



Отчет о деятельности Центра фискальной политики в 2017 г.

В 2017 г. Центр фискальной политики участвовал в реализации второго этапа проекта «Сопровождение реализации Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности общественных (государственных и муниципальных) финансов до 2018 года в части "открытого бюджета"». Деятельность ЦФП осуществлялась по следующим направлениям:

Обобщение, анализ и оценка опыта субъектов Российской Федерации по формированию «Бюджетов для граждан» для включения в ежегодный доклад к заседанию Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства

В рамках данного направления ЦФП провел анализ практики подготовки бюджетов для граждан в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в 2016 году. Перечень параметров, на основе которых осуществлен анализ, был уточнен в сравнении с предыдущим исследованием, в том числе за счет включения дополнительных направлений анализа, касающихся повышения открытости и прозрачности бюджетов субъектов Российской Федерации, а также взаимодействия финансовых органов с гражданами в процессе планирования и исполнения бюджета.

Опыт регионов проанализирован с точки зрения соответствия практики подготовки бюджетов для граждан таким параметрам, как полнота сведений о бюджете, актуальность данных, понятность изложения специальных бюджетных терминов. В ходе анализа также оценивались подходы к описанию общих характеристик бюджета, представлению мер поддержки социально незащищенных граждан, информации об общественно значимых проектах, способы визуализации бюджетных данных и направлений использования бюджета для граждан.

Одним из направлений анализа стала оценка основных новаций, содержащихся в бюджетах для граждан, подготовленных в 2016 году. Среди этих новаций можно отметить появление в бюджетах для граждан новых разделов; гиперссылки на электронные варианты «Бюджета для граждан» муниципальных образований; организацию работы по повышению открытости муниципальных бюджетов и формирование доклада о лучшей практике на муниципальном уровне; расширение форм участия граждан в публичных слушаниях, в проводимых опросах и форумах, улучшение качества инфографики. Многие регионы учли рекомендации, содержащиеся в Докладе о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 год и представили бюджеты для граждан в обновленном формате.

Основной проблемой при формировании бюджетов для граждан остается низкая активность и незаинтересованность граждан участвовать в процессе формирования

бюджета, низкий уровень вовлеченности граждан в бюджетный процесс, невысокая популярность и востребованность публикуемой информации. Эти проблемы отмечают Архангельская, Астраханская, Белгородская, Волгоградская, Забайкальский край, Иркутская область, Кабардино-Балкарская Республика, Ленинградская и Магаданская области, Ненецкий автономный округ, Новгородская, Новосибирская, Омская, Пензенская области, республика Адыгея и Алтай, другие регионы.

Многие субъекты отмечают недостаточное финансовое обеспечение для дальнейшего развития бюджета для граждан, ввиду общего недостатка средств в бюджете субъекта на привлечение IT-специалистов для разработки автоматизированных порталов бюджетной системы, на обучение сотрудников финансовых органов новациям в популяризации бюджетной информации и современным технологиям визуализации. Эти проблемы отмечают Ивановская область, Карачаево-Черкесская Республика, Орловская область, Республика Тыва, другие регионы.

Тверская область отмечает отсутствие законодательного закрепления норм, регламентирующих полномочия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, органов внешнего и внутреннего финансового контроля по обеспечению открытости бюджетных данных; формам и механизмам непосредственного участия граждан в бюджетном процессе; легитимности методик оценки открытости бюджетных данных и использования социальных сетей для распространения и обсуждения бюджетных данных; проведению опросов общественного мнения и форумов для обсуждения бюджетных вопросов, а также учету их результатов в рамках бюджетного процесса.

Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2016 год (далее – Доклад) подготовлен в соответствии с пунктом 9 бюджетного послания Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 года «О бюджетной политике в 2014-2016 годах» о повышении прозрачности бюджетов и бюджетного процесса и необходимости осуществлять регулярную публикацию бюджета для граждан на всех уровнях бюджетной системы Российской Федерации.

Цель Доклада – выявление и обобщение передового опыта подготовки и распространения субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями информации о бюджете в доступной для граждан форме, а также подготовка рекомендаций Минфина России по повышению уровня открытости бюджетной информации, подходов к организации взаимодействия с гражданами в процессе принятия и исполнения бюджета.

Доклад сформирован на основе анализа представленных субъектами Российской Федерации материалов по подготовке бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме, а также об организации взаимодействия финансового органа субъекта Российской Федерации с гражданами и организациями в процессе планирования и исполнения бюджета, в том числе о реализации на территории субъектов Российской Федерации программ инициативного бюджетирования.

Раздел 1 Доклада содержит анализ опыта субъектов Российской Федерации по подготовке информации о бюджете в доступной для граждан форме, проводимый с точки зрения достаточности, доступности и простоты изложения содержательных материалов по бюджетной тематике, понятности и удобства пользования электронными ресурсами по

представлению бюджетных данных. В этом же разделе представлена сводная оценка лучшей практики подготовки бюджета для граждан в субъектах Российской Федерации.

Раздел 2 содержит описание практики поддержки муниципальных образований по подготовке информации о бюджете в доступной для граждан форме и вовлечению граждан в бюджетный процесс, в том числе путем реализации программ и проектов по поддержке местных инициатив, практик инициативного бюджетирования.

Анализ практики подготовки бюджетов для граждан в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях проводится Минфином России начиная с 2013 года. Перечень параметров, на основе которых осуществлен анализ в 2016 году, был уточнен, в том числе за счет включения дополнительных направлений анализа, касающихся повышения открытости и прозрачности бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также взаимодействия финансовых органов с гражданами в процессе планирования и исполнения бюджетов.

Субъекты Российской Федерации используют самые разнообразные подходы к формату и информационному наполнению бюджетов для граждан. Это может быть многостраничный документ с небольшим количеством иллюстраций и таблиц или небольшой по объему документ, содержащий, главным образом, диаграммы, графики и рисунки с краткими пояснениями. Для представления бюджета субъекты Российской Федерации создают специальные сайты и порталы, используют мобильные приложения, освещающие вопросы формирования и исполнения бюджета, формируют базы данных, информация из которых может быть экспортирована в графики, диаграммы и таблицы по параметрам, задаваемым пользователем.

Большинство субъектов Российской Федерации применяет комплексный подход, при котором информация о бюджете представляется как в виде брошюр, так и в формате специализированных порталов с открытыми бюджетными данными, адаптированными для понимания широкого круга пользователей. В ряде регионов бюджеты для граждан выполнены на очень высоком уровне с использованием инфографики и мультимедийных приемов: видеороликов, бюджетных калькуляторов, всплывающих окон, оригинальной цветовой индикации и т.д.

