



ОТЧЕТ ПРАКТИКУЮЩЕГО СООБЩЕСТВА ПО БЮДЖЕТУ (ВСОР) ДЛЯ РЕМПАЛ: УЧЕБНАЯ ПОЕЗДКА ИТ СИСТЕМЫ ДЛЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ГРУЗИИ,

15-18 АПРЕЛЯ 2013 ГОДА

Распространение: Веб-сайт РЕМПАЛ, Координационный комитет РЕМПАЛ, правительства участников, презентация будет представлена на следующем пленарном заседании Практикующего сообщества по бюджету (ВСОР).

Каждая участвующая страна представила свой вклад в Отчет, который был составлен и консолидирован в один Проект отчета ресурсной командой Практикующего сообщества по бюджету (ВСОР) (Найда Чаршимамович Вукотич).

Справочная информация

а. Цель учебной поездки

На основании интереса, выраженного несколькими странами во время Пленарного заседания Практикующего сообщества по бюджету (ВСОР) 2012 года в Бохине и последующих дискуссий Исполнительного комитета ВСОР, была выражена просьба провести учебную поездку для изучения грузинской ИТ системы с точки зрения бюджетного планирования.

Участники были заинтересованы в том, чтобы получить обзор всего процесса бюджетного планирования и реформы информационной системы управления государственными финансами в Грузии, включая демонстрацию грузинской ИТ системы в процессе бюджетного планирования на протяжении всего бюджетного процесса (годовой бюджетный календарь) в ИТ системе – с момента введения бюджетных инструкций Министерством финансов, включая то, как бюджетные организации¹ вводят бюджетные запросы, и до того момента, когда Министерство финансов анализирует бюджетные запросы, готовит бюджетную документацию для отправления в Правительство и Парламент и вводит бюджетные поправки.

б. Участники

Участники из шести стран РЕМПАЛ приняли участие в этой учебной поездке – Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, бывшая югославская республика Македония, Черногория и Сербия. В общей сложности одиннадцать участников посетили Грузию, а также два переводчика, один эксперт из ресурсной команды и один представитель Секретариата РЕМПАЛ.

¹ Бюджетные организации включают министерства, аппарат и подразделения министерств (также их называют держателями / пользователями бюджетных средств в различных странах, в зависимости от используемой терминологии).

с. Обзор повестки дня

Первый день семинара был посвящен ознакомлению с грузинской системой планирования бюджета. После приветственной речи, с которой выступил первый заместитель министра финансов Грузии, представитель Бюджетного департамента подробно представил бюджетную систему в Грузии, включая все элементы реформы управления государственными финансами (с 2004 года), принципы бухгалтерского учета, бюджетный календарь и процедуры, введение и специфику бюджетного финансирования программ, а также процесс подготовки и содержание бюджетной документации. После этой презентации представитель офиса Всемирного банка в Грузии представил сторонний взгляд на грузинскую систему управления государственными финансами (PFM) и на реформу, он рассказал о результатах проводимой оценки PEFA (система оценки государственных расходов) для Грузии и провел сравнение с результатами (включая основные усовершенствования в системе бюджетного планирования и, в частности, ИТ решения в управлении государственными финансами) предыдущей оценки PEFA для Грузии. С заключительной презентацией в первый день семинара выступил представитель Казначейской службы Министерства финансов Грузии, презентация подробно представила казначейскую систему, включая потоки средств, бухгалтерский учет и отчетность, а также общую модель системы управления государственными финансами (PFMS) в Грузии.

Второй день семинара был посвящен углубленному анализу грузинской ИТ системы посредством демонстрации вживую, которую провели представители Финансовой и аналитической службы Министерства финансов Грузии (также присутствовали и представители Бюджетного департамента, которые давали пояснения относительно содержания с точки зрения бюджетного планирования, по мере необходимости). Это представляло основную часть учебной поездки и включало демонстрацию ИТ системы для всего бюджетного процесса (годовой бюджетный календарь) – с момента введения бюджетных инструкций Министерством финансов, включая то, как бюджетные организации вводят бюджетные запросы, и до того момента, когда Министерство финансов анализирует бюджетные запросы, готовит бюджетную документацию для отправления в Правительство и Парламент и вводит бюджетные поправки. У участников была возможность посетить и увидеть рабочие процессы в Министерстве финансов Грузии – в Финансовой и аналитической службе, в Казначейской службе, в Бюджетном департаменте, в отделе Налоговых доходов, а также в Академии Министерства финансов.

