



Особенности структуры Единого плана счетов: как реализовать требования к отчетности, появляющиеся во время кризиса

Январь 2022

Выдержка

Настоящая записка подготовлена Казначейским практикующим сообществом, действующим в рамках сети “Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами” (PEMPAL). В данной записке на примере пандемии COVID-19 более детально рассматриваются дополнительные потребности в государственной отчетности, возникающие в тех случаях, когда существующие классификации не позволяют отразить необходимую информацию. Целью записки является задокументировать решения, используемые странами для удовлетворения потребностей в дополнительной отчетности, и описать преимущества и недостатки таких решений. Записка подготовлена на основе практического опыта стран-членов PEMPAL и других стран, а также информации, предоставленной экспертами Всемирного банка, работающими с PEMPAL. Записка не является официальным документом Всемирного банка и не выражает официальную точку зрения Всемирного банка, она скорее является практическим инструментом, содержащим примеры и предлагающим рекомендации для учета в работе должностными лицами, ответственными за управление государственными финансами.

Казначейское сообщество PEMPAL

www.pempal.org

Справочная информация

Настоящая записка подготовлена Казначейским практикующим сообществом, действующим в рамках сети “Взаимное обучение и обмен опытом в управлении государственными финансами” (PEMPAL)¹. Она дополняет собой комплексный документ «Оптимизация структуры единого плана счетов: рекомендации для специалистов системы управления государственными финансами»², опубликованный КС в 2020 году.

В данной записке на примере пандемии COVID-19 более детально рассматриваются дополнительные потребности в государственной отчетности, возникающие в тех случаях, когда существующие классификации не позволяют отразить необходимую информацию. Целью записки является задокументировать решения, используемые странами для удовлетворения потребностей в дополнительной отчетности, и описать преимущества и недостатки таких решений. Записка подготовлена на основе практического опыта стран-членов PEMPAL и других стран (включая подходы, представленные на виртуальном пленарном заседании КС 2021 года³), а также информации, предоставленной экспертами Всемирного банка, работающими с PEMPAL.

В начале записки приводится краткое описание той ключевой роли, которую играет Единый план счетов (ЕПС) в обеспечении последовательного отражения и классификации финансовых и иных операций, позволяющего составлять отчеты и адаптировать их к требованиям различных заинтересованных сторон. В последующих разделах на примерах ряда стран рассматриваются возможности использования различных сегментов ЕПС для удовлетворения дополнительных потребностей в отчетности. Далее следует рассмотрение возможного альтернативного подхода, заключающегося в создании дополнительного сегмента ЕПС, который бы носил сквозной характер и учитывал требования к отчетности с целью удовлетворения потребностей различных заинтересованных сторон в общедоступной информации.

Основным автором данной записки и документа 2020 года является Марк Силинс, ведущий тематический консультант КС. Работа велась под руководством Елены Никулиной, руководителя ресурсной группы КС со стороны Всемирного банка. В создание записки также внесла вклад Елена Слижевская, член ресурсной группы КС. Записка не является официальным документом Всемирного банка и не выражает официальную точку зрения Всемирного банка, она скорее является практическим инструментом, содержащим примеры и предлагающим рекомендации для учета в работе должностными лицами, ответственными за управление государственными финансами.

¹ <https://www.pempal.org/event/treasury>

² <https://www.pempal.org/knowledge-product/optimizing-unified-chart-accounts-ucos-design-tips-public-financial-management>

