



National Academy for Finance and
Economics
Ministry of Finance

Фінансове управління і контроль:

ОСНОВИ

Міністерство фінансів України

Манфред ван Кестерен



Сьогоднішня програма: Вебінар 1

- Ширша картинка реформи
- Визначення меж ФУК
- Засвоєні уроки
- Близький/ближчий погляд на управлінську відповідальність
- ФУК в міжінституційних відносинах
- Планування і контроль
- Між тим: невеличкі опитувальники/вікторини



- **ФУК як частина амбіцій ширших реформ:**
- **Як ФУК вписується у «ширшу картину»?**
 - **Модель трьох ліній**



Фінансове управління і контроль (ФУК): картинка ширшої реформи



• Численні парасольки:

- Дотримання принципів належного управління / належного державного управління;
- Послідовна стратегія реформи;
- Сприятливі «зовнішні» умови: законодавство, політична підтримка, етична культура;
- (Управлінська) відповідальність (та системи, які є рушійною силою для неї);
- Покращення бюджетного процесу, казначейство, закупівлі, прозорість;
- Посилення ВК, ВА, ЗА



Модель трьох ліній





Визначення ролей по відношенню до трьох ліній

За цією моделлю у кожній групі є визначена роль в структурі управління та контролю установи:

- Вище керівництво несе кінцеву відповідальність за ефективність процесів **управління установою, управління ризиками та контролю** (УРК);
- Усі три лінії оборони мають існувати в певній формі в будь-якій установі;
- Кожна група в межах трьох ліній оборони повинна мати чітко визначені ролі та обов'язки;
- Обмін інформацією та координація заходів між лініями оборони необхідні для покращення ефективності, уникнення дублювання в роботі, та забезпечення належного реагування на ризики;
- Лінії оборони не слід поєднувати чи координувати в такий спосіб, який би ставив під загрозу їхню результативність;
- Усі три лінії оборони розділяють ту саму кінцеву ціль з допомоги установі досягати цілей з ефективним управлінням ризиками. У кожній лінії є свої унікальні ролі та обов'язки, однак вони мають обмінюватися інформацією та координувати зусилля щодо ризиків, контролю та управління.



Управління установою, ризики та контроль / відповідність (УРК)





- **Визначення меж ФУК:**
- **Як ми визначаємо ФУК?**
- **Які ключові елементи є критичними для ФУК?**
 - **Які межі ФУК?**



Визначення меж фінансового управління та контролю (ФУК)

ФУК: управлінські обов'язки, на усіх рівнях , державних центрів прибутків та витрат щодо запровадження системи контролю, яка забезпечує:

- адекватне **планування, програмування, бухоблік, контроль, звітування та моніторинг**
- Керівники, на яких покладені ці обов'язки, мають бути підзвітними за свою діяльність (операційні заходи, а також заходи, пов'язані з ФУК)



Фінансове управління і контроль (ФУК)

Має підтримувати потребу керівництва:

- Ухвалювати рішення на основі адекватної та надійної інформації
- На стратегічному, тактичному та операційному рівні
- В правильну мить
- Правильним керівником (уповноваженим): структура управління і контролю

Для того, щоб:

Надавати державні послуги ефективно, результативно, своєчасно та в рамках бюджету



Ризики недоліків у ФУК





Ключові елементи ФУК:

1

Управлінська відповідальність:
Делегована структура управління

Управлінська діяльність:
Планування/Програмування/Бюджетування/Виконання/Бухоблік

2

3

Параметри:
Бюджетні ліміти, цілі, ефективність та результативність, відповідність

ФУК-артерія:
Управління ризиками, цикл планування і контролю

4



1

Управлінська відповідальність: Делегована структура управління



Повноваження і ресурси, надані керівнику для діяльності та ухвалення рішень у певних межах

Відповідальні за виконання визначених завдань. Сюди входять цілі, належне фінансове управління, економічність, ефективність, результативність

Відповідальні за дії, рішення та результати



Управлінська діяльність:

