



ОТЧЕТ

о встрече практикующих сообществ PEM PAL в Берне, Швейцарии 6-8 июля 2011 гг.

6-8 июля 2011 гг. исполнительные комитеты всех трех практикующих сообществ (практикующего сообщества по внутреннему аудиту, бюджету и казначейству) провели общую встречу в Берне, Швейцарии. Цели встречи заключались в следующем:

- (i) повышение эффективности и устойчивости сети;
- (ii) разработка стратегии работы сети PEM PAL после 2012 г.;
- (iii) обсуждение планов действий практикующих сообществ на 2012-2017 гг.;
- (iv) изучение опыта Швейцарии и существующих в этой стране процессов с точки зрения бюджета и внутреннего аудита

Во встрече приняли участие 38 представителей из 17 стран. 8 июля 2011 года также была проведена встреча Руководящего комитета (см. отчет об этой встрече).

Настоящий отчет содержит краткую сводку основных вопросов в рамках встречи.

1. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И УСТОЙЧИВОСТИ СЕТИ PEM PAL

Участники встречи обменялись мнениями о том, как должна функционировать устойчивая и эффективная сеть, что позволило выявить сильные и слабые стороны сети PEM PAL, а также наметить ряд усовершенствований на будущее. Также был обсужден вопрос о том, каким образом возможно создать у участников PEM PAL чувство "принадлежности" сети им, повысить степень приверженности ее членов, улучшить узнаваемость сети, усовершенствовать критерии и показатели ее работы и степень ее устойчивости.

1.1. Анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT Analysis).

Основные системные опоры, при помощи которых создается и функционирует сеть – это ее участники, информация, процессы и системы. Был проведен и обсужден анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT) каждой из этих системных опор.

Обширное членство в сети PEM PAL, ее лидерские и ресурсные группы, актуальность обсуждаемых тем, установленные правила и процедуры, обмен информацией, хорошая организация встреч, проведение опросов в целях составления повестки работы, постоянная оценка в целях измерения итогов работы, а также другие аспекты составляют сильные стороны сети. Налаженные взаимоотношения с донорами и наличие финансирования с их стороны также относятся к сильным сторонам.

К основным выявленным недостаткам сети относятся языковые барьеры, недостаточный уровень политической поддержки в некоторых странах при внедрение реформ или осуществлении перемен, а также отсутствие плана управления знаниями и маркетинга.

В будущем представляется возможным рассмотрение ряда возможностей и инициатив, включая создание глоссария терминов и виртуальной библиотеки; установление взаимосвязей со стратегиями и реформами в области управления государственными финансами, которые поддерживаются ЕС и ВБ; модернизация информационных систем с целью проведения более качественных видео конференций и встреч; и повышение потенциала Секретариата в плане русского языка. Ключевые угрозы включают в себя значительный уровень ротации персонала в учреждениях странах, представленных в сети PEM PAL, что в конечном итоге может затруднить процесс наращивания потенциала сети.

1.2. Создание чувства "принадлежности" сети PEM PAL ее участникам и повышение уровня приверженности ее членов

Система мотивации за активное участие в работе сети будет способствовать повышению динамичности ее работы. К примеру, практикующее сообщество по внутреннему аудиту ввело несколько уровней членства (зеленый, золотой, которые дают некоторые привилегии, но также влекут за собой и некоторые обязанности). Практикующее сообщество по бюджету увеличило число членов в лидерской группе до восьми человек (с одной или двумя заменами), а также повысило уровень узнаваемости сообщества. Все эти усилия играют определенную роль, но при этом важно не тратить слишком много времени на создание сетей, поскольку это может отвлечь внимание от их наполнения. Важно, чтобы выносились и осуществлялись на практике сообщения и рекомендации.

1.3. Узнаваемость и видимость сети PEM PAL

Были обсуждены некоторые инструменты, которые могли бы повысить уровень узнаваемости сети PEM PAL, такие как выездные презентации, брошюры, создание веб портала с "часто задаваемыми вопросами", а также обеспечение влияния от деятельности сети PEM PAL. Резолюции, в которых резюмируются рекомендации, письма благодарности и инвентарь положительного опыта также могут оказаться полезными. Было внесено предложение организовать мероприятие по продвижению сети для министров во время ежегодной встречи мирового банка и МВФ. Поощрение со стороны международного сообщества (ВБ, МВФ) работы сети PEM PAL также могло бы повысить уровень осведомленности ключевых лиц, принимающих решения, о деятельности сети, а также их готовность принимать и учитывать рекомендации, выносимые в рамках сети. Лица, разрабатывающие политику, должны вовлекаться в работу и предлагать темы для обсуждения. Маркетинг также представляется важным, и является одним из требований, выдвигаемых донорами.

1.4. Измерение эффективности деятельности сети

Участники обсудили текущую модель измерения эффективности деятельности сети на различных уровнях (секретариата, практикующих сообществ и взаимоотношений с программой государственных расходов и финансовой подотчетности (PEFA)). Было предложено разработать небольшой ряд индикаторов (на уровнях сети и практикующих

сообществ), которые способствовали бы проведению диалога об итогах деятельности и степени эффективности сети.