³ <https://www.pempal.org/events/tcop-virtual-annual-plenary-meeting>

Введение

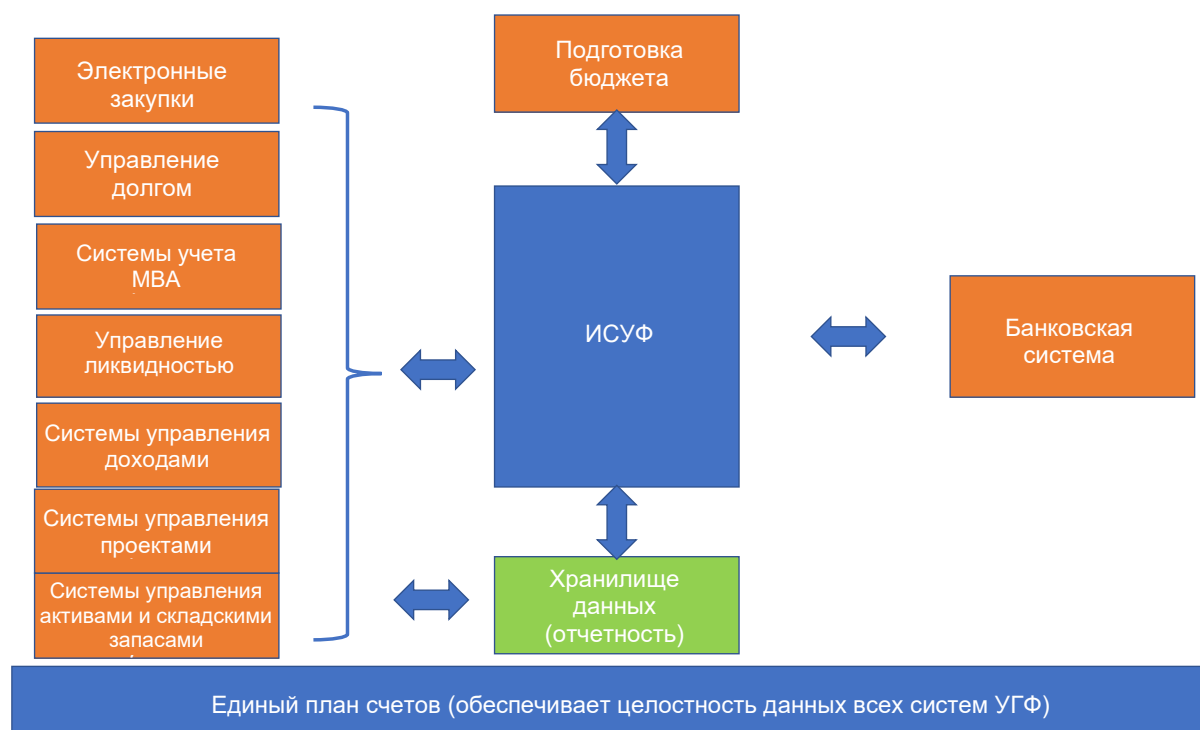
С началом пандемии COVID в начале 2020 года важность государственных финансов и способность оперативно предоставлять необходимую отчетность во время кризиса приобрели первостепенное значение. Потребность в оперативной государственной отчетности не является чем-то новым. В связи с автоматизацией процессов государственного управления и внедрением более комплексных информационных систем управления финансами (ИСУФ), а также ростом государственных расходов и их охвата к системам управления государственными финансами (УГФ) предъявляются постоянные требования по подготовке разнообразных отчетов для заинтересованных сторон. Это сопровождается усилением внимания к финансовым и нефинансовым показателям эффективности, особенно в связи с финансовыми кризисами, которые воздействуют на государство и экономику государств на протяжении последних двух десятилетий.

Ключевым требованием к отчетности в системе государственного управления является четкая и эффективная классификация, которая бы обеспечивала отражение финансовых и других операций. В центре этой классификации находится ЕПС. В последние годы многие страны предприняли шаги по созданию ЕПС, который выходит за рамки непосредственно финансовой отчетности и учитывает бюджетные, управленческие, макро-фискальные и статистические требования к отчетности. ЕПС должен применяться целым рядом государственных систем, в том числе в хранилищах данных, и связывать различные функции и виды деятельности органов государственного управления, позволяя создавать отчеты, отвечающие требованиям различных заинтересованных сторон⁴.

Таким образом, ЕПС — это широкая система классификации, которая обеспечивает взаимосвязь всех механизмов УГФ и его систем, позволяет единообразно классифицировать данные, с тем чтобы консолидировать информацию по всем органам государственного управления (см. Рисунок 1), а иногда и по всему государственному сектору. В идеале ЕПС должен одновременно являться планом счетов (ПС) главной книги ИСУФ. Даже если ИСУФ не обслуживает все министерства, ведомства и агентства (МВА) / контролируемые организации, ЕПС позволяет консолидировать данные и операции также и этих организаций. Он также обеспечивает увязку данных с другими системами УГФ.