Заключительный день семинара начался с подробного представления хорватскими участниками ИТ системы для бюджетного планирования и исполнения бюджета в Хорватии. Принимая во внимание тот факт, что Хорватия является самой продвинутой среди стран, участвовавших в учебной поездке в отношении ИТ системы для бюджетного планирования, остальным участникам была предоставлена возможность услышать также и о хорватской системе. Кроме того, на заседании также присутствовали представители Грузии (из Бюджетного департамента, из Финансовой и аналитической службы, и из Казначейской службы), которые также были заинтересованы познакомиться с хорватским примером и обменяться опытом. После заседания, на котором была представлена хорватская система, для участников было организовано заключительное заседание, чтобы они обсудили уроки, извлеченные в Грузии, и договорились о процессе подготовки настоящего отчета (письменные вклады были собраны от всех участников).

Грузинская ИТ система для бюджетного планирования

а. Бюджетная система в Грузии

Грузинский процесс бюджетного планирования начинается с подготовки бюджета Документом базовых данных и направлений (BDD), который, по сути, представляет собой грузинский среднесрочный прогноз расходов (он был введен впервые в 2005 году). Он обеспечивает многолетние рамки для подготовки бюджета и основан на планах действий министерств, ранее принятых Правительством по согласованию с Парламентом (таким образом, обеспечивается общая приверженность определенным приоритетам всех ветвей правительства, а также полное соответствие между стратегическим планированием и составлением бюджета). Документ включает макро-налогово-бюджетные прогнозы, анализ прошлого и текущего года, верхние бюджетные пределы, а также описания программ Бюджетных организаций.

На основании верхних пределов, определенных в BDD в начале июля, бюджетные организации начинают работать над бюджетными предложениями, которые полностью готовятся в системе электронного бюджета и представляются в Министерство финансов в рамках системы до 1 сентября каждого года. На следующем этапе Министерство финансов начинает готовить ежегодный закон о бюджете, опять же используя то же самое программное обеспечение, и представляет Годовой закон о бюджете Парламенту.

В Грузии государственный бюджет готовится в формате бюджетного финансирования программ с 2011 года (2012 г. Государственный бюджет был принят в формате программ, в то время как в настоящее время ведется работа, чтобы также ввести бюджетное финансирование программ на уровне местных органов власти), что означает, что бюджетные ассигнования предписываются программам / подпрограммам бюджетных организаций, а не бюджетным организациям, и программы/подпрограммы сами по себе являются частью приоритетов государственного бюджета.

Бюджетная документация, сопровождающая годовой закон о бюджете включает следующие главы: Основные параметры государственного бюджета; Доходы государственного бюджета; Расходы и функциональная классификация государственного бюджета; Итоговое сальдо, финансовые активы и обязательства; Приоритеты и программы государственного бюджета; Ассигнованные расходы государственного бюджета; Трансферты; и Регулятивные нормы. Этот описанный грузинский процесс бюджетного планирования в основном соответствует системам стран, которые посетили Грузию, в плане бюджетного календаря и основных производимых документов.

б. Электронная бюджетная система Грузии (с точки зрения Министерства финансов и бюджетных организаций)

Что касается ИТ решений в реформе составления бюджета и в государственных финансах, грузинское Министерство финансов использует основанное на Интернете программное обеспечение для электронного бюджета (www.ebudget.ge), которое доступно для каждой бюджетной организации для подготовки проекта их компонентов Закона о государственном бюджете. Электронный бюджет (активирован в 2011 году) был обновлен соответствующим образом, и он позволяет готовить проект закона, а также приложения к нему, включая описания программ, их ожидаемые результаты/выход/ и показатели эффективности работы, а также информацию о среднесрочном финансировании. Программа позволяет бюджетным организациям заполнять форму и представлять бюджетные

предложения в Министерство финансов. Управленческая сторона программы позволяет Министерству финансов готовить консолидированные отчеты, необходимые для подготовки государственного бюджета. Отчеты можно получать в виде файлов Excel, Word или PDF.

Основанная на Интернете грузинская информационная система управляет количественной стороной, а также качественной (текстовой) стороной бюджета, включая описания программ/подпрограмм/видов деятельности бюджетных организаций и бюджетных приоритетов, а также полученные в результате показатели. Это программное обеспечение позволяет готовить квартальные ассигнования годовых бюджетных планов после того, как Парламент принимает Закон (этап исполнения бюджета), и квартальные планы ассигнований напрямую импортируются в электронную казначейскую систему.

