



National Academy for Finance and
Economics
Ministry of Finance

Подотчетность руководителей в Нидерландах



Др. Марко Лаар
Начальник Центрального Управления
Бухгалтерского Учета
Министерства Финансов
Нидерланды
доклад к Загребской встрече РЕМРАЛ
январь 2011



Темы сегодняшнего обсуждения

1. Знакомство и личные данные
2. Общие сведения о подотчетности руководства в Нидерландах
3. Голландский контекст: децентрализация & централизация
 1. передача полномочий, обязанностей и бюджетов
 2. система регулярных отчетов
 3. системы сдержек и противовесов
4. Пример из реальной жизни (выбор направления → кто чем занимается?)
5. Время для вопросов и комментариев



Голландская система вкратце

Основной тезис: «Система, основанная на доверии, в которой предусмотрены отчеты, сдержки и противовесы»

1. Руководители ощущают свою ответственность;
2. Руководители несут ответственность;
3. Руководители принимают собственные решения в рамках утвержденных бюджетов и согласно бюджетным принципам и правилам.



Подотчетность руководителей: голландский контекст

- Сегодня все внимание на уровень центрального правительства → 11 отраслевых министерств (в том числе 42 агентства)
- Компетенции «спущены» далеко вниз внутри организаций!
- Руководители отвечают за составление и исполнение бюджета, отчеты по бюджету, персонал, ИКТ, аудит, и т.д.
- В центре исполнения бюджета: парадигма «бумажные деньги в сравнении с реальными деньгами»

Бюджетные решения: **централизованно** в бюджетных директивах (на бумажной основе)

Бюджетное исполнение: **децентрализованные обязанности на уровне отраслевых министерств**

Казначейство: **централизованно и децентрализованно** («гибрид») → Финансовое Управление и Контроль посредством различных ИТ систем



Разделение обязанностей – подотчетность

1. Двойная роль Министерства финансов (отраслевой министр и казначей кабинета)
2. «Руководители», ответственные за решения и бюджеты
 - директора
 - руководители отделов
 - руководители проектов
 - «координаторы» департаментов, напр., отвечающих за персонал и бюджеты
 - это значит множество децентрализованных бюджетных учреждений
3. Руководители, отвечающие за бюджеты: согласно утвержденным бюджетам
 - расходы по программам (политика)
 - персонал, изменения в зарплатах, закупка товаров и услуг, и т.д.
4. Здоровая система контроля управления финансовой деятельностью
 - регулярные отчеты
 - четкие бюджетные правила: решаются собственные бюджетные проблемы (в рамках собственного бюджета)
5. Система жесткого и мягкого контроля, внедренная в ИТ-системы



Ответственность руководителя в бюджетном и платежном процессе

Для всех этапов бюджетного цикла:

1. подготовка бюджета (год $t+1$)
 2. исполнение бюджета (год t)
 3. отчет о бюджете (год $t-1$)
- Отчет об исполнении бюджета → ежемесячно (проверочные балансы)
 - Ежедневное общение с Министерством финансов по поводу бюджетных цифр (перераспределение через IBOS-ИТ-систему)
 - основанный на рисках контроль ожидаемых результатов, в процессе деятельности и по итогам деятельности
 - Аудит итогов деятельности, проводимый Счетной Палатой
 - четко обозначенные официальные позиции и документы в бюджетном процессе

Исследование «Бюджетные продукты»