⁴ Подробнее см. раздел " Разработка иных структур отчетности/сегментов ЕПС" продукта знаний КС РЕМРАЛ 2020 г.

Рисунок 1: ЕПС обеспечивает операционную совместимость в рамках системы УГФ



Хотя требования, предъявляемые к ЕПС в каждой стране, уникальны, в целом принято считать, что существует семь основных элементов классификации, необходимых для государственной отчетности, они показаны на рисунке 2⁵. Они определяют: откуда поступают средства и позволяют осуществлять отдельный контроль за теми средствами, в отношении которых требуется такой контроль по законодательству или в соответствии с требованиями организаций, предоставляющих финансирование, например, партнеров по развитию; какая организация получает средства и распоряжается ими; в каких секторах и географических районах собираются и расходуются средства; какого типа средства расходуются и собираются и, в частности, какие это расходы - капитальные, текущие или расходы на финансирование; как это связано с результатами и целями правительства и статьями его баланса. Разные страны используют несколько различающиеся подходы к определению этих элементов классификации, и в странах с более низким уровнем автоматизации и интеграции применяются менее сложные механизмы.

Рисунок 2: Структура сегментов ЕПС на основе надлежащей практики

Источник средств	Организация	Функция	Проект	Географический сегмент	Экономический сегмент	Программа
------------------	-------------	---------	--------	------------------------	-----------------------	-----------

⁵ Chart of Accounts: A Critical Element of the Public Financial Management Framework, Julie Cooper and Sailendra Pattanayak <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2011/tnm1103.pdf>

По мере обработки каждой финансовой операции в системе государственного управления ей присваиваются метки данных для каждого из сегментов ЕПС. Во многих случаях эти метки выбираются автоматически на основе predetermined взаимосвязей, заданных в ИСУФ. В документе 2020 года «Оптимизация структуры единого плана счетов: рекомендации для специалистов системы управления государственными финансами» подробно рассматриваются вопросы разработки и использования каждого из этих сегментов.

Как страны реализовали новые требования к отчетности, связанные с COVID-19?

В связи с пандемией COVID-19 от систем УГФ сразу же потребовалось предоставление финансовых и других отчетов заинтересованным сторонам относительно мер реагирования правительства на пандемию и расходов на нее. В 2020-21 годах страны-члены КС в ходе нескольких виртуальных встреч рассказывали о том, как они отреагировали на потребность в своевременном отслеживании потоков средств и подготовке отчетности, связанной с COVID-19. Впечатляющим является тот факт, что страны, реагируя на кризис, смогли так быстро усовершенствовать свои системы отчетности, в некоторых случаях - в течение нескольких недель после объявления кризиса. При внесении изменений в механизм ЕПС важно обеспечить выполнение новых требований к отчетности, но при этом не навредить существующим процессам и требованиям к отчетности. Таким образом, любые изменения должны быть тщательно взвешены, что трудно сделать в условиях кризиса.

В данной краткой записке рассматриваются решения стран по реализации дополнительных потребностей к отчетности, а также то, насколько эффективным и полезным дополнением к изначальной структуре ЕПС стали эти решения.

Сегмент «Источник средств»

Этот сегмент важен для отслеживания конкретных источников финансирования определенных расходов или в тех случаях, когда для тех или иных целей создаются определенные фонды, что и происходило во многих странах применительно к COVID-19. Несколько стран РЕМПАЛ отмечали, что такие фонды были созданы в их странах в рамках правительственных мер реагирования на пандемию. В Украине в структуре бюджета был создан специальный фонд для борьбы с COVID-19 и его последствиями. В Узбекистане по указу Президента был создан «антикризисный» фонд для целей, связанных с COVID-19; средства фонда поступают из государственного бюджета Узбекистана (в том числе за счет оптимизации расходов), донорского финансирования и других источников. При правильной разработке сегмент «Источник средств» может использоваться для консолидации денежных ресурсов, одновременно обеспечивая отдельный контроль и отчетность по конкретным средствам, например, средствам, выделенным правительством или предоставленным из внешних источников на борьбу с COVID-19.