Система:

- Упрощает и систематизирует процесс бюджетного планирования, обеспечивая гибкий и мобильный поток данных
- Автоматизирует шаги процесса составления бюджета
- Увеличивает результативность и производительность пользователей
- Снижает вероятность появления ошибок во время процесса разработки бюджета
- Создает условия для углубленного анализа данных, предоставляя многофункциональную аналитическую поддержку
- Обеспечивает подогнанный под требования заказчика набор отчетов для различных категорий пользователей, и
- Обеспечивает хранение данных в унифицированной базе данных.

Система используется 51 бюджетной организацией для составления бюджетов по 861 организационному коду. Бюджетные порталы: Бюджетные организации (для планирования бюджетных расходов), Департамент налогово-бюджетного прогнозирования (для планирования доходов), Электронная система управления долгом (для планирования инвестиционных проектов и долга), и Руководство (для управления конфигурациями, классификаторами, для планирования финансирования, утверждения примечаний и версии консолидированного бюджета, в которой используются данные со всех четырех бюджетных порталов). Разработка системы продолжается, новая версия запланирована на октябрь 2013 года.

Электронный бюджет гармонизирован и полностью интегрирован с системой электронного казначейства (с января 2012 года Информационная система казначейства полностью переконструирована, основана на Интернете и полностью интегрирована с системой бюджетного планирования и управления ассигнованиями), и все изменения, связанные с ассигнованиями, в бюджетном плане автоматически отражаются в казначейской электронной системе. И наоборот, данные из системы электронного казначейства об имеющихся ресурсах, оставшихся после распределения, отражаются в системе электронного бюджета. В общем, вся информация об управлении государственными финансами (PFM) связана через веб систему – бюджетное планирование и менеджмент, исполнение бюджета, управление долгом и помощью, управление кадровыми ресурсами, бухгалтерский учет и отчетность, и государственные закупки. Все эти системы ИТ были разработаны самостоятельно грузинским Министерством финансов (то есть, это не готовые решения).

У участников этой Учебной поездки Практикующего сообщества по бюджету (ВCoP) РЕМРАЛ была возможность увидеть демонстрацию электронной бюджетной системы Грузии как с точки зрения Министерства финансов (составление шаблона для бюджетных запросов, анализ бюджетных запросов, установление верхних пределов, подготовка бюджетной документации, управление поправками), и с точки зрения бюджетных организаций (заполнение бюджетных запросов, связь с Министерством финансов).

Извлеченные уроки

а. Краткое изложение уроков, извлеченных в ходе осуществления реформ, идентифицированных докладчиками из Грузии

Некоторые извлеченные уроки, идентифицированные докладчиками из Грузии, включали следующее:

1. Разработка собственной ИТ системы бюджетного планирования (в отличие от готового решения) Министерством финансов (конкретнее, Финансовой аналитической службой, которая функционирует как юридическое лицо – субъект государственного права - LEPL) имеет множество преимуществ в плане полной адаптации к специфике управления государственными финансами (PFM) страны и гибкости. В то же время это заранее обусловлено значительным потенциалом ИТ департамента Министерства финансов.
2. Гармонизация и связь между всеми электронными системами, используемыми государственным сектором, очень благоприятна. Это включает системы, используемые в управлении государственными финансами (бюджетное планирование и менеджмент, исполнение бюджета, управление долгами и помощью, управление кадровыми ресурсами, бухгалтерский учет и отчетность и государственные закупки), и другие системы, используемые государственным сектором (такие как eDocument (электронный документ), eAuction (электронный документ), eNatural Resource Management (электронное управление природными ресурсами), eHuman Resource Management (электронное управление кадровыми ресурсами) и электронная система судебных дел).
3. Грузинское Министерство финансов предпочло разрабатывать систему быстро, а затем продолжать непрерывно вносить улучшения и обновления, исходя из потребностей, продемонстрированных пользователями. Аналогично, общий подход к реформам составления бюджета также является поэтапным, бюджетное финансирование программ вводится относительно быстро, и качество (особенно в плане показателей эффективности и мер, принимаемых бюджетными организациями, которые все еще нуждаются в улучшении в Грузии) постепенно повышается со временем (подход «обучение путем выполнения задания»). ИТ система создана таким образом, что она может учитывать дополнительные потребности, возникающие по мере дальнейшего развития реформ (например, в настоящее время шаблон бюджетного финансирования программ не имеет отдельных полей для введения количественных и качественных данных, но система позволяет это доработать в будущем, и качество данных о бюджетном финансировании программ, вводимых бюджетными организациями, будет и далее повышаться).
4. Максимальные выгоды реформы бюджетного финансирования программ могут быть достигнуты, только когда она комплексно и тесно связана с общим процессом стратегического планирования правительственных политик. В Грузии процесс составления бюджета тесно связан с процессом стратегического планирования. Каждый год бюджетный цикл начинается с того, что министерства определяют приоритеты, на основании которых Правительство

готовит общие правительственные приоритеты. Затем Правительство согласовывает приоритеты с Парламентом, и на основании этого готовится среднесрочный прогноз расходов (BDD в Грузии). Это не только гарантирует согласованность бюджета со стратегическими приоритетами, но также гарантирует права собственности на стратегическое планирование и процесс составления бюджета со стороны исполнительной и законодательной ветвей правительства.