Целевой аудиторией бюджетов для граждан выступает массовый неподготовленный пользователь, не владеющий специальными бюджетными знаниями. Большинство бюджетов для граждан составлено с использованием доступной лексики, наглядных графиков, таблиц и рисунков, и может быть легко воспринята читателем.

Вместе с тем, одной лишь открытости региональных бюджетов недостаточно для улучшения системы управления бюджетом. Взаимодействие с гражданами и их участие в процессе формирования и исполнения бюджета может значительно увеличить положительные результаты, связанные с открытостью бюджета. Именно поэтому все большее число регионов используют различные инструменты привлечения внимания граждан к бюджетным проблемам, включая изучение мнения граждан о формах и способах формирования бюджета для граждан, предоставление возможностей оставлять комментарии или вести обсуждение публикуемых бюджетных данных, участвовать в онлайн-форумах и т.д.

Анализ практики субъектов Российской Федерации по формированию бюджета в доступной форме, проведен в разрезе десяти критериев. Опыт регионов проанализирован с точки зрения соответствия практики подготовки бюджетов для граждан таким

параметрам, как полнота сведений о бюджете, актуальность данных, понятность изложения специальных бюджетных терминов. В ходе анализа также оценивались подходы к описанию общих характеристик бюджета, представлению мер поддержки социально незащищенных граждан, информации об общественно значимых проектах. Отдельные направления анализа - учет мнения граждан при формировании бюджета для граждан, способы визуализации бюджетных данных и использования бюджета для граждан.

Одним из направлений анализа стала оценка основных новаций, содержащихся в бюджетах для граждан, подготовленных в 2016 году. Среди этих новаций можно отметить появление в бюджетах для граждан новых разделов (в Астраханской, Белгородской, Московской, Орловской, Пензенской областях, Кабардино-Балкарской и Чувашской республиках, Ульяновской области); использование ассоциативных карт для представления информации о социально значимых проектах (в Брянской области); расширение объема информации для целевых групп (во Владимирской, Вологодской, Воронежской, Оренбургской, Нижегородской, Архангельской, Иркутской, Тверской областях); гиперссылки на электронные варианты «Бюджета для граждан» муниципальных образований (в Волгоградской области); публикацию интернет-журналов органов власти и освещение вопросов формирования Арктической зоны (в Мурманской области); дополнительные способы визуализации бюджетных данных (в Костромской области и Ненецком автономном округе); размещение роликов и фильмов о бюджете (в Новгородской и Оренбургской областях); организацию работы по повышению открытости муниципальных бюджетов и формирование доклада о лучшей практике на муниципальном уровне (в Новосибирской области); расширение форм участия граждан в публичных слушаниях, проекте «Народный бюджет», в проводимых опросах и форумах, улучшение качества инфографики (в Омской области); разработку новых разделов о бюджете в социальных сетях (в Приморском крае); расширение возможностей для скачивания материалов о бюджете и создание форума (в республиках Адыгея и Алтай). В Пермском крае в рамках развития портала «Понятный бюджет» созданы новые модули: Опросы граждан, Государственный долг, Местные бюджеты, Сравнение регионов, Объекты капитального строительства. В модулях представлены лидеры и аутсайдеры, а также основные показатели бюджета в формате «Бюджет на 1 жителя».

В Ставропольском крае студенты создали пластилиновый мультфильм, в котором от лица ребенка рассказывается о региональном бюджете и бюджете семьи.

Многие регионы учли рекомендации, содержащиеся в Докладе о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях за 2015 год и представили бюджеты для граждан в обновленном формате (например, Забайкальский край, Еврейская автономная область, Ивановская область). В обновленном формате сформирован бюджет для граждан Республики Татарстан и Чукотского автономного округа.

Субъекты Российской Федерации в качестве новаций отмечают также подготовку бюджетной информации для слабовидящих граждан, организацию конкурсов на подготовку бюджетов в доступном для понимания формате, более доступный язык изложения бюджетных проблем, другие новации.

При формировании бюджетов для граждан многие регионы ориентируются на опыт других субъектов Российской Федерации, главным образом Московской, Вологодской,

Нижегородской, Белгородской, Воронежской, Тверской областей, города Санкт-Петербурга, Краснодарского, Красноярского, Ставропольского, Хабаровского и Пермского краев. Выявляются наиболее удачные подходы к представлению и сочетанию информации, использованию новых методов визуализации данных. Многие субъекты Российской Федерации ориентируются на пожелания пользователей сайтов и порталов, посвящённых бюджету, проводят опросы в социальных сетях. Пермский край планирует модернизировать модуль Бюджетного калькулятора по примеру Лондонского бюро Редбридж.

В 2017 г. эксперты ЦФП по поручению Минфина России осуществили составление и научное редактирование сборника методических материалов **«Управление общественными финансами: международный опыт реализации принципов лучшей практики»**.

Приведенные в Сборнике методические и информационные материалы основаны на опыте стран ОЭСР в сфере управления государственным бюджетом. Описание развития систем управления государственными финансами демонстрирует, как реализуются принципы лучшей практики на различных этапах бюджетного процесса и в отношении различных аспектов управления им – учета, отчетности и контроля, управления ликвидностью и государственным долгом, государственных закупок, аутсорсинга и т.д.

При работе над текстом Сборника был использован широкий спектр материалов и публикаций в указанной сфере, в частности, публикации Лундского университета (Швеция), SIGMA/ОЭСР, Министерства финансов и Управления государственного долга Швеции, публикации С.Стрёма и Р.Эйдема (VidaMera, Uppsala, Швеция).

Сборник предназначен в первую очередь для работников органов государственного и муниципального управления и представителей депутатского корпуса, имеющих прямое или косвенное отношение к управлению бюджетными средствами. Он также может использоваться в качестве учебного пособия преподавателями и студентами специальностей, связанных со сферой государственного управления.

