

PEFA

Государственные расходы и финансовая
подотчетность

Public Expenditure and Financial
Accountability

Управление государственными финансами

Система оценки эффективности

Июнь 2005 года

Секретариат ГРФП
Всемирный банк
г. Вашингтон (Федеральный округ Колумбия)
США

ГРФП – это совместная программа, в которой участвуют несколько учреждений и спонсорами которой являются

Всемирный банк
Международный валютный фонд
Европейская комиссия
Департамент международного развития Соединенного Королевства
Министерство иностранных дел Франции
Министерство иностранных дел Королевства Норвегия
Государственный секретариат Швейцарии по экономическим вопросам
Стратегическое партнерство со странами Африки (СПА)

Контактная информация по Секретариату ГРФП:

Никола Смизерс nsmithers@worldbank.org
Одил Келлер okeller@worldbank.org
Франс Роншольт fronsholt@worldbank.org

Факс: (+1) 202 522 7132
www.pefa.org

Предисловие

Общепризнанно, что эффективные учреждения и системы управления государственными финансами (УГФ) имеют решающее значение для проведения политики, способствующей социально-экономическому развитию страны и сокращению бедности. Настоящая Система оценки эффективности УГФ разработана в рамках программы ГРФП в качестве вклада в общие усилия, прилагаемые многими заинтересованными сторонами к определению параметров и разработке необходимых систем УГФ, поскольку эта система позволяет получать и обобщать предназначенную для совместного использования информацию, необходимую для оценки и мониторинга результатов деятельности в процессе УГФ, и служит общей основой для поддержания диалога между участниками этого процесса. Разработка системы осуществлялась Рабочей группой по государственным расходам, в состав которой вошли представители Всемирного банка, МВФ и ГРФП и которая работала под общим руководством Координационного комитета ГРФП.

Система оценки эффективности УГФ в рамках ГРФП включает отчет об эффективности УГФ и набор общих показателей, основанных на контрольных показателях расходов в рамках Инициативы ХИПК, Кодексе надлежащей практики по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере МВФ и других международных стандартах. Она является составной частью Усовершенствованного подхода к поддержке реформы УГФ, в основе которого лежат такие принципы, как ведущая роль страны в процессе реформирования, гармонизация действий доноров и приведение их в соответствие с реализуемой страной стратегией и повышенное внимание, уделяемое мониторингу и результатам. Этот подход призван способствовать внедрению и распространению более совершенных методов и процедур, которые уже применяются в некоторых странах.

Система была разработана не каким-то одним учреждением – она является результатом согласованных международных усилий. Она разрабатывалась в процессе широких консультаций и тестировалась непосредственно в странах. Предварительный вариант системы, изложенный в документе от 12 февраля 2004 года, был применен в 24 странах, в основном в порядке эксперимента. Были проведены многочисленные консультации, в том числе с Объединенной рабочей группой КСР по вопросам УГФ, группой экспертов по вопросам УГФ из африканских стран и представителями государственных органов стран Восточной Европы и Центральной Азии. Были также получены комментарии от специалистов из Всемирного банка, МВФ, других партнеров, участвующих в программе ГРФП, государственных учреждений и профессиональных организаций. Эти комментарии были использованы для совершенствования и доработки системы и для придания ей окончательного вида. Что касается усовершенствования системы, был, в частности, расширен ее охват в таких областях деятельности, как сбор государственных доходов и финансовые отношения между органами государственного управления разных уровней. Поэтому соответствующие показатели не были протестированы столь же тщательно, как остальные показатели системы. Первые выводы относительно применения системы будут сделаны в ходе обзора, который будет проведен в 2006 году.

Программа ГРФП с удовольствием представляет Систему оценки эффективности УГФ. Более подробная информация о Системе и Усовершенствованном подходе представлена на веб-сайте программы ГРФП – www.pefa.org.