5. Очень важно включение в реформы бюджетного финансирования программ уровня местных органов власти. Грузия уже начала работать над этим, проводя интенсивное обучение местных органов власти, и ожидается, что у всех подразделений местных органов власти бюджетное финансирование программ будет консолидировано с бюджетным финансированием программ центрального правительства в следующем году.

в. Краткое изложение уроков, извлеченных в ходе реформ, которые были идентифицированы участниками этой Учебной поездки Практикующего сообщества по бюджету (В СоР) РЕМПАЛ

Страны РЕМПАЛ, которые предложили эту Учебную поездку, ввели некоторые элементы бюджетного финансирования программ (включая показатели качества работы (эффективности)), несмотря на то, что разные страны находятся на различных этапах. Принимая во внимание тот факт, что процесс бюджетного планирования значительно расширяется с введением бюджетного финансирования программ (включая добавление качественных данных для показателей эффективности), введение бюджетного финансирования программ также гарантирует корректировки / обновления ИТ системы / программного обеспечения бюджетного планирования. Настоящая Учебная поездка в Грузию отражает заинтересованность участвующих стран увидеть грузинскую ИТ систему, чтобы быть в состоянии использовать хорошие уроки в своем процессе введения новых ИТ систем или адаптации действующих ИТ систем с учетом грузинского опыта, если необходимо.

Наиболее интересные характеристики грузинской системы планирования бюджета, которые были интересны / полезны для участников, включали следующее²:

1. Горизонтальная интеграция ИТ системы (включая макроэкономические прогнозы, государственный долг, государственные закупки, бюджетное планирование, заработную плату, консолидацию бюджета и казначейскую систему), а также вертикальная интеграция ИТ системы (широко установленные институциональные рамки от уровня государственного бюджета до уровня местных органов самоуправления).
2. Хорошо разработанные стратегические и законодательные рамки для бюджетного и стратегического планирования.
3. Обязательство быстро вводить бюджетное финансирование программ и комплексный среднесрочный прогноз бюджетных расходов (МТЕФ) (BDD).
4. Тесная связь между процессом бюджетного планирования и исполнением бюджета, создающая условия для эффективности в управлении государственными финансами и для быстрого обмена данными.

²Примечание: Это представляет собой перечень отдельных пунктов, представленных каждой участвующей страной, поэтому не все пункты обязательно будут интересны/полезны для всех участников. Несколько перечисленных пунктов были идентифицированы множеством участников.

5. Через электронный бюджет Министерство финансов имеет комплексный доступ к информации, включая возможность добавлять / изменять и осуществлять мониторинг программ бюджетных организаций. Важно, чтобы Министерство финансов Грузии и его ИТ система оставались гибкими в плане присвоения и изменения классификаций программ и всех остальных нужд / потребностей, по мере их возникновения.
6. Бюджетное планирование в режиме он-лайн бюджетными организациями и различными департаментами Министерства финансов создает условия для того, чтобы процесс бюджетного планирования проходил гладко и своевременно, включая общую консолидацию бюджета (поскольку все функции Министерства финансов хорошо связаны) и многочисленные шаблоны. Весь процесс сокращает бумажную работу и требуемое время и увеличивает дисциплину бюджетного процесса, увеличивая подотчетность пользователей.
7. Посредством электронного бюджета процесс планирования бюджета чрезвычайно облегчается, поскольку все данные, включая и данные за предыдущие годы, импортируются автоматически, и имеются многочисленные шаблоны отчетов.
8. Через электронный бюджет бюджетные организации получают доступ к единой уникальной системе заработной платы.
9. Многочисленные шаблоны отчетов стали возможны, благодаря ИТ системе в Грузии.
10. Институциональные рамки и бюджетный календарь служат для того, чтобы сделать процесс бюджетного планирования строгим процессом, в котором многочисленные действующие лица, включая Парламент (даже на ранних этапах процесса бюджетного планирования, в общей сложности три раза каждый год, когда Парламент представляет отзывы / одобрение) тесно, результативно и эффективно сотрудничают.
11. Хорошая практика в Грузии – это стабильное и постоянное общение Министерства финансов / Правительства с Парламентом в процессе подготовке бюджета, и одновременно с этим установление всех сроков бюджетного процесса (однако это вряд ли будет осуществимо в некоторых других странах из-за длительных парламентских процедур).