Сборник включает разделы:

Глава 1. Бюджетное планирование

Глава 2. Исполнение бюджета

Глава 3. Бухгалтерский учет в государственном секторе

Глава 4. Финансовая отчетность и отчеты о деятельности

Глава 5. Контроль в государственном секторе

Глава 6. Исполнение государственных функций негосударственным сектором

Глава 7. Заработная плата в государственном секторе

Глава 8. Управление ликвидностью

Глава 9. Управление государственным долгом

Глава 10. Государственные закупки

Глава 11. Информационные технологии в бюджетном процессе

Глава 12. Открытость и прозрачность общественных финансов

Глава 13. Современные тенденции в управлении государственными финансами в странах ОЭСР

Глава 14. Бюджетный процесс в Швеции

Раздел 1. Шведская модель государственного управления 315

Раздел 2. Задачи и роль бюджетного департамента Министерства финансов в бюджетном процессе

Глава 15. Бюджетные реформы и условия их проведения

Краткое изложение основных положений лучшей практики управления бюджетом, то есть – подтвержденных международным опытом правил эффективного бюджетного процесса на разных его стадиях и в разных его аспектах, изложены ниже:

Стадия бюджетного планирования

В большинстве стран мира бюджетная политика и формирование бюджета становятся ареной политической борьбы. В условиях демократической системы управления и рыночной экономики ничто так не влияет на национальную экономику, как Закон о бюджете и его исполнение. Поэтому формирование бюджета на очередной финансовый год неизбежно вызывает большой интерес со стороны общественности, СМИ, руководителей отраслевых министерств, финансового сектора, но больше всего – политических партий и их представителей в парламенте.

Таким образом, бюджет, в первую очередь, является политическим документом, и к его планированию предъявляются как технические требования, так и требования, направленные на его подконтрольность со стороны общества.

К первым, т.е. техническим требованиям, можно отнести такие требования (принципы), как:

Полнота бюджета, т.е. обязательность охвата финансирования всех видов государственной деятельности, желательность отсутствия каких-либо иных бюджетов или внебюджетных фондов;

Универсальность бюджета, т.е. общее (совокупное) покрытие расходов бюджетов за счет всех доходов, недопустимость привязки отдельных доходов к определенным направлениям расходов;

Срочность бюджета, т.е. утверждение бюджетных ассигнований на установленный финансовый период (как правило – на один финансовый год) и недопустимость переноса средств на будущий период.

Нижеследующие принципы скорее продиктованы обществом и политиками:

Экономичность, эффективность и результативность бюджета, т.е. расходование бюджетных ресурсов бережным образом и достижение поставленных обществом (политиками) целей с наименьшими затратами;

Адресность и четкое целевое назначение бюджетных средств, т.е. требование к тому, чтобы каждая статья расходов имела ясную цель, указание, на что конкретно должно использоваться то или иное данное ассигнование;

Прозрачность (открытость) бюджета, т.е. доступность планов и результатов исполнения бюджета для общества, в том числе – для организаций, действующих в интересах отдельных групп населения, СМИ, исследователей, финансовых и прочих рынков и т.п.

Планирование государственного бюджета состоит из трех этапов, отражающих уровень детализации принятия решений.

На первом этапе должен быть установлен размер сектора государственного управления, т.е. решен вопрос о том, какая часть экономической деятельности будет осуществляться под руководством государства. В соответствии с этим определяется общий объем государственных расходов и денежные ресурсы, которые необходимо собрать с граждан в виде налогов для их финансирования.

На втором этапе нужно определить, как имеющиеся в распоряжении государства совокупные ресурсы будут распределяться между различными целями и сферами государственной деятельности.

Решения, принимаемые на первом и втором этапах, являются чисто политическими, поэтому и размер сектора госуправления, и доля бюджетных расходов в ВВП так различаются по отдельным странам.

Только на третьем этапе бюджетное планирование становится прерогативой исполнительных органов власти, которые должны обеспечить эффективное и целесообразное использование предусматриваемых в бюджете ресурсов, выделенных на те или иные цели. На этом этапе бюджетное планирование нацелено на соблюдение бюджетных ограничений и обеспечение реализации намеченных мероприятий и получения желаемых результатов. Необходимым условием этого является реалистичный и хорошо структурированный бюджет, отражающий сложившиеся политические приоритеты.

Стадия исполнения бюджета

Одним из изменений, произошедших в управлении государственными финансами в странах ОЭСР и повлекшим за собой серьезные последствия для организации процесса исполнения бюджета, является смещение центра внимания на результаты деятельности государственного сектора. Это привело к новым требованиям, предъявляемым к системам исполнения бюджета, основное из которых заключается в том, что генерируемая и накапливаемая информация о бюджетных операциях должна представляться таким образом, чтобы она могла служить основой для принятия обоснованных решений в любой момент времени и на любом уровне управления, а также отвечать на вопросы, касающиеся реализации установленных в бюджете приоритетов.

В ходе реформ получили распространение два принципиально различных подхода к построению системы исполнения бюджета: централизованной и децентрализованной.

В централизованной системе все основные операции осуществляются под строгим контролем казначейства. Отраслевые министерства и подведомственные им учреждения в рамках исполнения бюджета осуществляют подготовку различного рода платежей. Тем не менее, казначейство тщательно рассматривает каждое платежное поручение, убеждается в выполнении всех нормативных требований, проверяет наличие средств и осуществляет регистрацию и перевод платежа. В данном случае казначейство несет ответственность за значительную долю контрольных функций. При централизованной системе управления платежами и финансовыми потоками информация регистрируется только в соответствии с потребностями правительства или министерства финансов, но не в разрезе, необходимом для принятия оперативных решений.

Децентрализация полномочий и ответственности за принятие оперативных решений, характерная для бюджетного планирования и управления по результатам, заключается в сокращении входного контроля над расходами и усилении ответственности за результаты деятельности. Приобретение и использование ресурсов, как и платежи, производятся скорее в соответствии с оперативными решениями руководителя государственного учреждения, чем с детальной бюджетной росписью. При такой организации практически все процессы, следующие за росписью средств министерством финансов по отраслевым министерствам, вплоть до реального перечисления средств с единого счета казначейства, осуществляются самим учреждением. Такую систему можно реализовать только при условии, что в каждом учреждении созданы собственные системы внутреннего контроля, обеспечивающие сведение к минимуму возможности финансовых злоупотреблений.

Чтобы децентрализованная система могла повысить готовность руководителей принять на себя ответственность за эффективность расходных операций, она должна предусматривать определенную степень гибкости в вопросах расходования ассигнованных средств – как по срокам, так и в терминах категорий затрат. Децентрализация функций контроля на уровень учреждений высвобождает ресурсы и смещает центр внимания на функциональность самой системы.