Содержание

		Страница
1.	Введение и исходные данные	1
2.	Масштабы и сфера применения системы	1
3.	Набор общих показателей эффективности	5
4.	Отчет об эффективности УГФ	7
5.	Общая структура системы оценки эффективности	9
Приложение 1	Набор общих показателей эффективности УГФ	10
Приложение 2	Отчет об эффективности УГФ	85

Список сокращений

АГУ	Автономные государственные учреждения
CGAF	Compte General de l'Administration des Finances
КФОГУ	Классификация функций органов государственного управления
КСР	Комитет содействия развитию ОЭСР
СГФ	Статистика государственных финансов
IAASB	Совет по международным стандартам аудита и гарантии качества
МФБ	Международная федерация бухгалтеров
IGF	Inspection Générale des Finance
ИНТОСАИ	Международная организация высших ревизионных учреждений
IPSAS	Международные стандарты учета в государственном секторе (МФБ)
ISPPIA	Международные стандарты профессиональной практики внутреннего аудита
МДВ	Министерства, департаменты и ведомства
Минфин	Министерство финансов
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
УГФ	Управление государственными финансами
ОЭ-УГФ	Отчет об эффективности УГФ
PI	Показатель эффективности
ГП	Государственное предприятие
НА	Налоговая администрация
ВОА	Высший орган аудита
с/н	Субнациональные (органы государственного управления)

Система оценки эффективности УГФ

1. Введение и исходные данные

Система оценки эффективности УГФ представляет собой комплексную систему мониторинга, позволяющую оценивать эффективность системы УГФ страны за различные периоды времени. Эта система разработана партнерами, участвующими в программе ГРФП, совместно с Объединенной рабочей группой КСР/ОЭСР по вопросам УГФ, в качестве инструмента, позволяющего получать достоверную информацию об эффективности систем УГФ, соответствующих процедур и учреждений за определенные периоды времени. Информация, получаемая с при помощи системы, должна также способствовать проведению государственной реформы, поскольку эта информация свидетельствует о том, насколько эта реформа способствует повышению эффективности деятельности, а также расширяет возможности для отслеживания результатов реформы и усвоения уроков. Кроме того, система призвана способствовать гармонизации диалога между правительством и донорами на общей основе, позволяя оценивать эффективность УГФ и таким образом внося свой вклад в сокращение операционных издержек правительств стран-партнеров, участвующих в программе.

Система оценки эффективности УГФ является одним из элементов усовершенствованного подхода к поддержке реформы УГФ¹. Она предназначена для оценки эффективности УГФ в разных странах в самых различных областях развития на протяжении определенных периодов времени. Система оценки эффективности включает **определенный набор общих показателей**, позволяющих оценивать и отслеживать эффективность систем УГФ, соответствующих процедур и учреждений, и **Отчет об эффективности УГФ (ОЭ-УГФ)**, в котором излагаются результаты оценки эффективности УГФ, измеряемой с использованием вышеназванных показателей.

2. Масштабы и сфера применения системы

Эффективная система УГФ необходима для проведения политики и достижения целей развития, поскольку она обеспечивает общую бюджетную дисциплину, стратегическое распределение ресурсов и эффективное оказание услуг. Открытая и упорядоченная

¹ Усовершенствованный подход состоит из трех компонентов: (i) стратегия реформы УГФ и план действий, разрабатываемые и реализуемые страной, (ii) комплексная, рассчитанная на несколько лет программа работы в области УГФ, предусматривающая координацию деятельности МФУ и доноров, способствующая реализации правительством стратегии реформы УГФ и согласующаяся с этой стратегией, и (iii) информационная база, предназначенная для совместного использования. Система оценки эффективности является инструментом, предназначенным для решения третьей из перечисленных задач.

система УГФ является одним из элементов, способствующих достижению результатов исполнения бюджета на следующих трех уровнях:

- Эффективные средства контроля за итоговыми показателями бюджета и управление бюджетными рисками способствуют поддержанию общей финансовой дисциплины.
- Планирование и исполнение бюджета в соответствии с государственными приоритетами способствует достижению целей, поставленных правительством.
- Управление бюджетными ресурсами и их рациональное использование способствуют обеспечению эффективности оказания услуг и расходования средств.

В рамках Системы оценки эффективности установлены следующие важнейшие критерии оценки эффективности открытой и упорядоченной системы УГФ²:

1. **Реалистичность бюджета:** бюджет является реалистичным и исполняется так, как это было запланировано
2. **Полнота и прозрачность:** ведется всестороннее наблюдение за бюджетным и финансовым рисками, а финансовая и бюджетная информация является общедоступной.
3. **Составление бюджета в соответствии с целями политики:** при составлении бюджета руководствуются соображениями государственной политики.
4. **Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета:** бюджет исполняется упорядоченно и предсказуемо и существуют механизмы, позволяющие осуществлять контроль за использованием государственных средств и управление ими.
5. **Учет, ведение документации и отчетность:** составление, хранение и распространение надлежащей учетной документации и информации, необходимой для принятия решений, осуществления контроля, управления и отчетности.
6. **Внешний контроль и аудит:** органами исполнительной власти применяются механизмы контроля за использованием государственных финансов и исполнением решений.