1.5. Устойчивость сети

Существуют несколько аспектов устойчивости. Один из них организационный – может ли сеть работать без того, чтобы полагаться на внешние ресурсы? В данном контексте, были вынесены предложения переориентировать работу сети, с тем, чтобы сделать сеть более профессиональной организацией (схожей с сетью Старших Должностных Лиц, ответственных за бюджет в рамках ОЭСР). Были также обсуждены варианты усиления роли Секретариата. Также была подчеркнута выгода от участия в сети РЕМ РАЛ для личного роста, что создало бы дополнительную мотивацию для дальнейшего участия в работе сети. Другой аспект устойчивости – финансовый. Достаточный уровень поддержки со стороны доноров будет ключевым с точки зрения обеспечения устойчивой работы сети в перспективе, по меньшей мере, нескольких лет. Тем временем, представляется возможным анализ вариантов финансового вклада в финансирование сети РЕМ РАЛ со стороны стран-участниц.

2. Разработка стратегии РЕМ РАЛ

Основная задача стратегии – рассмотреть актуальность и устойчивость сети РЕМ РАЛ, а также варианты ее работы на последующие пять лет. Эти варианты будут затем представлены донорам. Разработка стратегии будет завершена к концу 2011 года и опубликована в начале 2012 года. В конце июля, организатор сообщества предоставит руководящему комитету проект стратегии РЕМ РАЛ на 2012-2017 гг, в целях получения комментариев. Председатели каждого руководящего комитета затем соберут комментарии по проекту стратегии у всех исполнительных членов их практикующего сообщества.

3. Исследовательская поездка в Швейцарию

Презентации и обсуждения касались вопросов, связанных с бюджетным процессом и внутренним аудитом в децентрализованной системе власти.

Власть в Швейцарии достаточно децентрализована. Кантоны отличаются друг от друга по населению, площади, уровню доходов и налогов. По итогам недавней оптимизации структуры правительства более низкие уровни государственного управления (муниципалитеты) получили более значительную степень свободы, что позволило центральному уровню заняться вопросами стратегического характера. В данном контексте, некоторые задачи и финансовые потоки были перераспределены, а функциональные обязанности были разъяснены, что позволило повысить уровень вертикальной кооперации.

Кантоны обладают значительной автономией в бюджетных и фискальных вопросах, и в значительной мере независимы от уровня центральных властей. Фискальные правила, которые устанавливают максимальный плафон бюджетного дефицита, играют важную роль в создании связанной бюджетной системы на уровне министерства финансов и обеспечении разумной бюджетной политики. Швейцария выполняет Маастрихтские критерии, хотя она и не обязана этого делать. Соотношение долга к ВВП на настоящий момент составляет 39%, и это соотношение снизилось с тех пор, как в 2003 году были введены фискальные правила. Эти правила представляются важными, поскольку они устанавливают прогнозируемые и прозрачные рамки, в которых ведется управление государственными финансами, и

отделяют эти рамки от политических дискуссий. Фискальные правила просты и прозрачны, и могут претерпеть поправку лишь на факторы цикличности, что позволяет им играть роль автоматических стабилизаторов системы. Фискальные правила получили широкое одобрение и поддержку.

Для муниципалитетов не существует единой национальной политики, и их обязанности в плане общественного финансирования (например, их ежегодный бюджет, учет затрат) были увеличены. Пропорционально росту этих обязанностей рос и интерес граждан к тому, чем занимаются муниципалитеты. К примеру, муниципалитеты вправе осуществлять заимствования, но кантоны не несут ответственности за долги муниципалитетов. В случае, если муниципалитетам необходимы дополнительные услуги, помимо стандартного набора общественных благ, предоставляемых кантонами (таких, как полиция), они должны их оплачивать. Кантоны обязаны лишь удостовериться в том, что был проведен достаточный объем планирования и предоставляется достаточный объем отчетности, но при этом они не вмешиваются в содержание. Тем не менее, при увеличении уровня ответственности, существует потребность в дополнительной подготовке профессиональных кадров в муниципалитетах.

В Швейцарии существует длительная традиция бухучета и аудита. Все правила и стандарты четко определены и правительство не вправе менять их. Существует четкое отделение политического и технического уровней, при том, что высшее руководство и общественность отводит первоочередной приоритет и важность работе внутреннего и внешнего аудита. Большая часть аудиторской работы исходит из анализа рисков, и базируется на подходе разумной траты средств на его проведение, что в практической плоскости означает проведение выборочного аудита в областях, связанных с повышенными финансовыми, информационными либо кадровыми рисками.

4. Оценка мероприятия

Был проведен опрос через интернет с тем, чтобы дать возможность участникам высказать свое мнение об организации мероприятия в Берне, оценить их общие впечатления и поделиться взглядами на будущие инициативы.

Большинство участников (90%) высказали мнение, что длительность мероприятия в Берне была достаточной, а рабочая повестка – сбалансированной. Общая точка зрения сводилась к тому, что мероприятие и использованные в нем материалы были полезны с точки зрения проведения обсуждений по разработке стратегии и повышению эффективности и устойчивости сети. Кроме того, участники сочли исследовательский визит в Швейцарию очень полезным с точки зрения предоставления информации о подходе к управлению государственными финансами, взятом на вооружение правительством Швейцарии (4.9/5). Участники также сочли высоким качество организации и администрирования мероприятия (4.2/5 и 4.5/5). В целом, большинство участников остались довольны проведенным мероприятием (4.7/5). В частности, им понравились презентации Швейцарских представителей, их анализ стратегии, а также информация о различных подходах, используемых практикующими сообществами. Участники также высказали мнение, что мероприятие углубило уровень общения между самими практикующими сообществами.