нацелен на соответствие закону, а главные исполнительные директора сосредоточены на результатах деятельности

В целом, если существует противоречие между соблюдением правил и достижением результатов, систему нужно тщательнейшим образом изучать.

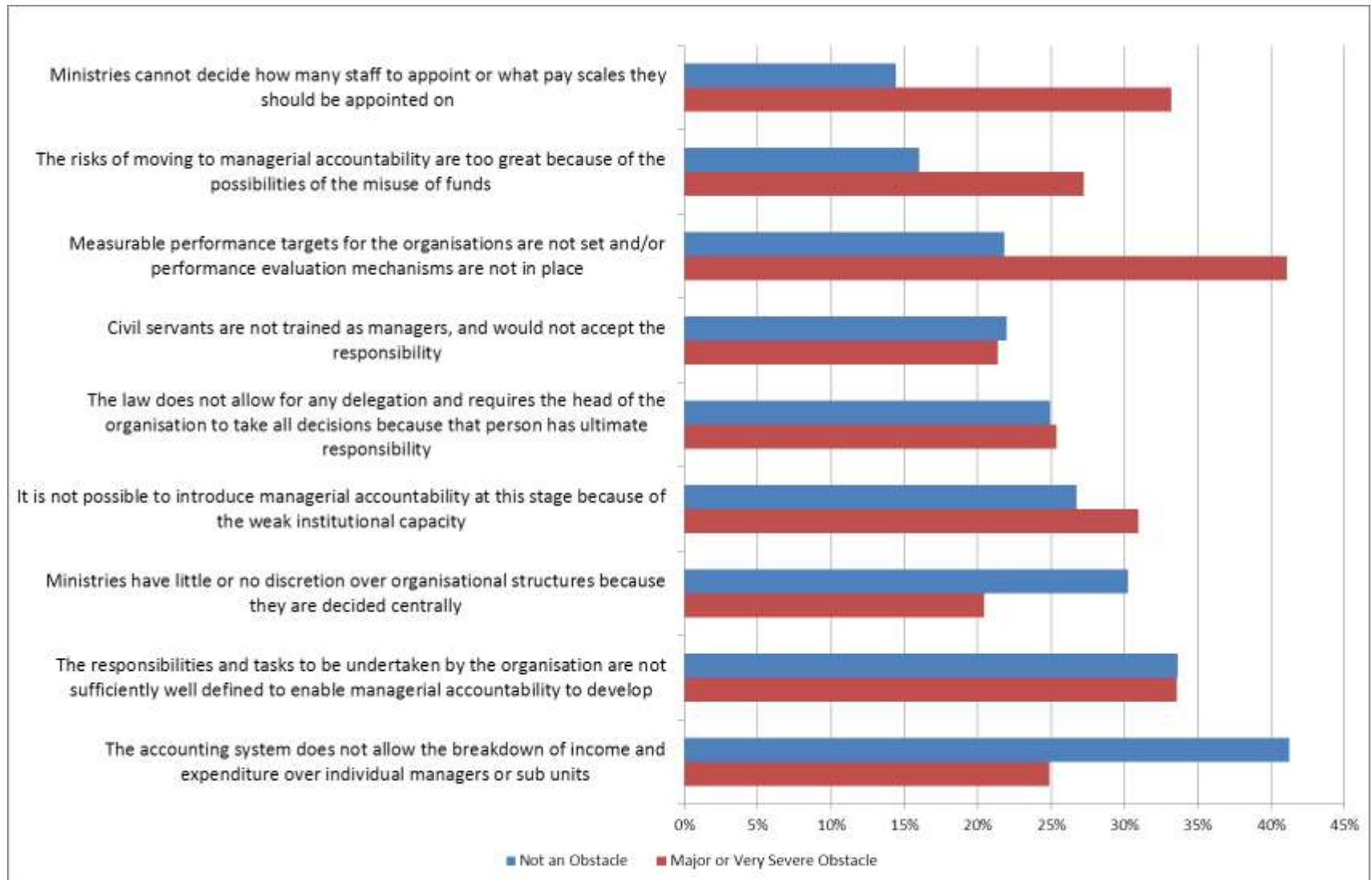
Неувязка различных систем



Результаты исследования «Подотчетность руководства»