Планування/Програмування/Бюджетування/Виконання/Бухоблік

2



- **Інтеграція:** горизонтальний зв'язок/взаємозв'язок/ поєднання горизонтального і вертикального узгодження (каскад)
- **Участь:** залучення операційного керівництва у поєднанні з ключовими функціями ФУК
- **Інформація / Комунікація:** правильний потік інформації, в правильний час, для правильних функцій
- **Бюджетна система (бюджетування діяльності, середньострокові бюджетні рамки, тощо):** може бути рушійною силою для інтеграції/участі



3

Параметри:

Бюджетні ліміти, цілі, ефективність та результативність, дотримання

Середовище класичного адміністративного контролю	Фінансове управління і контроль	Вимірювання
Бюджетні ліміти	Бюджетні ліміти	Верхні межі
	Ефективність	Співвідношення фінансового і нефінансового внеску/продукту: діяльність
	Результативність (цілі)	Досягнуті результати по відношенню до продукту
Відповідність	Відповідність	Правила, постанови: також щодо фінансового/нефінансового звітування



ФУК-артерія:

Управління ризиками, цикл планування і контролю

4

Управлінські заходи:

Планування/програмування/бюджетування/виконання/облік

Параметри:

Бюджетні ліміти, цілі, ефективність та результативність, відповідність

Процес управління ризиками:

- На всіх рівнях;
- Підтримує стратегічні та операційні рішення;
- Підтримує устрій/дизайн/запровадження системи контролю;
- Підтримує роботу ВА.

Цикл планування і контролю:

- Управлінське звітування, потік фінансової та нефінансової інформації;
- КПП, КФП: поєднання параметрів з управлінськими заходами;
- Внутрішній та зовнішній (напр., Мінфін);
- Інтеграція, участь, інформація/комунікація, взаємозв'язок планування з контролем



Взаємодія між функціями першої та другої ліній

Фінансове управління і контроль (Друга лінія)

- Функції нагляду, контролю, моніторингу і підтримки
- Зв'язувальна шпилька між операційним рівнем, вищим керівництвом, внутрішнім аудитом і зовнішніми залученими сторонами
- Узагальнювачі
- Планування, бюджетування, облік

Фінансове управління і контроль (Перша лінія)

- Операційний рівень
- Заходи, вбудовані в бізнес-процеси
- Управління ризиками
- Управлінські заходи з прицілом на параметри
- Делеговані обов'язки, збалансовані з повноваженнями і підзвітністю





Роль внутрішнього аудиту щодо ФУК

Обов'язки і завдання 1ї та 2ї ліній



3я лінія:
Незалежна,
об'єктивна
функція
внутрішнього
аудиту



Межі ФУК

ФУК в 'теорії' часто описується на рівні установи. Насправді ми маємо справу з підпорядкованими органами, агентствами, фондами, ДП: зв'язкове ФУК

ФУК не має обмежуватися бюджетним/фінансовим контролем, але й також простягатися по венах управління: управлінська реформа

Розвиток/реформа ФУК потребує передумов (управлінська відповідальність, політична підтримка, тощо), визначених рушійних сил (ЦПГ+) та зв'язку із суміжними реформами



Засвоєні уроки

- 1 Зв'язок ФУК з РДУ/УДФ є вирішальним для значущих кроків реформи: запобігати ізоляції реформи
- 2 Конфігурація ФУК часто простягається поза межі установи: організації 2го рівня / зв'язок
- 3 Слабке делегування / брак управлінської відповідальності перешкоджає розвитку ФУК
- 4 Баланс технічної сторони ФУК з «м'якими» аспектами, як от управлінська обізнаність, культура, контекст, тощо: стратегія управління змінами



Засвоєні уроки

5 Визначити ясність ролей та обов'язків трьох ліній: наприклад, іноді третя лінія використовується як функція другої лінії

6 Залучати до реформи усіх доречних зацікавлених сторін трьох ліній (та вищого керівництва): ФУК не тільки для фінансового департаменту

7 Створювати механізми горизонтальної та вертикальної координації: інтегрувати, долучати, комунікувати

8 Позиціонувати ЦПГ як рушійну силу реформи, не тільки як статистичного узагальнювача інформації



- **Погляд зблизька на управлінську відповідальність**



Підзвітність: наріжний камінь належного управління і контролю



- Реформи ДВФК мають бути націленими на підзвітну державну службу, яка прагне досягнути цілей національної політики ефективним, результативним та економним способом, та у відповідності до законодавства.
- Для належно функціонуючого ФУК – **децентралізована управлінська відповідальність** є наріжним каменем реформ.
- На даний час законотворці, платники податків та громадянське суспільство, усі вимагають дедалі більше підзвітності.