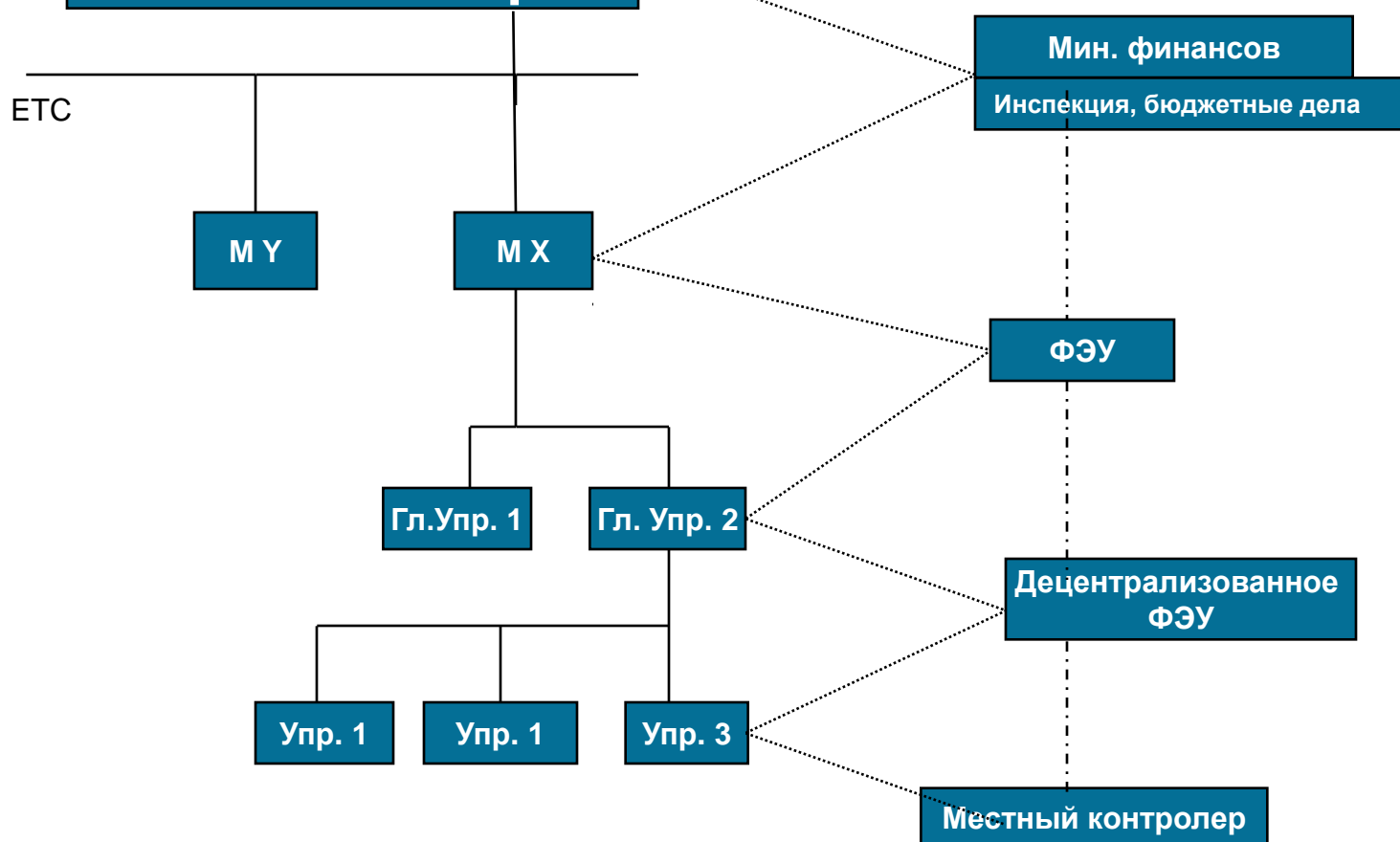
Законы, письма и директивы

Бюджетный продукт	Предоставлен кем	Основная цель
1. Бюджетные <u>законы</u>		
Проект закона о бюджете	отраслевые министерства	Принятие решений -->законодательное утверждение
Первые поправки к закону	отраслевые министерства	Принятие решений -->законодательное утверждение
Вторые поправки к закону	отраслевые министерства	Принятие решений -->законодательное утверждение
Окончательная редакция закона	отраслевые министерства	Принятие решений -->законодательное утверждение
2. Бюджетные <u>письма</u>		
Политические письма	отраслевые министерства	Политические предложения + бюджетные требования
Письмо с плафонами / рамками	Министерство финансов	Внутреннее принятие решений в рамках совета министров
Письмо с итоговыми суммами	Министерство финансов	Внутреннее принятие решений в рамках совета министров
Июльское письмо	Министерство финансов	Внутреннее принятие решений в рамках совета министров
Августовское письмо	Министерство финансов	Внутреннее принятие решений в рамках совета министров
3. Бюджетные <u>директивы</u>		
Весенняя директива (год t)	Министерство финансов	Информация для парламента
Бюджетная директива (t+1)	Министерство финансов	Информация для парламента
Осенняя директива (год t)	Министерство финансов	Информация для парламента
Предварительные расходы (t-1)	Министерство финансов	Информация для парламента
Годовой национальный финансовый отчет (FJR)	Министерство финансов	Информация для парламента



Совет министров

Финансовая ось





Подотчетность руководства на практике

Каким образом организуется передача бюджетных полномочий в рамках отраслевого министерства?