В сравнении с этими шестью основными критериями оценки эффективности УГФ и с использованием определенного набора общих показателей оценивается **эффективность функционирования важнейших элементов систем УГФ, соответствующих процедур и учреждений** центрального правительства, законодательных органов и органов внешнего аудита страны. Кроме того, в ОЭ-УГФ результаты анализа, основанного на показателях, используются для проведения комплексной оценки системы УГФ на предмет ее соответствия шести важнейшим

² Эти основные критерии были сформулированы в соответствии с теми целями, которые являются и желательными, и реально выполнимыми в плане оценки характера и качества важнейших элементов системы УГФ, отражаемых набором общих показателей.

критериям оценки эффективности УГФ и для прогнозирования возможного воздействия недостатков УГФ на результаты исполнения бюджета на трех вышеупомянутых уровнях.

Набор общих показателей охватывает **ключевые элементы УГФ**, которые признаны имеющими решающее значение для обеспечения продуманного управления государственными финансами во всех странах. В некоторых странах ОЭ-УГФ может включать также результаты оценки дополнительных аспектов, определяемых спецификой конкретной страны, с тем чтобы можно было получить полное представление об эффективности УГФ.

Ожидается, что частое применение инструмента в виде набора показателей позволит получать информацию о том, **повышается ли эффективность УГФ в стране**, и если повышается, то насколько. Кроме того, в ОЭ-УГФ оценивается то, что сделано правительством в плане реформирования системы УГФ. Для этого приводится описание принятых за последнее время и принимаемых в настоящее время мер, которые, может быть, еще не повлияли на эффективность УГФ. Вместе с тем, отчет не содержит каких-либо рекомендаций относительно реформ или предположений относительно потенциального воздействия продолжающихся реформ на эффективность УГФ.

Центральным элементом набора показателей эффективности УГФ является управление государственными финансами на уровне центрального правительства, в том числе на уровне учреждений, осуществляющих надзор в данной области деятельности. Центральное правительство состоит из министерств и ведомств (и в некоторых случаях включает также децентрализованные единицы, такие как территориальные органы власти), образующие единую институциональную структуру. Во многих странах в составе центрального правительства действуют также другие организационные единицы, которые часто имеют статус отдельных юридических лиц, действуют в значительной степени автономно (в настоящем документе они называются автономными государственными учреждениями) и также выполняют функции центральных органов власти. Такие единицы могут использоваться для проведения политики центрального правительства на местах и к их числу могут относиться некоммерческие учреждения, контролируемые и финансируемые в основном центральным правительством.

Операции органов государственного управления других уровней и государственных предприятий оцениваются при помощи набора показателей эффективности УГФ только в том случае, если они влияют на эффективность функционирования национальной системы УГФ и взаимосвязаны с общегосударственной налогово-бюджетной политикой, которая формулируется и наблюдение за проведением которой осуществляется на уровне центрального правительства (см. РІ-9, РІ-9 и РІ-23). К числу других компонентов сектора государственного управления относятся органы государственного управления нижестоящих уровней, где существуют отдельные механизмы подотчетности и собственные системы УГФ (например, бюджеты и системы учета и отчетности). Такие субнациональные органы государственного управления могут включать администрации штатов, провинций или областей на вышестоящем уровне и местные

органы государственного управления (в т.ч., например, районные и муниципальных органы) на нижестоящем уровне. Помимо органов государственного управления государственный сектор включает государственные корпорации или предприятия, созданные с целью предоставления товаров и услуг на рынке, контролируемые государственными органами и подотчетные им. Государственные корпорации могут быть нефинансовыми или финансовыми. К числу последних относятся денежно-кредитные структуры, такие как центральный банк³. Дополнительная информация о других уровнях органов государственного управления и государственных предприятиях может быть включена в раздел ОЭ-УГФ, в котором освещаются вопросы, специфические для конкретной страны.