Молдова создала специальный «фонд интервенций», который используется для реагирования на чрезвычайные ситуации природного характера, пандемии и подобные неожиданные проблемы, в качестве идентификатора для отслеживания расходов на различные утвержденные цели используется номер правительственного постановления о выделении финансирования на цели, связанные с COVID-19. Хотя в Молдове и не вносились

изменения в ЕПС для отслеживания этих позиций, тем не менее использованный подход является разумным способом идентификации специфических категорий повышенного интереса для предоставления отчетности. Одним из альтернативных вариантов может быть создание субфонда в рамках «интервенционного фонда», через который проходило бы выделение средств на связанные с COVID-19 мероприятия.

Таким образом, даже новые фонды могут быть интегрированы в существующую систему учета и отчетности при сохранении возможности отдельного контроля за денежными средствами, который может потребоваться. К сожалению, в некоторых странах необходимость срочного реагирования на пандемию COVID-19 и проблемы с существующими системами и правилами привели к созданию внебюджетных фондов, не подлежащих такому же контролю и отчетности, как другие государственные фонды, в результате чего денежные средства этих фондов хранятся на отдельных банковских счетах. Однако этого не надо было бы делать (причем не только для целей реагирования на COVID-19), если бы существовал хорошо проработанный ЕПС. Примером является Косово, которое управляет выделенными на борьбу с COVID-19 средствами с помощью отдельного субсчета ЕКС. Таким образом, цель сегмента источника средств должна заключаться в том, чтобы обеспечить отдельный контроль и отчетность при сохранении консолидированного управления денежными средствами.

Источник средств	Организация	Функция	Проект	Географический сегмент	Экономический сегмент	Программа
Добавьте отдельный (отдельные) код(ы) для борьбы с COVID-19. Их можно отслеживать как в целом, так и по источникам, например, по конкретным донорам.					Управление всеми средствами в рамках консолидированного ЕКС	

Сегмент «Проект»

У всех государств есть проекты, на которые выделяется отдельное финансирование, часто имеющее целевое назначение, например, строительство дороги, финансирование конкретной программы здравоохранения, в частности, вакцинации, или ликвидации последствий стихийного бедствия и т. д. Поэтому такой подход может применяться и во время чрезвычайных ситуаций, особенно в тех случаях, когда средства должны быть потрачены на конкретные цели. Одним из примеров является случай Косово, где Казначейство в рамках ИСУФ открыло специальные коды проектов для отслеживания доходов, ассигнований и расходов в связи с пандемией COVID-19 и отчетности по этим позициям (первоначально это был код для мер чрезвычайного реагирования, но во второй половине 2020 года был открыт еще один специальный код для мер по восстановлению экономики). Кроме того, в Косово существует подробный сегмент «Источник средств», который используется наряду с этими проектными

кодами для управления средствами на борьбу с COVID-19 и предоставления соответствующей отчетности с разбивкой по источникам средств. Такой подход может быть особенно полезен для того, чтобы отдельно отслеживать конкретные мероприятия разового или краткосрочного характера и связанные с ними источники финансирования, в случаях, когда требуется дополнительная отчетность и контроль. Поэтому коды проектов обычно создаются вместе со специальными кодами в сегменте «Источник средств» для облегчения отчетности по проекту в целом, а в некоторых случаях - и по различным источникам, например, по средствам из собственных источников правительства или средствам внешних партнеров по развитию, таких как Всемирный банк.

Поскольку проекты уникальны, это также обеспечивает полное использование других сегментных структур для выполнения действующих требований к отчетности (каждому проекту должны быть выделены соответствующие теги для каждого из остальных сегментов, что позволяет составлять отчетность как отдельно по проекту, так и объединять их с расходами, не связанными с проектом). Это также дает возможность не менять первоначальную отчетность, которая формировалась до появления нового проекта. Как и в предыдущем примере с созданием нового фонда, ЕПС создает возможность разделения контроля по проектам, но при этом позволяет консолидировать денежные средства — это одна из особенностей ЕПС, которая недостаточно используется странами и партнерами по развитию, которые часто настаивают на наличии отдельных банковских счетов, что влечет за собой дополнительную работу по сверке и фрагментирует систему управления денежными средствами.