Три ключевых момента:

- переданные обязанности (до самых нижних уровней в министерстве)
- переданные бюджеты, деньги тратят руководители разных уровней, а не «министр»
- система сдержек и противовесов



Надзор в Министерстве финансов

- «Отслеживать» децентрализованные обязанности
- В инспекции МФ есть (отдел) для каждого отраслевого министерства (75 человек)
- Мониторинг бюджетного дефицита (излишек) на ежемесячной основе
- Поправки в бюджет (исполнение) 2 раза в год
- Одобрение МФ по всем бюджетным письмам и предложениям, предоставляемым в Парламент (перераспределение)
- Одобрение МФ на назначение директоров Финансово-экономических управлений
- МФ издает бюджетные принципы и правила и следит за их соблюдением



Финансово-экономическое управление (ФЭУ)

- Одно Финансово-экономическое управление в каждом отраслевом министерстве
- Внешняя и внутренняя роль ФЭУ
- ФЭУ – прямой партнер Инспекции МФ, но является частью отраслевого министерства (это сотрудники министерств!)
- Координация бюджетного процесса в отраслевом министерстве
 - 2 основные роли /цели:
 - внешняя = максимизация бюджета
 - внутренняя = оптимизация бюджета
- Профессиональное суждение и совет по каждой политике и бюджетному предложению
- Бюджетное управление и контроль



ФЭУ на защите внутреннего бюджетного процесса

1. Регулярные консультации и встречи между ФЭУ и управлениями (внутренние) – цикл планирования и контроля
2. Адекватные процессы внутреннего контроля
3. Внутренние правила бюджетной дисциплины → бюджетные плафоны, особые внутренние правила
4. Тщательное изучение бюджетных и политических предложений (а также гарантия качества со стороны ФЭУ)



Пример: «Выбрать направление → заплатить сумму» - 1

Контроль ожидаемых результатов по обязательствам (1):

1. проверить, насколько подходящим является выбранный курс (план развития)
2. проверить доступность бюджетных средств (бюджеты децентрализованы)

Контроль ожидаемых результатов (2)

3. взять обязательство (проверить контракт)
4. проверить разрешения /подписи на контракте
5. распорядиться обязательством по той или иной (под)бюджетной статье (децентрализованный бюджет)



Пример: «Выбрать направление → заплатить сумму» - 2

Текущий контроль: процесс администрирования и оплаты:

6. проверить фактуру (проверить, была ли предоставлена услуга?)
7. платежное поручение (коммерческому) банку → от другого лица
8. зарегистрировать на текущем счету
9. отчитаться об исполнении бюджета (реализовать выплаты)



Пример: «Выбрать направление → заплатить сумму» - 3

Контроль по результатам деятельности

10. выплачена ли правильная сумма?
11. выплачена ли она из правильного бюджета? (проверить выписку со счета)
12. ушел ли платеж правильному лицу?

Характеристики:

13. контроль по результатам деятельности часто проводится методом случайной выборки
14. много проверок во время «регулярного процесса внутреннего аудита» в конце года (Отделом Внутреннего Аудита & Счетной Палатой)



Голландская (гибридная) модель казначейства

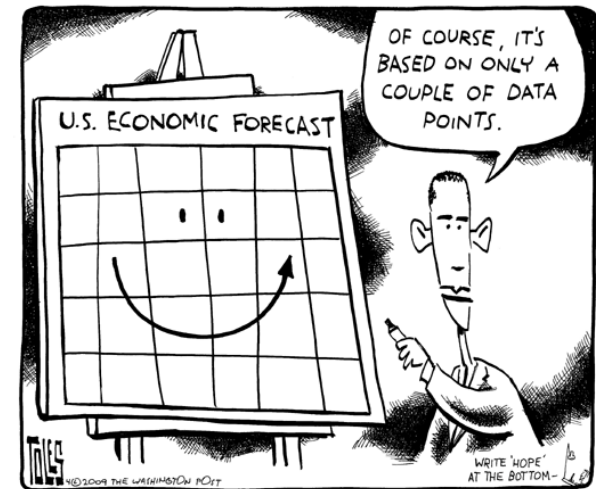
- Прямой (децентрализованный) обмен платежными поручениями между бюджетными учреждениями и банком.
- Прямое взаимодействие между банком и МФ
- Двойной информационный поток от банка как к бюджетному учреждению, так и к МФ (мониторинг).
- ИТ (электронный банк и безопасность), разработанные и поддерживаемые (коммерческими) банками → МФ за это платит
- Концентрация ежедневной наличности (Макро преимущество по процентам)



Обобщение по вопросам подотчетности руководителей в Голландии

О чем мы успели сегодня поговорить?

- Обязанности министерств
- Передача полномочий, система сдержек и противовесов
“Руководители чувствуют свою ответственность, несут ответственность и должны действовать со всей ответственностью”
- Надзор со стороны МФ, ФЭУ и система сдержек и противовесов
Отделы внутреннего аудита и счетная палата





Вопросы есть?

Благодарю за внимание!!!