Основными объектами оценки с использованием набора показателей являются доходы и расходы бюджета центрального правительства. Однако внебюджетные операции центрального правительства частично отражены показателями PI-7, PI-9, PI-26 и D-2. Обычно эти операции включают расходы, осуществляемые организационными единицами центрального правительства и финансируемые за счет поступлений, зарезервированных на конкретные цели (полученных как из внутренних, так и из внешних источников, причем последние, как правило, лишь номинально являются бюджетными), и расходы автономных государственных учреждений.

В рамках Системы оценки эффективности не учитываются такие **влияющие на эффективность факторы**, как правовая основа или существующие организационно-технические возможности органов государственного управления. В частности, при оценке при помощи общих показателей основное внимание уделяется эффективности функционирования ключевых элементов системы УГФ, а не вводимым факторам, позволяющим обеспечить определенный уровень эффективности системы УГФ.

Система оценки эффективности не предусматривает проведения **анализа налогово-бюджетной политики или политики в отношении государственных расходов** – анализа, который позволил бы определить, является ли налогово-бюджетная политика устойчивой, приносит ли расходование бюджетных средств желаемые результаты в плане сокращения бедности или достижения других целей политики, и обеспечивается ли эффективное расходование средств в сфере оказания услуг. Это потребовало бы подробного анализа данных или использования показателей, специфических для конкретной страны. Внимание сосредоточено на другом – оценивается то, **в какой степени система УГФ является фактором, способствующим достижению таких результатов.**

³ Более подробные определения государственного сектора и его компонентов см. в пунктах с 2.9 по 2.62 Руководства по СГФ (Руководства по статистике государственных финансов, МВФ, 2001 год (Government Finance Statistics Manual, IMF 2001)).

3. Набор общих показателей эффективности

Отобранные 28 показателей эффективности действующей в стране системы УГФ подразделены на три категории:

- A. **Результаты использования системы УГФ:** оцениваются непосредственные результаты использования системы УГФ, т.е. фактические расходы и доходы в сравнении с тем, что было заложено в утвержденный бюджет, а также уровень задолженности по расходам и его изменения.
- B. **Общие характеристики системы УГФ:** имеются в виду показатели полноты и прозрачности системы УГФ на всех стадиях бюджетного цикла.
- C. **Бюджетный цикл:** оценивается эффективность основных элементов, процедур и учреждений, задействованных в бюджетном цикле центрального правительства.

В дополнение к показателям эффективности действующей в стране системы УГФ система оценки эффективности включает также следующий компонент:

- D. **Практика, применяемая донорами:** речь идет об элементах применяемой донорами практики, влияющих на эффективность действующей в стране системы УГФ.

Полный перечень показателей приведен в начале Приложения 1.

На приведенном ниже рисунке показаны структура и охват системы УГФ, измеряемые набором общих показателей, а также взаимосвязь между шестью основными критериями оценки эффективности системы УГФ:



Каждый из показателей предназначен для оценки эффективности того или иного ключевого элемента УГФ по четырехбалльной одинарной шкале – от “А” до “D”. Были разработаны рекомендации относительно того, какие оценки могут быть присвоены каждому из показателей эффективности. Показателю может быть присвоена наивысшая оценка, если ключевой элемент УГФ обеспечивает выполнение соответствующей функции полностью, упорядочено, точно, своевременно и скоординировано. Следовательно, при использовании набора внимание сосредоточено на основных свойствах системы УГФ, основанных на существующей оптимальной международной практике, а не на установке какого-то стандарта, основанного на последних нововведениях в сфере УГФ.

В Приложении 1 представлена дополнительная информация о методологии калибровки и оценки по четырехбалльной системе, а также подробные рекомендации по каждому из показателей.

4. Отчет об эффективности УГФ

В отчете об эффективности УГФ (ОЭ-УГФ) вкратце излагаются результаты стандартной оценки эффективности УГФ, основанной на конкретных показателях. Информация, представленная в ОЭ-УГФ, предназначена для использования в диалоге между правительством и донорами.