Управлінська відповідальність

- Управлінська відповідальність – це збірний термін для
 - **Адміністративної діяльності** (законність та правильність),
і
 - **Управлінської діяльності** (досягнення цілей та ефективність).
- Системи підзвітності схильні до розвитку під час процесу реформування внутрішнього контролю, переходячи від адміністративної підзвітності до управлінської відповідальності.
- Делегування повноважень, обов'язків, а відповідно і ухвалень рішень – визначальний елемент для ФУК:

«Що стосується внутрішнього управління міністерствами, основна проблема полягає в надмірній завантаженості державних секретарів (державних службовців вищого рівня) поточними, зокрема, кадровими питаннями. Рішення покласти загальну відповідальність за управління міністерствами на державних секретарів було правильним; водночас, у деяких випадках варто заохочувати делегування повноважень посадовцям нижчого рівня. Наприклад, рішення про погодження відпусток чи відряджень можна покласти на керівників департаментів. Зараз усі ці рішення вимагають затвердження державним секретарем незалежно від рівня посади. Хоча законодавчі перешкоди для такого делегування відсутні, експерти SIGMA не знайшли прикладів подібного делегування в жодному з проаналізованих нами міністерств. Крім того, вищезазначені рішення технічного характеру завжди приймаються у формі наказу державного секретаря, що створює додаткове навантаження.» **Звіт про базові вимірювання: принципи державного управління, SIGMA/OECD, Україна, червень 2018**



Управлінська відповідальність: внутрішня і зовнішня

Внутрішня підзвітність/відповідальність потребує:

- Основу делегування, що дозволяє усім знати, що робити, і який результат від них очікується:
 - ✓ **Обов'язки** – чіткий розподіл завдань в установі.
 - ✓ **Повноваження** – досягнені завдяки делегуванню повноваження ухвалювати рішення та виділяти ресурси так, щоб керівники мали право вирішувати (або, принаймні, впливати на те), як виконувати завдання, за які вони відповідальні.
 - ✓ **Автономія** – Стратегічний простір. Більше автономії передбачає чіткість цілей та відповідальність за результати.

Зовнішня підзвітність потребує:

- Інформація про якість та своєчасність **результатів**, покращення надання послуг та пом'якшення ризиків, пов'язаних з негативними аспектами операцій.
- Операціями керують з **добросесністю** та **у відповідності** із застосовуваним законодавством.
- Контроль за **витратами** та використання державних ресурсів ефективним, результативним та економічним способом.



Управлінська відповідальність: наслідки делегування

- Підзвітність матиме ширші межі, коли буде більше делегування.
- Якщо делегування обмежене тільки виконанням операційних заходів та досягненням цілей, то заходи з підзвітності будуть обмеженими.
- У випадку, якщо бюджет делегується одночасно з обов'язками, пов'язаними з ефективністю, результативністю та управлінням ризиками, то заходи з підзвітності будуть навіть ширшими.

Отже: рівень делегування (або рівень обов'язків та повноважень, які отримує перша лінія) має прямий вплив на заходи з підзвітності, роль другої лінії та заходи з планування і контролю.

Рівень делегування також впливає на те, наскільки керівники першої лінії долучені (або потребують бути долученими) до таких питань, як бюджетне планування, встановлення КПП (разом з другою лінією) та управління ризиками на рівні установи.





Покращення відповідальності/підзвітності

- Розробити рамкову основу управлінської відповідальності
- Стратегічне планування, що пов'язує загальне бачення Уряду з цілями установи
- Операційне планування, що пов'язує операційні цілі з вимогами до ресурсів (зв'язок з бюджетним процесом)
- Вказівки для управління ризиками / ухвалення рішень на основі суджень про ризики
- Вказівки щодо дій на власний розсуд
- Захист інформаторів
- Ключові показники продуктивності