Источник средств	Организация	Функция	Проект	Географический сегмент	Экономический сегмент	Программа
Этот сегмент будет комбинироваться с проектным сегментом для предоставления отдельной отчетности по различным источникам финансирования			Проект, связанный с COVID-19 - для более краткосрочной периодической отчетности		Управление всеми средствами в рамках консолидированного ЕКС	

Сегмент «Программа»

Структуры программ в каждой стране строятся по-разному и базируются на различных принципах. В теории в фокусе программного сегмента должна быть отчетность, показывающая ориентированность на результат, для чего мероприятия объединяются в группы по их целевой направленности. Хорватия выделила в программном сегменте специфические направления деятельности, связанные с COVID-19, чтобы отдельно отслеживать этот вид расходов. Северная Македония добавила в программный сегмент новую подпрограмму "П1: Меры по преодолению кризиса COVID-19". В обоих случаях коды направлений деятельности и подпрограмм могут применяться ко всем существующим программам, что позволяет отчитываться о расходах по COVID-19 как в рамках каждой из программ, так и по направлению деятельности, подпрограмме или в целом по стране.

Сложность данного подхода заключается в том, что новые виды деятельности и подпрограммы заменяют собой существующие виды деятельности и подпрограммы, выбранные ранее при кодировании операций и составлении отчетности. Таким образом, если расходы в связи с COVID-19 являются абсолютно новыми и не связаны напрямую с другими существующими видами деятельности и подпрограммами, то такой подход является целостным. Однако зачастую взаимоисключающий характер новых структур подрывает существующую целостность отчетности. Например, программа общественного здравоохранения может содержать действующую подпрограмму вакцинации. При введении новой подпрограммы вакцинации от COVID-19, мероприятия, связанные с COVID-19, будут отражаться только по одной из этих подпрограмм - либо по подпрограмме COVID-19, либо по существующей подпрограмме вакцинации. Должностные лица теперь также обязаны выбирать правильный вариант подпрограммы. Когда у должностных лиц есть возможность выбрать для целей учета разные подпрограммы, существует риск фрагментации или непоследовательного кодирования в двух или более подпрограммах.

Таким образом, такие устойчивые структуры, как программный и организационный сегменты, необходимо изменять с осторожностью, поскольку существует значительный риск негативного воздействия на существующие требования к отчетности. Одним из способов снижения этого риска является добавление новых структур на как можно более низком уровне, например, на уровне мероприятий, как в примере Хорватии. Таким образом, если программный или организационный сегмент имеет четыре или пять уровней, создание нового элемента на самом низком уровне улучшит целостность отчетности на более высоких уровнях. Однако на самом низком уровне этот подход все равно останется сложным, поскольку новые коды заменят другие коды, поэтому по-прежнему остается вопрос взаимоисключаемости.

Источник средств	Организация	Функция	Проект	Географический сегмент	Экономический сегмент	Программа
						Учитывая тот факт, что любая новая структура изменяют действующие требования к отчетности, вносить изменения в данный сегмент следует с осторожностью

Экономический сегмент

Этот сегмент активно использовался странами для дополнительного отслеживания и отчетности по COVID-19. Албания создала несколько новых экономических статей для отражения новых социальных выплат домохозяйствам во время кризиса (6062300 «Перечисления работникам малого бизнеса в качестве финансовой помощи в связи с пандемией COVID-19» и 6062301 «Перечисления в качестве финансовой помощи лицам, лишившимся работы в результате пандемии COVID-19»). Кроме того, в стране были созданы новые коды для выплаты субсидий предприятиям и неправительственным организациям, оказывающим услуги населению. Албания также создала новую статью дохода, связанную с «грантами» (7207014), для добровольных взносов на борьбу с COVID-19. Это был разумный

подход, поскольку каждая статья соответствовала новым видам расходов и поступлений правительства. Важно отметить, что эти статьи добавлялись на уровне проводок или самом детальном уровне сегмента и группировались под существующими экономическими исходными кодами, чтобы наряду с потоками, не связанными с пандемией, обеспечить отражение в сводных отчетах также и информации, связанной с пандемией. Таким образом, хотя отчетность по каждому из грантов может предоставляться отдельно, информация о них может также входить в общую отчетность о поступлениях по грантам.