ОЭ-УГФ представляет собой краткий документ (30-35 страниц), имеющий следующую структуру и содержание:

- **Краткое изложение** (в начале отчета). В нем результаты основанного на показателях анализа используются для комплексной оценки системы УГФ страны на основе шести основных критериев оценки эффективности УГФ и для описания вероятного воздействия недостатков системы на три уровня результатов исполнения бюджета, общую бюджетную дисциплину, стратегическое распределение ресурсов и эффективное оказание услуг.
- **Вводный раздел**. В этом разделе описывается общий контекст, в котором составляется отчет, и процесс его составления, а также указывается доля государственных расходов, охватываемая отчетом.
- **Раздел, в котором представлена информация, имеющая отношение к данной стране** и необходимая для того, чтобы понять, как проводилась оценка на основе показателей и общая оценка эффективности УГФ. Этот раздел содержит краткий обзор экономической ситуации в стране, описание результатов бюджетной деятельности в контексте общей бюджетной дисциплины и стратегического распределения ресурсов⁴, а также описание институционально-правовой основы УГФ.
- **В основной части отчета представлены основанная на показателях оценка эффективности систем УГФ, соответствующих процедур и учреждений на сегодняшний день**, и описание мер, принятых за последнее время и

⁴ Информация, взятая из других аналитических работ.

принимаемых в настоящее время в процессе реформы, проводимой правительством.

- **В разделе о процессе государственных реформ** дается краткое описание мер, принятых за последнее время и принимаемых в настоящее время в процессе реформы, проводимой правительством, и оцениваются институциональные факторы, способные повлиять на планирование реформы и ее реализацию в будущем.

Как уже отмечалось, отчет представляет собой изложение результатов оценки эффективности УГФ и не содержит каких-либо рекомендаций относительно реформ или планов действий. В случае, если мнения доноров и правительства о результатах отчета не совпадают, мнение правительства может быть изложено в приложении к отчету.

В Приложении 2 представлена дополнительная информация и рекомендации относительно составления ОЭ-УГФ.

5. Общая структура системы оценки эффективности

Структура системы оценки эффективности можно вкратце описать следующим образом:



Приложение 1

Набор общих показателей эффективности УГФ

Сводная таблица набора показателей

	А. РЕЗУЛЬТАТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УГФ: Реалистичность бюджета
PI-1	Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом
PI-2	Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом
PI-3	Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом
PI-4	Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней
	В. ОСНОВНЫЕ ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ: Полнота и прозрачность
PI-5	Классификация бюджета
PI-6	Полнота информации, указываемой в бюджетной документации
PI-7	Объем неучтенных государственных операций
PI-8	Прозрачность межбюджетных отношений (финансовых отношений между органами государственного управления разных уровней)
PI-9	Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц государственного сектора.
PI-10	Доступ общественности к важнейшей финансовой информации
	С. БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ
	С(i) Составление бюджета в соответствии с целями политики
PI-11	Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса
PI-12	Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности
	С(ii) Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета
PI-13	Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков
PI-14	Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков
PI-15	Эффективность сбора налогов
PI-16	Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам
PI-17	Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими
PI-18	Эффективность мер контроля за фондом заработной платы
PI-19	Конкуренция, эффективность расходования средств и контроль в сфере государственных закупок
PI-20	Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой
PI-21	Эффективность внутреннего аудита
	С(iii) Учет, ведение документации и отчетность
PI-22	Своевременность и регулярность согласования счетов
PI-23	Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги
PI-24	Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года
PI-25	Качество и своевременность годовых финансовых отчетов
	С(iv) Внешний контроль и аудит
PI-26	Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов
PI-27	Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом власти
PI-28	Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом власти

D. ПРАКТИКА, ПРИМЕНЯЕМАЯ ДОНОРАМИ	
D-1	Предсказуемость прямой поддержки бюджета
D-2	Финансовая информация, предоставляемая донорами для составления бюджетов и отчетности по проектам и предусмотренной программы финансовой помощи
D-3	Доля средств, полученных в порядке финансовой помощи, используемых в соответствии с действующими в стране процедурами

Методология оценки

У большинства показателей есть целый ряд параметров, обусловленных предметом показателя. Каждый из этих параметров должен оцениваться по отдельности. После этого показателю присваивается общий балл, основанный на оценках отдельных параметров данного показателя. Для некоторых показателей расчет общего балла путем суммирования баллов, присвоенных параметрам показателя, производится с использованием Метода оценки 1 (М1), а для некоторых – с использованием Метода 2 (М2). В рекомендациях по использованию каждого из показателей указывается, какой из методов следует использовать.