Бухгалтерский учет

Масштабные реформы в системе управления бюджетным процессом вызвали необходимость корректировки принципов ведения бухгалтерского учета в государственном секторе и внесения целого ряда серьезных поправок как в нормативную базу, так и в практику ведения учета. Традиционный подход, учитывающий движение кассовой наличности, то есть применение кассового метода как базы учета в государственном секторе, стал подвергаться сомнению все большим числом стран. Цель сосредоточить управление в большей степени на результатах, чем на ресурсах, выдвинула требование отражать в учете потребление ресурсов в категориях затрат, нежели только как движение кассовой наличности в форме входящих и исходящих платежей.

Кассовый подход не дает полной картины хозяйственной деятельности организации, и поэтому часто бывает недостаточным для принятия квалифицированных решений. Он не показывает, например, относится ли финансовый платеж к ресурсам, которые будут расходоваться в данном году, или является инвестицией; учет по такому методу не отражает активы организации и не показывает имеющиеся у нее долги.

В свою очередь, бухгалтерский учет по методу начисления представляет более адекватную картину осуществляющейся деятельности, и тем самым, лучше выполняет задачи, стоящие перед финансовой отчетностью. Отражая поступления, затраты, активы, пассивы и капитал, он делает более ясной связь между потреблением ресурсов и полученными результатами.

Следствием этого стала разработка ряда международных норм бухгалтерского учета в государственном секторе. Международные организации – такие как МБРР и ОЭСР – различными способами способствуют распространению метода начисления. Были проведены исследования, продемонстрировавшие, какие принципы государственные органы разных стран применяют в бухгалтерском учете. Эти исследования свидетельствуют, что порядка 15 стран, входящих в ОЭСР, ввели метод начисления в свой бухгалтерский учет. В числе первых оказались англо-американские страны, а также

Швеция и Финляндия. Более тщательное изучение вопроса показывает, однако, что подавляющее большинство стран, заявляющих о том, что для бухучета и/или формирования бюджета они применяют метод начисления, в действительности либо только приступили к проведению таких реформ, либо не применяют этот метод в полной мере.

Другой важный вопрос организации бухгалтерского учета в государственном секторе касается степени его централизации. В централизованной модели бухучета за регистрацию всех происходящих операций отвечает единый орган бухгалтерского учета, общий для всего государственного сектора. Децентрализованная модель базируется на том, что хозяйственные единицы сами определяют форму учета и регистрируют операции в общей системе.

Решающую роль в выборе между централизованной и децентрализованной моделями бухучета играет модель государственного управления. Централизованное управление предполагает сбор детальной информации на центральном уровне, с одновременным ограничением оперативного маневрирования на уровне учреждений. Сдерживанию процесса децентрализации бухучета в государственном секторе способствуют недостаточные знания и навыки ведения бухучета на уровне госучреждений.

Финансовая отчетность и отчетность о деятельности в бюджетном процессе

Финансовая отчетность и отчеты о деятельности, генерируемые государственными организациями, отличаются от отчетности частных коммерческих предприятий системой правил, целями формирования и использования. Несмотря на эти различия, наблюдается четкая тенденция постепенного перехода государственного сектора к использованию форм управления, моделей менеджмента и принципов формирования отчетности, характерных для частных предприятий. Имеющая место международная гармонизация в вопросах финансовой отчетности государственных организаций является ярким примером этой тенденции.

На практике происходит последовательное согласование форм отчетности, хотя пока рано говорить о наличии единых международных стандартов финансовой отчетности. В сфере отчетов о деятельности развитие идет в направлении косвенной гармонизации. Международные организации, такие как Комитет государственного управления ОЭСР (OECD's Public Governance Committee), а также крупные транснациональные консалтинговые компании способствуют развитию нефинансовой отчетности государственных организаций.

Финансовые отчеты и отчеты о деятельности формируются исходя из потребностей пользователей информации, организационного контекста, в котором отчеты будут использоваться, и применяемой модели управления. Лежащие в основе финансовой отчетности принципы учета влияют на то, какие отчеты могут быть представлены и как они могут быть истолкованы.

При кассовом методе бухучета финансовые отчеты общего назначения содержат информацию о кассовом балансе на начало и конец отчетного периода, а также о входящих и исходящих платежах за период. При бухучете по методу начисления они содержат информацию об активах, пассивах, чистых активах, поступлениях, затратах и

движении наличности. Традиционными видами отчетов при этом типе бухучета являются балансовый отчет, отчет о прибылях и убытках, а также отчет о кассовых потоках.

Отчеты о деятельности могут иметь разное содержание и структуру, но как правило, они содержат информацию о непосредственных и конечных результатах, достигнутых хозяйственной единицей. Финансовые отчеты и отчеты о деятельности могут быть сведены в единый документ, составляемый хозяйственной единицей. Основным документом такого рода является годовой отчет, главными принципами формирования которого являются понятность, релевантность, достоверность и сопоставимость.

Отчеты, предназначенные для общественности, должны быть представлены таким образом, чтобы даже граждане, не обладающие профессиональными знаниями, смогли составить представление о том, что произвело государство и сколько это стоило. Ни отчеты, составляемые для пользователей внутри государственного сектора, ни отчеты правительства перед законодательным органом, не удовлетворяют этому требованию. Поэтому правительства все большего числа стран стремятся к тому, чтобы и финансовые отчеты, и отчеты о деятельности напрямую достигали граждан, а информация преподносилась в понятной форме, была актуальной и достоверной. Благодаря таким действиям укрепляется доверие граждан к государству и его обязательствам.

Контроль бюджетного процесса

Чтобы убедиться, что исполнительная власть выполнила свои задачи в соответствии с установленными в законе о государственном бюджете требованиями, что она действовала в строгом соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетный процесс, а также что государственная деятельность велась целесообразным и экономически эффективным образом, необходимы хорошо работающие инструменты контроля, основанные на системе учета и отчетности.

Контроль касается всех институциональных единиц сектора государственного управления, финансируемых за государственный счет, а также их подразделений и отдельных работников.

Однако, сплошной контроль обходится государству (а значит – и налогоплательщику) слишком дорого, и затраты на такой контроль могут не покрыть приносимую им экономическую выгоду. Поэтому форма и масштаб контрольных мероприятий должны определяться уровнем текущих рисков и проблем сектора государственного управления в каждой конкретной стране.