Подход, принятый Албанией, является примером надлежащей практики. Он позволяет отдельно отслеживать эти новые виды потоков, обеспечивая при этом общую целостность структуры отчетности по экономическому сегменту. Создание этих новых экономических статей в сочетании с новым кодом источника средств также позволит сопоставлять поступления в виде грантов с использованием этих средств по мере их расходования.

Источник средств	Организация	Функция	Проект	Географический сегмент	Экономический сегмент	Программа
Использование отдельного кода «Источника средств» позволит соотнести поступления с расходами					Добавляйте конкретные коды поступлений и расходов, обеспечивая при этом сохранение общей структурной целостности сегмента	

Важным общим принципом построения ЕПС является то, что в целом каждый сегмент должен быть нацелен на формирование определенного типа отчетности, которая должна рассматриваться как "взаимоисключающая"⁶ – эта основная характеристика классификации и отчетности не должна нарушаться ни при каких обстоятельствах. Поэтому обычно не рекомендуется добавлять новый элемент в сегмент, например, в сегмент «Программы», так как это повлияет на существующую отчетность по программам, если только новый элемент не является дополнением - например, совершенно новым видом деятельности. Если программа COVID-19 была создана для кодификации всех мероприятий, связанных с COVID-19, это может привести к занижению показателей по постоянным программам (например, расходы по программе «Укрепление системы начального образования»). Это, в свою очередь, может повлиять на более стратегическую отчетность по секторам. Скорее всего, именно эта проблема возникла в подходе Северной Македонии и, возможно, в подходе Хорватии несмотря на то, что дополнительные коды добавлялись на самом низком уровне.

В целом страны успешно интегрировали отчетность, связанную с COVID-19, в существующие структуры ЕПС, сохранив при этом целостность первоначальной структуры ЕПС. Однако в некоторых случаях включение новых статей, особенно в программный или организационный

⁶ Атрибуты сегментов ЕПС должны быть определены таким образом, чтобы сделать их взаимоисключающими во избежание путаницы в проводках и составлении отчетности. Подробнее об этом см. в документе о структуре ЕПС, ссылка на который приведена в сноске 5.

сегменты, может привести к нарушению традиционных требований к отчетности - новая статья заменяет, а не дополняет существующие статьи, потенциально влияя на традиционные структуры отчетности.

Сквозная отчетность

Украина внедрила механизм отслеживания расходов вне ЕПС, который устраняет проблему, связанную со взаимоисключением. Был использован подход, который позволяет отдельно идентифицировать виды платежей путем простого определения (маркировки) определенных операций как платежей, «связанных с COVID-19», эта маркировка осуществлялась при создании платежных поручений и отслеживалась вместе с каждой операцией. В Украине в дополнение к бухгалтерскому модулю существует специальный реестр платежных поручений, который используется для регистрации платежей различного назначения, каждому из которых присваивается отдельный идентификатор. Казначейство назначает идентификатор для платежа - например, уникальный код для операций, связанных с COVID-19. Идентификационная метка используется при первом вводе операции в систему. По сути, каждая транзакция получает дополнительную метку данных, что по эффективности аналогично введению нового сегмента или субсегмента.

Подобное решение было внедрено Казначейством Кыргызстана во второй половине 2020 года для разграничения обычных и связанных с COVID-19 расходов отраслевых министерств - программное обеспечение казначейства было обновлено путем добавления еще одной точки контроля (метки) для маркировки входящих платежных запросов как расходов, связанных или не связанных с COVID-19. Данное требование было введено вне рамок плана счетов, но тем не менее оно позволяет составлять отчеты и проводить анализ, в том числе и с учетом существующих возможностей плана счетов.

Связь, установленная между кодами ЕПС и новым реестром, в ходе регистрации операций позволяет анализировать данные и составлять отчеты либо в рамках ИСУФ, либо с использованием инструмента отчетности сторонней организации. Преимущество такого подхода заключается в том, что он не влияет на существующие механизмы ЕПС, однако это означает, что если до COVID-19 платежам присваивались другие уникальные характеристики, то теперь они будут утрачены, поскольку при таком подходе для каждой операции доступен только один вариант. Албания сделала нечто подобное, введя требование, согласно которому описание операции должно включать в себя ссылку на COVID-19, хотя в данном случае заполнение данного поля полностью зависит от пользователя и не контролируется правилами обработки данных в ИСУФ.