Основные уроки, извлеченные в ходе этой учебной поездки в Грузию, идентифицированные участниками, включают следующее:

1. Министерство финансов Грузии внесла существенные усовершенствования в процесс бюджетного планирования, что, возможно, также объясняется сильной поддержкой этой реформы и приверженностью со стороны Правительства. Электронное составление бюджета (которое включает бюджет, исполнение, закупки и долг) показывает эту приверженность реформам, которая дала хорошие результаты. Академия Министерства финансов Грузии (которая, как ожидается, также начнет проводить официальные курсы МВФ для региона Центральной Азии), которая проводит важные учебные курсы для государственных служащих (включая и по составлению бюджета), а также для более широкого сообщества, является важным и впечатляющим доказательством расширения этой приверженности.
2. ИТ система – это хороший способ повысить прозрачность бюджетного процесса (в Грузии все версии проектов бюджета доступны в режиме он-лайн, тесное общение с Парламентом).
3. Институциональные и законодательные рамки, которые очерчивают тесные отношения между бюджетными организациями, Министерством финансов, Правительством и Парламентом в процессе планирования бюджета, обеспечивает высокое качество принятого бюджета и соблюдение сроков бюджетного календаря. Бюджетные организации ответственно предлагают свои собственные приоритеты, а Министерство финансов готовит подробный анализ, при подготовке верхних потолков бюджета.

4. Приверженность и решимость Министерства финансов Грузии в плане разработки собственных ИТ решений для бюджетного планирования и для общего управления государственными финансами были чрезвычайно важны для быстрого и успешного внедрения системы.
5. Министерство финансов продемонстрировало результативность и эффективность в использовании зарубежной помощи для наилучших результатов, адаптации ИТ решений к конкретным требованиям Министерства финансов.
6. Ориентация на будущие нужды и непрерывное усовершенствование системы является существенной частью подхода Министерства финансов.
7. Подготовка сложной и комплексной бюджетной документации (которая способствует прозрачности бюджетного процесса и обеспечивает лучшее общение между исполнительной и законодательной ветвями власти в процессе принятия бюджета) облегчается, благодаря ИТ системе.
8. ИТ система – это интегрированная и удобная для пользователей система ИТ. Бюджетные организации вводят свои входные данные через интернет, что ускоряет и облегчает процесс планирования и консолидации.
9. Связь в режиме реального времени между системой планирования бюджета и казначейской системой повышает качество бюджетного планирования и процесса исполнения бюджета: изменения в Бюджетном плане автоматически отражаются в электронной системе Казначейства. И наоборот, данные из системы электронного казначейства об оставшихся после ассигнований имеющихся ресурсах отражаются в системе электронного бюджета.
10. Эффективная организация Министерства финансов и тесное сотрудничество различных секторов.
11. Сильный потенциал и адекватное количество сотрудников в ИТ департаменте Министерства финансов являются необходимыми предпосылками для успешного внедрения ИТ системы для бюджетного планирования.
12. Следует выделить достаточно времени и ресурсов для обучения бюджетных организаций тому, как использовать ИТ систему для бюджетного планирования.
13. ИТ система создает условия для результативного и пристального мониторинга сбора доходов Налоговой службой Министерства финансов.
14. Впечатляющий потенциал Академии Министерства финансов позволяет эффективно оказывать поддержку на местном уровне реализации реформ посредством обучения персонала.

Опыт грузинского Министерства финансов в реформах управления государственными финансами (PFM) и, более конкретно, в области разработки собственной ИТ системы для бюджетного планирования и ее подключения ко всем другим ИТ системам в области государственных финансов, был весьма полезен для участников учебной поездки. Участники идентифицировали многочисленные уроки, извлеченные в ходе ознакомления с грузинской системой, как указано выше.

После учебной поездки дополнительные материалы, запрошенные у грузинского Министерства финансов во время учебной поездки, были переданы участникам – включая Методологию бюджетного финансирования программ и примеры частей бюджетной документации.

Предлагается, чтобы участники подготовили презентацию по этой учебной поездке и представили эту презентацию на следующем пленарном заседании Практикующего сообщества по бюджету (ВСоР), чтобы поделиться опытом с другими членами Практикующего сообщества по бюджету (ВСоР).