Систему контроля в сфере государственного управления можно назвать иерархической, состоящей из большого числа контролирующих органов, отвечающих каждый за свою ограниченную область, и где вышестоящие контролирующие инстанции обеспечивают функционирование нижестоящих. Базовым компонентом этой системы являются системы внутреннего контроля, которые в том или ином виде должны присутствовать в каждой государственной организации. Задача внутреннего контроля – обеспечить руководителя информацией о деятельности организации для эффективного управления. Поэтому, чтобы вышестоящий руководитель мог принять на себя ответственность за работу всей системы, он заинтересован в эффективном внутреннем контроле в нижестоящих подразделениях. Возглавляющий эту иерархию ревизионный (счетный) орган парламента проверяет правительство, чтобы парламент мог нести ответственность перед гражданами страны.

Помимо систем внутреннего контроля в министерствах и ведомствах, правительство и парламент осуществляют и внешний контроль, чтобы убедиться, что все поручения, данные нижестоящим руководителям, выполнены удовлетворительным образом. Кроме того, необходимо установить, является ли отчетность о деятельности нижестоящих структур достоверной и адекватной. Формы внешнего контроля во многом зависят от того, насколько успешно функционируют системы внутреннего контроля.

Контролю, как правило, подлежат следующие аспекты государственного управления и исполнения государственного бюджета:

- Целевое использование выделенных средств
- Соблюдение общего объема бюджетных ассигнований
- Эффективность использования ресурсов
- Исполнение действующих регламентов
- Соблюдение административных норм и правил
- Умышленные злоупотребления, коррупция и кражи

Участие негосударственного сектора в бюджетном процессе

С 80х годов XX века во многих странах проходит масштабная приватизация государственных функций. Такие сферы деятельности как школьное образование, здравоохранение, уход за детьми и престарелыми, трудоустройство, медицинское страхование, охрана стали выставляться на конкурсные торги и постепенно переходить в управление частных компаний. Эти сферы по-прежнему финансируются за счет налогов, и государство контролирует их с помощью различного рода государственных и муниципальных контрактов, но сама деятельность осуществляется негосударственными организациями. На начальных этапах контракты подробно описывали, как должен осуществляться процесс производства, когда и какие должны предоставляться услуги. Однако, поскольку это мешало негосударственным организациям разрабатывать новые, более эффективные решения, постепенно стали переходить к контрактам, описывающим результаты, а не процессы. Подобные контракты уже стали приносить выгоду в виде новых технологий, новых услуг и новых системных решений.

Относительно новая форма участия частного сектора в деятельности государства – государственно-частное партнерство (ГЧП). На торги стали выставляться крупные инфраструктурные проекты: прокладка автомобильных и железных дорог, строительство каналов, мостов, больниц и т. п. Как правило, частные фирмы сами берут кредиты, необходимые для финансирования таких проектов, или инвестируют собственные ресурсы. Основной принцип применения схем ГЧП состоит в том, что тот, кто строит объект, должен быть ответственным и за предстоящие эксплуатационные расходы, энергоэффективность, стоимость обслуживания, текущего ремонта и т. п.

Причин растущей популярности участия частного сектора в деятельности государственного сектора несколько. Экономические аргументы говорят в пользу того, что частные коммерческие предприятия работают с большей эффективностью, чем государственные или муниципальные. Условием более высокой эффективности является, прежде всего, достаточно емкий рынок и наличие нескольких частных компаний, обладающих необходимой компетентностью и способных конкурировать между собой.

Еще одним направлением развития системы организации деятельности органов государственного управления стало предоставление возможности частным компаниям

свободно выходить на рынки государственных услуг. Например, в некоторых странах разрешено свободно открывать частные поликлиники при условии, что они удовлетворяют требованиям к оборудованию и квалификации персонала. Пациенты вправе выбирать, в какую поликлинику обращаться. Возмещение за эти услуги выплачивает орган государственного сектора, выступающий в роли заказчика, согласно заранее утвержденному прейскуранту.

Даже если определенный вид деятельности передан частным предприятиям, он оплачивается из бюджетных средств и отражается в бюджетной отчетности, как и все прочие издержки. Необходимо точно так же осуществлять контроль расходов, проверять объем и качество предоставляемых услуг, включая оценку удовлетворенности граждан. Вместе с тем, сохраняются ограничения, касающиеся управления деятельностью: заказчик не может сменить руководителя и сотрудников частного предприятия, он также не может напрямую вмешиваться в процесс деятельности. В остальном отличие деятельности частных предприятий от государственных, управляемых исключительно по целям и результатам, не так велико.

Заработная плата в государственном секторе

Управление по результатам требует значительных изменений в методах подбора персонала и оценки труда работников.

Государственный сектор представляет собой часть общего рынка труда, поэтому государство конкурирует с частными работодателями за трудовые ресурсы для обеспечения эффективного функционирования системы государственного управления. Одновременно с этим государство обязано обеспечивать рациональное расходование бюджетных средств. Кроме того, работники государственного сектора и их профсоюзные организации обладают теми же правами (включая право на забастовку), что и работники частных компаний и их союзы.

Вопросы масштабов деятельности государственных организаций и объемов их финансирования лежат в сфере принятия политических решений и не являются предметом переговоров работодателя с работником в государственном секторе. Стоимость же рабочей силы, напротив, находится в ведении сторон и не должна становиться поводом для политических решений.

Государству необходимо иметь право увольнять работников по объективным основаниям, таким, как, например, дефицит бюджетных средств или сокращение полномочий. Если государственному учреждению урезают финансирование его деятельности или сокращают задания по объему оказываемых услуг, его руководство должно рассматривать возможность сокращения штата сотрудников.

Управление по результатам предполагает, что каждое государственное учреждение самостоятельно определяет приоритеты между различными производственными факторами для достижения наилучшего результата. Сюда же относится и вопрос найма (а при необходимости и увольнения) сотрудников. При этом каждому сотруднику зарплата устанавливается, исходя из объективных оснований, таких как степень сложности рабочих задач, компетентность работника и его вклад в результат деятельности учреждения, конъюнктура рынка.

Динамику уровня зарплат в стране в целом должны определять сектора, имеющие значительную долю в ВВП страны и действующие в условиях международной

конкуренции. Поэтому, чтобы быть привлекательными в качестве работодателей, государственные организации должны иметь возможность предлагать конкурентоспособные условия.

Если государство, как работодатель, будет следовать за динамикой заработной платы в частном секторе, оно должно обеспечить, чтобы той части роста расходов на зарплату, которая не покрывается в результате увеличения выделяемых финансовых ресурсов, соответствовало повышение производительности труда. На практике это означает, что меньшим числом работников нужно осуществлять тот же объем деятельности с как минимум неизменным качеством.