Ключевое различие между "метками" в Украине/Кыргызстане и Албании заключается в том, что подход Украины и Кыргызстана обеспечивает последовательность маркировки по аналогии со структурой и средствами контроля, применяемым в рамках сегментов ЕПС, хотя и за пределами структуры кодирования. И напротив, албанский подход, несмотря на его полезность, приводит к вариациям в способах ввода данных в неконтролируемое поле, что усложняет использование этих данных для отчетности. Тем не менее, он все же является работоспособным подходом, особенно для стран, где внесение изменений или дополнений в ЕПС является сложной задачей. Эти подходы могут даже стать основой для небольшого

дополнительного реестра, который ведется вне системы, и может использоваться в тех случаях, когда преобладает ручная обработка данных или недостаточно развиты ИКТ.

Потенциальным ограничением подходов некоторых стран к дополнению существующих ЕПС является то, что они в основном сосредоточены на отслеживании средств, специально выделенных на COVID-19, и поэтому могут не охватывать бюджетные средства, также связанные с COVID-19. В этом отношении подход Украины/Кыргыстана выделяется из общего ряда, поскольку в этих странах он применяется в дополнение к существующему плану счетов. Разумеется, если Украина уже использовала функцию реестра для регистрации других специфических типов операций, то теперь эта возможность будет утрачена, поскольку реестр является уникальным и, следовательно, носит взаимоисключающий характер.

Реальность такова, что связанные с пандемией требования к отчетности — это не первое и не последнее новое требование к отчетности в системе государственного управления. Каждый год перед отчетностью может ставиться какая-то новая задача, которая не может быть должным образом решена с помощью существующих структур отчетности.

Одним из вариантов, который могут рассмотреть страны, является создание дополнительного сегмента ЕПС для стратегических задач сквозного характера, как показано на рисунке 3 ниже. Отчетность по COVID-19 является важным стратегическим требованием, и создание дополнительного сегмента (где это возможно) обеспечивает комплиментарность данного элемента по отношению к существующему механизму отчетности. Это приведет к тому, что как новое, так и существующее финансирование можно будет включать в отчеты, а также, при необходимости, продолжать предоставлять по ним отдельные отчеты.

Рисунок 3: Восьмой сегмент ЕПС

Источник средств	Организация	Функция	Проект	Географический сегмент	Экономический сегмент	Программа	Сквозные задачи
							XXX
							Где 1 означает COVID

Это было бы полезно не только в отношении COVID-19 - данный подход можно было бы использовать для ряда стратегических требований к отчетности, например, для гендерного бюджетирования, отчетности по изменению климата или отчетности по стихийным бедствиям и чрезвычайным ситуациям. Как показала ситуация в Албании и Хорватии в 2020 году, часто такая отчетность требуется одновременно для разных целей - в 2019 году, когда началась пандемия, обе страны испытывали последствия землетрясения. Для обеспечения эффективности подхода, министерствам финансов необходимо будет жестко контролировать использование этого сегмента для обеспечения его целостности, а также постоянно

предоставлять рекомендации по использованию стратегических элементов отчетности, которые включаются в качестве классификаторов. Классификатор также может быть временным и действовать только в течение периода, когда требуется отчетная информация. Таким образом, для учета воздействия природных явлений пользователи должны будут выбрать конкретные идентификаторы, в соответствии с которыми будут создаваться отдельные отчеты для анализа и отчетности. На практике, скорее всего, потребуется сочетание как нового сквозного сегмента, так и дополнительных элементов в существующих структурах, и странам следует тщательно протестировать эти варианты перед внедрением. Не вся отчетность должна или может поддерживаться таким образом. Например, если отчеты могут быть получены на основе существующих классификаций данных, эти требования не следует добавлять - необходимые отчеты могут быть разработаны с помощью таблиц соответствия и на основе использования возможностей хранилищ данных для формирования отчетности.