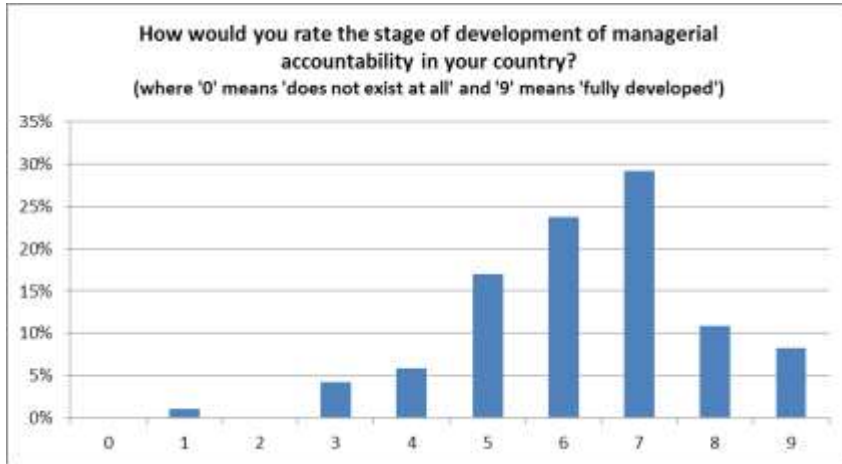


Значение препятствий на пути к реализации подотчетности руководства

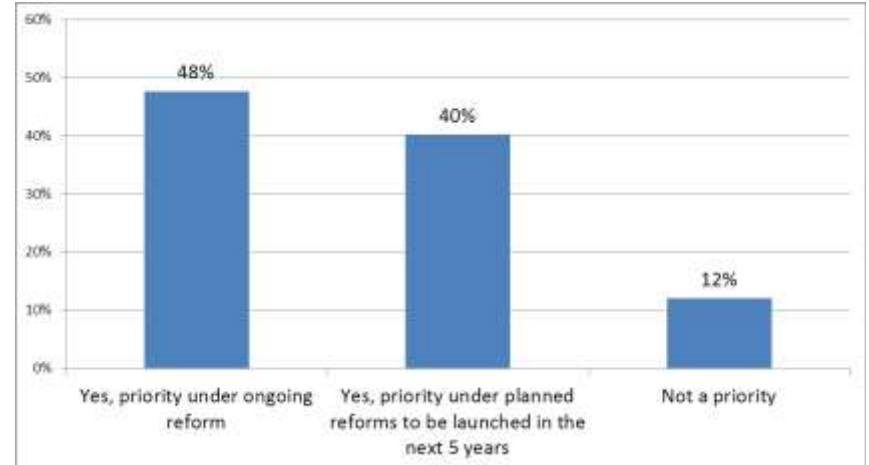


Развитие подотчетности руководства

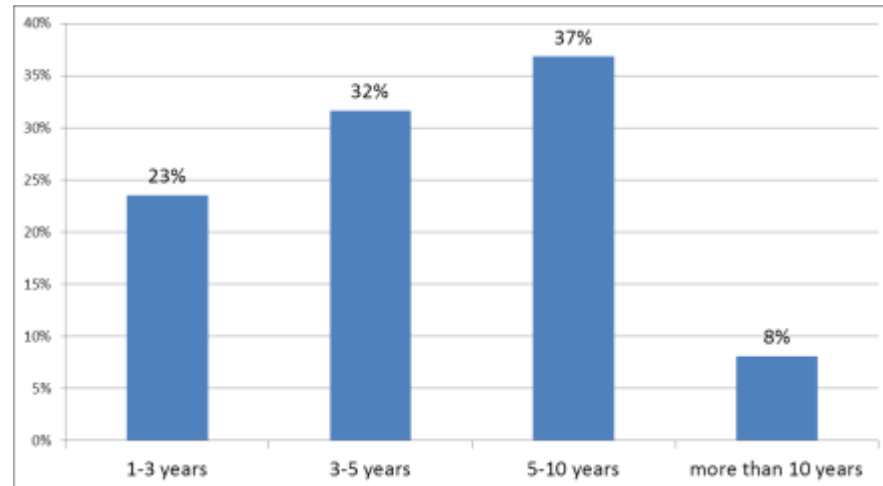
На каком этапе в настоящее время?



Станет ли она приоритетом на ближайшие 5 лет?



Сколько еще нужно времени, пока она полностью не разовьется?



Заключительные замечания

- Из исследования
 - Следует, что есть неувязка между
 - властью, ответственностью
 - поддерживающими системами и ответственностью
 - прозрачностью и ответственностью
 - Учреждения слабы, есть высокий риск нецелевого использования средств, а поэтому и не делаются шаги к подотчетности руководства
 - Однако, без четких ожиданий и полномочий, улучшения поддерживающих систем, учреждения развиваться не будут
 - А совершенствование эффективности, результативности, экономичности будет существенно ограничено
 - Возможно наращивать мощности и поддерживающие системы, и постепенно эволюционировать, не теряя при этом контроль