В условиях управления по результатам тот факт, что выделяемые отдельной организации ресурсы не разбиваются на статьи расходов, означает большую степень гибкости в выборе способов осуществления деятельности. Высокая степень делегирования полномочий по установлению уровня оплаты труда одновременно предъявляет серьезные требования к руководству каждой государственной организации в сфере контроля над расходами.

Управление ликвидностью в бюджетном процессе

Исполнение государственного бюджета требует доступа к ликвидным активам. Однако даже при сбалансированном бюджете поступления в виде налогов и прочих сборов по времени не совпадают с оплатой расходов. Поэтому регулярно возникает то дефицит, то профицит ликвидности. Следовательно, государство должно иметь возможность заимствовать ликвидные средства, требуемые для осуществления операций, и выплачивать по ним процент, а также размещать избыток ликвидности в инструментах, приносящих процентный доход.

Система государственного управления должна стремиться в каждый отдельно взятый момент времени поддерживать потребность в ликвидных средствах на как можно более низком уровне. Возросший в последние годы во многих странах интерес к вопросам управления ликвидностью обусловлен требованием повышения эффективности управления бюджетными средствами. Большое значение для повышения такой эффективности имело введение системы единого казначейского счета, а также повышение качества аналитических и прогнозных инструментов, используемых при управлении ликвидностью в государственном секторе, что способствовало снижению затрат на платежные операции и привлечение заимствований.

Стоимость ликвидности в системе государственного управления необходимо удерживать на минимально возможном уровне. Вместе с тем, это вовсе не означает, что государство должно стремиться к ограничению или нормированию своих выплат сверх тех ограничений, которые определены в бюджете. Основной принцип гласит, что все обязательства должны быть выполнены, и все выплаты осуществлены своевременно, но делать это следует с наименьшими возможными затратами.

Условием эффективности государственного управления является возможность закупки необходимых товаров и услуг в тот момент времени, в который это будет рационально, а не только тогда, когда доступны ликвидные средства. Поэтому в рамках выделяемых ассигнований распорядителям и получателям бюджетных средств следует предоставлять как можно большую свободу действий в выборе сроков закупок. Это особенно важно при управлении по целям и результатам, так как доступность ликвидных

средств является важной предпосылкой эффективного осуществления деятельности и достижения целей.

Отправной точкой эффективного управления временным дефицитом или профицитом ликвидных активов является четкое представление о предстоящем их возникновении и их размере. Это предъявляет высокие требования к прогнозам динамики ликвидности как на краткосрочную, так и на среднесрочную перспективу. Одним из входящих параметров являются прогнозы динамики исполнения государственного бюджета, позволяющие выявить на ранней стадии возможные отклонения в расходах и доходах сравнительно с данными, на которых базировался бюджет. Этот вид прогнозов, однако, не достаточен. Прогнозы динамики ликвидности, которые фокусируются на моменте поступления платежей и осуществления выплат, имеют целью разработку наиболее эффективных способов управления предстоящим дефицитом или профицитом ликвидных активов. Полноценный прогноз динамики ликвидности лучше всех может дать структура, имеющая информацию о потоках платежных операций. При этом прогнозы должны использовать также сведения из других структур государственного управления.

Управление государственным долгом в бюджетном процессе

Государство прибегает к заимствованиям, когда в течение некоторого периода времени планируемые в бюджете расходы не вписываются в рамки доступных доходов от налогов, сборов и реализации государственных активов. Это происходит, как правило, в двух случаях: а) в условиях низкой конъюнктуры в целях проведения экстенсивной финансовой политики для стимулирования экономики и обеспечения благосостояния граждан и б) в целях осуществления крупных инвестиций, призванных приносить пользу обществу в течение долгого времени. Кроме того, государство заимствует для покрытия временного дефицита ликвидности. Разграничить кратко и долгосрочные заимствования по принципу того, какие задачи они обслуживают, представляется мало реалистичным. Именно поэтому необходимо тесное и гибкое взаимодействие между исполнением бюджета и управлением государственным долгом. Единая структура управления разными видами долга позволяет повысить ее профессионализм и использовать передовые технические системы.

Цель всякого заимствования – обеспечить исполнение бюджета с наименьшими возможными затратами. Для этого необходим сознательный и продуманный выбор структуры инструментов в портфеле долговых обязательств. В этом случае фактические затраты, определяемые сроками заимствования, сопоставляются с теми рисками, которые связаны с теми или иными инструментами заимствования. В целях прогнозирования рисков разрабатываются модели, позволяющие оценить ожидаемый результат в зависимости от использования различных инструментов заимствования.

Кроме финансового риска, связанного с долговыми инструментами, необходимо принимать во внимание оперативные риски управления государственным долгом и риск рефинансирования.

Международный опыт свидетельствует, что с точки зрения длительной экономической перспективы преимущество должно отдаваться управлению государственным долгом на рыночной основе. Принуждение национальных кредитных институтов держать часть своих активов в государственных ценных бумагах, хотя и может снизить расходы по займам, однако вытесняет частные инвестиции, что, в свою

очередь, тормозит экономический рост. Кроме того, рынок государственных ценных бумаг играет очень важное значение для экономики, способствуя развитию рынка капиталов, и тем самым – экономическому развитию.

Развитый рынок государственных ценных бумаг дает возможность финансировать дефицит бюджета долгосрочными инструментами, не разгоняющими инфляцию. Краткосрочные заимствования включают в себе значительный риск рефинансирования и могут оказать дестабилизирующее воздействие на экономику. Прямые займы в центральном банке ведут к увеличению денежной массы, что, в свою очередь, подстегивает инфляцию. Заимствования в иностранной валюте подвергают как государственные финансы, так и всю национальную экономику значительным рискам, поэтому их следует ограничивать. Остаются средне и долгосрочные займы в национальной валюте, которые должны составлять основную часть государственного портфеля долговых обязательств.

В целях концентрации опыта и компетентности, а также использования экономии на масштабах управления государственным долгом во многих странах были учреждены специализированные структуры для управления государственным долгом. Это явление можно рассматривать как признание повысившейся сложности, характерной для управления в данной сфере, и как обязательство осуществлять это управление согласно рыночным принципам. При этом формы организации управления государственным долгом различны в разных странах.

Государственные закупки товаров и услуг в бюджетном процессе

Во многих случаях для государственных учреждений более эффективно покупать товары или услуги на рынке, чем производить их собственными силами. Когда речь идет о расходных материалах или техническом оснащении, это, как правило, не вызывает возражений. Однако, это может относиться и к услугам, и к строительным подрядам, особенно когда потребность в них возникает незапланированно или продолжается в течение непродолжительного периода времени.