Эти специфические варианты работы с ЕПС было очень трудно реализовать в прошлом, но они стали возможны благодаря усовершенствованию ИСУФ и хранилищ данных. Сегодня можно разработать гибкие классификаторы для формирования отчетности в соответствии с определенными требованиями, если эти требования стратегически важны. Классификатор может определяться каждый год или с другой периодичностью в зависимости от необходимости. Таким образом, классификатор может использоваться только теми организациями, которым требуется дополнительный элемент отчетности, или всей системой государственного управления, когда возникает такая необходимость.

Страны, которые не в состоянии изменить существующий ЕПС в краткосрочной или среднесрочной перспективе, должны искать другой механизм для «добавления» меток данных в ходе обработки операций, например, как это сделали Украина и Кыргызстан с реестром платежей и соответствующей меткой. В странах, использующих порталы, возможно введение дополнительного логического элемента в процессе записи или регистрации операций. Даже в среде с низким уровнем автоматизации простой реестр будет играть роль источника полезных данных, которые можно анализировать и использовать для формирования отчетности⁷.

Публичный доступ к отчетам

Признавая острый характер COVID-19 и желание населения получать информацию и видеть, что правительства занимаются решением проблем, многие страны РЕМПАЛ также повышают уровень прозрачности расходов на реагирование на чрезвычайные ситуации, используя порталы, которые обеспечивают своевременный доступ к отчетам или даже позволяют пользователям генерировать собственные отчеты и формировать запросы. Это, конечно же, является ключевым моментом в достижении общей цели при разработке ЕПС или любой

⁷ Большинство государственных служащих пользуется мобильными телефонами - следовательно, можно предположить, что эти устройства могут быть использованы для фиксации дополнительных меток данных во внешнем электронном реестре вне государственных систем, который может быть использован для целей отчетности по COVID-19, если существующие системы или программное обеспечение не поддерживают такой функции.

системы кодирования: заинтересованные стороны могут получать необходимые им отчеты по мере необходимости.

Требования к стратегической отчетности являются характерной чертой современных систем государственного управления. Способность систем УГФ отвечать этим требованиям будет напрямую влиять на мнение заинтересованных сторон относительно адекватности существующих систем. Зачастую новые системы и новые уровни управления и контроля добавляются потому, что заинтересованные стороны считают существующую систему отчетности неадекватной. Поэтому при разработке или переработке ЕПС важно предусмотреть возможность гибких подходов к реагированию на новые требования к стратегической отчетности, поскольку с течением времени они будут меняться.

Заключение

Быстрые действия стран по совершенствованию систем контроля и отчетности в ответ на пандемию COVID-19 были впечатляющими. Страны смогли различными способами модифицировать существующие структуры ЕПС, чтобы своевременно учесть новые требования к отчетности. Различия в подходах также показывают, что не существует одного единственного способа ведения использования ЕПС для формирования отчетности - страны должны тщательно анализировать существующие структуры, чтобы определить, что для них будет наиболее эффективным. Во многих случаях сквозная отчетность потребует сочетания новых элементов для обеспечения комплексного и оперативного подхода к формированию отчетности на основе новых требований, например, требований, связанных с COVID-19.

Однако следует убедиться в полном понимании того, какое влияние изменения окажут на существующие требования к отчетности. В некоторых случаях применяемый подход будет иметь ограниченный охват и, следовательно, отчеты не будут включать какие-либо важные элементы, также может снижаться уровень целостности традиционной отчетности. В результате все страны должны рассмотреть вопрос о том, требуется ли расширение ЕПС и включение в него дополнительного сквозного сегмента отчетности, который одновременно в обязательном порядке поддерживал бы конкретные элементы стратегической отчетности. Безусловно, если страны пересматривают свои ЕПС, необходимо предусмотреть гибкость формирования отчетности, чтобы обеспечить выполнение всех существующих и будущих требований к отчетности.

Даже те страны, которые имеют ограниченные возможности в рамках существующих планов счетов, или в которых внесение изменений в планы счетов затруднено, могут изучить варианты создания меток данных и развития современных взаимосвязей данных за пределами ЕПС и ИСУФ. Многим странам удалось разработать такие возможности для формирования отчетности без значительных дополнительных инвестиций в аппаратные средства ИКТ или программное обеспечение.