Важное преимущество закупок товаров и услуг – это поддержание конкуренции, вынуждающей частные предприятия состязаться за получение государственного заказа путем предложения наилучшего сочетания цены и качества. Другим преимуществом системы госзакупок является то, что государственные учреждения получают доступ к знаниям и опыту, которые отсутствуют в самой организации, или открывают путь для новых решений по удовлетворению потребностей государства. Госзакупки, таким образом, способствуют повышению эффективности использования бюджетных ресурсов.

Существенным недостатком системы государственных закупок является то, что госучреждение, предоставляющее внешним поставщикам право обеспечивать исполнение важных государственных функций, рискует утратить накопленные знания и опыт после истечения срока действия контракта, и государству предстоит осуществить новые закупки. Поэтому каждое государственное учреждение в рамках своих полномочий должно само оценить, когда целесообразно закупать товары и услуги на рынке, а когда разумнее осуществлять деятельность собственными силами.

Наиболее эффективный способ обеспечить адекватный контроль в сфере закупок заключается в применении принципа открытости процесса, который, с одной стороны, предоставляет всем потенциальным поставщикам информацию о государственном заказе,

а с другой – дает им возможность обратиться в суд, если учреждение не соблюдает регламент. Хотя некоторые этапы тендеров могут быть полностью закрыты для любого из потенциальных поставщиков, однако их результаты затем публикуются, и у заинтересованных поставщиков появится возможность потребовать пересмотра результатов тендера.

В некоторых странах ведутся дискуссии о том, в какой степени госзакупки могут быть использованы в качестве средства для достижения различных политических целей. Например, направлять крупные заказы в промышленный сектор собственной страны, чтобы поддержать занятость, или предъявлять к поставщику дополнительные экологические требования. В последние годы дебаты разгораются также относительно того, может ли государственный заказчик предъявлять требования к уровню зарплат и условиям труда для лиц, оказывающих закупленные в результате тендера услуги, и относительно участия зарубежных предприятий в тендерах. В данных случаях речь может идти об ослаблении конкуренции, повышении цен и/или ухудшении качества товаров и услуг.

При любом исходе этих дискуссий важно обеспечить, чтобы госзакупки происходили открыто и в условиях реальной конкуренции. Закупки у частных компаний без проведения тендера, основанного на конкуренции и открытости, не приведут ни к повышению эффективности, ни к снижению риска коррупции, а скорее всего, дадут обратный результат.

Использование информационных технологий в бюджетном процессе

С увеличением роли управления по результатам объем подлежащих утверждению и отчетности бюджетных параметров и документов существенно увеличивается. Это предъявляет высокие требования к достоверности информации, ее актуализации, к оперативности размещения ее на выделенных для этого ресурсах в локальных сетях и Интернете и к порядку доведения этой информации до заинтересованных сторон.

В зависимости от того, насколько прозрачной предполагается сделать систему государственного управления, доступ к определенным блокам информации в государственной ИТ-системе может быть предоставлен СМИ, организациям гражданского общества и рядовым гражданам. Речь может, например, идти об утвержденном бюджете, решениях о делегировании полномочий, результатах исполнения бюджета и годовых отчетах государства и его структурных подразделений. Вместо того чтобы выкладывать такие документы на официальных сайтах правительства и других соответствующих государственных органов, можно дать пользователям возможность ознакомиться с соответствующей информацией, пройдя по ссылкам напрямую в систему.

Следует иметь в виду, что хотя с приходом ИТ-систем устраняются риски, связанные со старыми системами, основанными на использовании бумажных носителей (такие, как ошибки в расчетах, пожары или наводнения), зато появляются новые риски в отношении безопасности, которые нередко трудно предугадать.

Закупка ИТ-системы для государственных нужд – процесс длительный и дорогой, требующий серьезных знаний и компетентности, а также присутствия элементов централизованного управления. Поэтому такая закупка отдельно взятым государственным учреждением редко бывают оправданы. В то же время необходимы глубокие знания о различных потребностях в информатизации каждой единицы сектора государственного

управления. Решением, учитывающим оба эти момента, может стать центральное функциональное подразделение в структуре государственного управления, проводящее профессиональную закупку в форме одного или нескольких рамочных договоров с крупными поставщиками, имеющими значительный опыт в данной сфере. Когда закупка таких услуг государством состоялась, отдельные учреждения могут подписать собственные договоры на поставку дополнительных необходимых для их специфической деятельности компонентов, включая возможные модификации системы.

Необходимо подчеркнуть, что использование информационных технологий в современном мире является основополагающей составляющей открытости и прозрачности государственного управления вообще и бюджетного процесса в частности, что является крайне важным для повышения эффективности управления государственными финансами и снижения социальных рисков.

Открытость и прозрачность бюджетного процесса

Открытость и прозрачность государственного сектора, в том числе в бюджетной сфере, повышают доверие общества к государственным институтам, что снижает социальную напряженность. Кроме того, открытое обсуждение и контроль со стороны общественности повышают качество принимаемых решений и уменьшают издержки от неэффективных действий правительства. Наконец, открытость информации способствует росту доверия к государству со стороны инвесторов, что облегчает доступ к кредитным ресурсам.

К общепризнанным базовым принципам бюджетной открытости относятся:

Полнота. Публикации подлежат все данные, кроме составляющих государственную тайну в соответствии с действующим законодательством.

Актуальность. Документы должны быть представлены в действующей на момент доступа к ним редакции.

Свободный доступ. Документы должны содержаться в открытом доступе, за них не взимается плата.

Одним из наиболее распространенных способов привлечь граждан к обсуждению вопросов бюджета являются парламентские слушания. Во многих странах эта форма участия граждан применяется на этапе обсуждения приоритетных направлений на следующий бюджетный год, а также на других этапах бюджетного процесса. Для лучшего понимания гражданами бюджета органы власти представляют его параметры в доступном формате в брошюрах, получивших название «Бюджет для граждан».

Росту прозрачности и открытости государственного управления способствовало развитие информационных технологий (ИТ-технологий) и расширение доступа граждан и организаций к сети Интернет. В связи с этим еще одним принципом бюджетной открытости стало требование публиковать данные в Интернете в общепринятых и машиночитаемых стандартных форматах, для удобства при автоматической обработке.

В ряде стран популярными стали «горячие линии», организованные для граждан с целью привлечения внимания государственных органов к возможным нарушениям в ходе формирования или исполнения бюджета. «Горячие линии» могут содержать различные способы обращения граждан к органам государственной власти: по специальной телефонной линии, по электронной почте, по прямому каналу в Интернете, через социальные сети и т.д.

На региональном и, в большей степени, муниципальном уровне значительную популярность получают методы партисипаторного бюджетирования, когда граждане непосредственно участвуют в решении вопросов об использовании какой-то части (обычно весьма незначительной) бюджетных средств, которые влияют на их повседневную жизнь.

Новым интерактивным онлайн инструментом для изучения бюджетных приоритетов населения в последнее время стал так называемый «Бюджетный симулятор/калькулятор для граждан». Он представляет собой сайт, на котором его посетители имеют возможность изучить направления расходов действующего бюджета или его проекта, источники доходов и заявить о своих приоритетах по увеличению или сокращению тех или иных расходов, привлечению новых доходов, экономии бюджетных средств.

Вопросы открытости и прозрачности в бюджетной сфере уже долгое время находятся в центре внимания профильных международных организаций. Наиболее конкретные требования к бюджетной прозрачности предъявляет Международный валютный фонд в разработанном этой организацией Кодексе лучшей практики по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере.

Наиболее авторитетным источником информации о степени открытости и прозрачности общественных финансов различных стран является рейтинг открытости бюджета, который готовится Международным бюджетным партнерством. Рейтинг составляется на основе обзоров выполнения международных стандартов открытости отдельными странами, пожелавшими принять участие в таких сопоставлениях.

Современные тенденции управления бюджетным процессом в странах-членах ОЭСР

Финансовый кризис 2008-2009 годов оказал существенное влияние на методы управления государственными финансами большинства стран-членов ОЭСР. Если в период с 1990 по 2005 год направление бюджетных реформ определяла новая модель управления государственным сектором, то позднее реформы сфокусировались на модели, для которой характерен тщательный контроль над расходами, включая контроль расходов на осуществление текущей деятельности. Эта тенденция вышла на первый план в рекомендациях Совета по управлению бюджетом Директората государственного управления и территориального развития, изданных ОЭСР в 2015 году. Новые принципы управления бюджетом, изложенные в этих рекомендациях, пришли на смену методическим рекомендациям ОЭСР по прозрачности бюджета. Они включают в себя некоторые новые разработки, главным образом в сферах бюджетирования по модели «сверху вниз», среднесрочных рамок расходов, бюджетирования капитальных вложений, формирования бюджетов для граждан, независимого прогнозирования и оценки затрат. Эти разработки сформировали новую волну реформ, характерную для послекризисной эры.

Бюджетирование по модели «сверху вниз» способствовало стабилизации расходов государственного сектора как доли ВВП. Кроме того, оно вновь сосредоточило внимание на экспертизе расходов на осуществление текущей деятельности и дало толчок к первым экспериментам с проведением анализа бюджетных расходов. Основываясь на результатах этих экспериментов, многие страны-члены ОЭСР после финансового кризиса ввели у себя процедуры анализа бюджетных расходов в расчете на то, что они станут постоянной составляющей бюджетного процесса.

Что касается роли отраслевых министерств в бюджетном процессе, то растет понимание, что для надлежащего планирования бюджета на основе определения потолков расходов отраслевые министерства должны быть достаточно сильными, чтобы удерживаться в пределах установленных для них лимитов. Это влечет за собой последствия для определения роли финансового подразделения отраслевого министерства, которое должно выполнять функцию «собственного министерства финансов отраслевого министерства». Кроме того, сильные финансовые подразделения отраслевых министерств представляют собой большую ценность для самих министерств, поскольку способствуют более эффективному распределению ресурсов и повышению действенности отраслевых программ.

Важнейшей инновацией в практике управления государственными финансами последних лет является создание института Независимых финансовых организаций. Они способствуют более точному прогнозированию государственных доходов и более адекватной оценке стоимости крупных политических инициатив. Независимые финансовые организации стали играть заметную роль в мониторинге соответствия деятельности министерства финансов бюджетным правилам, в анализе политики на основе прогнозируемых параметров, оценке эффективности затрат и анализе долгосрочной устойчивости финансов государственного сектора. Независимые финансовые организации способствуют повышению качества политических дебатов и демонстрируют широкое разнообразие в том, что касается их полномочий, управления и ресурсов.

Условия проведения реформ бюджетного процесса

В идеале реформы системы управления государственными финансами должны инициироваться стремлением правительства обеспечить порядок и прозрачность в государственных финансах, пониманием необходимости создания условий для оказания гражданам конституционно гарантированных услуг наиболее эффективным способом. На практике при этом могут превалировать другие мотивы, такие как желание соответствовать требованиям, предъявляемым развивающимся странам международными донорами для получения от них финансовой помощи. Другие страны проводят реформы для того, чтобы вступить в политические или экономические союзы – например, ЕС или ОЭСР. Но и в этом случае у правительства есть четкий стимул, даже если оно далеко не в восторге от изменений, которые необходимо произвести. Однако в этих случаях реформы не всегда бывают успешными, так как отсутствует осознанная заинтересованность в их осуществлении, и все нововведения остаются, как правило, на бумаге.

Потребность в изменениях становится наиболее острой и явной вследствие кризиса – экономического или кризиса (развала) экономического строя.

В ряде случаев реформы могут инициироваться руководителями более низкого уровня. Профессиональный авторитет и энтузиазм такого специалиста может убедить его вышестоящего руководителя не только поддержать его начинания, но и возглавить процесс.

В то же время, реформы в системе управления государственными финансами нередко означают значительные изменения роли и функций рядовых сотрудников и их непосредственных руководителей. Недостаток профессионального потенциала, а также угроза утери прежнего положения в управленческой иерархии могут вызвать пассивность

этой категории работников и даже ее активное сопротивление. В таких случаях правительству необходимо продемонстрировать волевое политическое решение и/или опробовать некоторые варианты реформы в «пилотном» режиме, т.е. предусмотреть переходный период для внедрения полномасштабной реформы. Переходный период может быть необходим также в случае разработки и запуска ИТ-систем, требующих как значительного временного интервала, так и обучения персонала.

Какой именно порядок проведения реформ в сфере управления государственными финансами является наиболее результативным, в значительной степени зависит от конкретных национальных особенностей, а они часто варьируются даже в рамках одной и той же системы государственного управления.