Метод 1 (М1) используется применительно ко всем одномерным показателям и к многомерным показателям, в которых низкая эффективность по одному из параметров может неблагоприятно повлиять на эффективность по другим параметрам (иными словами, если один из взаимосвязанных параметров показателя является его самым слабым звеном). Что касается показателей, имеющих не менее двух параметров, общий или суммарный балл определяется следующим образом:

- Сначала оценивается каждый из параметров и ему присваивается определенный балл.
- Из самых низких баллов, присвоенных отдельным параметрам, выводится общий балл.
- Следует добавить '+', если любому из остальных параметров присвоен более высокий балл (Примечание: НЕВОЗМОЖНО выбрать балл по одному из параметров, получивших более высокую оценку, и добавить '-' по любому из параметров, получивших более низкую оценку. НЕВОЗМОЖНО также добавить '+' к баллу, присвоенному показателю, имеющему лишь один известный параметр).

Метод 2 (М2) основан на усреднении баллов, присвоенных параметрам показателя. Этот метод рекомендуется использовать для оценки отдельных многомерных показателей, в которых низкая оценка одного из параметров показателя может и не оказать неблагоприятного воздействия на высокую оценку какого-то другого параметра этого же показателя. Хотя все параметры относятся к одной и той же сфере системы УГФ, улучшения по отдельным параметрам могут происходить независимо от других параметров, причем логически это необязательно должно происходить в какой-то определенной последовательности. Общий или суммарный балл определяется следующим образом:

- Каждый из параметров оценивается по 4-балльной градуировочной шкале (как и при использовании метода М1).
- В Переводной таблице для Метода оценки 2 (ниже) проверяется соответствующее значение (для двумерных, трехмерных и четырехмерных показателей).
- В таблице определяется строка, в которой указан результат усреднения баллов, присвоенных параметрам показателя (порядок баллов, присвоенных параметрам, не имеет значения).
- Выбирается соответствующий общий балл, присвоенный показателю.

Переводная таблица применима только к тем показателям, которые оцениваются с использованием М2, но не к показателям, оцениваемым с использованием М1, – в противном случае балл будет рассчитан неправильно. Переводная таблица НЕ должна использоваться для расчета общего балла по всем показателям или подмножествам показателей, поскольку она не предназначена для этого. Вообще, набор показателей не предназначен для агрегирования, поэтому методология агрегирования не разрабатывалась.

Переводная таблица для Метода оценки М2

Баллы по отдельным параметрам		Общий балл М2	
Двумерные параметры			
D	D	D	
D	C	D+	
D	B	C	
D	A	C+	
C	C	C	
C	B	C+	
C	A	B	
B	B	B	
B	A	B+	
A	A	A	
Трехмерные параметры			
D	D	D	D
D	D	C	D+
D	D	B	D+
D	D	A	C
D	C	C	D+
D	C	B	C
D	C	A	C+
D	B	B	C+
D	B	A	B
D	A	A	B
C	C	C	C
C	C	B	C+
C	C	A	B
C	B	B	B
C	B	A	B
C	A	A	B+
B	B	B	B
B	B	A	B+
B	A	A	A
A	A	A	A

Примечание: неважно, в каком порядке баллы присваиваются параметрам показателя

Баллы по отдельным параметрам				Общий балл М2
Четырехмерные параметры				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

Таблица НЕПРИМЕНИМА к показателям, оцениваемым с использованием метода М1.

Общие рекомендации относительно оценки

Для того чтобы обосновать присвоение определенного балла параметру показателя, должны быть выполнены все необходимые условия в отношении данного балла, перечисленные в оценочной таблице. Однако в некоторых случаях присвоенный балл может быть обоснован, если параметр соответствует альтернативным необходимым условиям. В таких случаях альтернативному необходимому условию предшествует слово “ИЛИ”.

Оценка ‘D’ считается остаточной и присваивается в том случае, если не выполнены необходимые условия, при которых может быть присвоена любая более высокая оценка. Хотя градуировка каждого из параметров показателя (т.е. минимально необходимые условия присвоения той или иной оценки) включает в себя также описание необходимых условий присвоения оценки ‘D’, возможны случаи, когда фактический результат не соответствует в достаточной степени этому описанию, даже если не выполнены условия, при которых может быть присвоена любая более высокая оценка. В этом случае должна быть выставлена оценка ‘D’, а в комментариях следует описать различия между необходимыми условиями присвоения данной оценки и фактической ситуацией.

Необходимые условия присвоения определенного бала могут быть оценены в различные промежутки времени. Соответствующий период, за который следует оценивать тот или иной параметр и, следовательно, за который необходимо искать соответствующие данные, указывается в рекомендациях относительно градуировки многих показателей/параметров. Если такой период не указан, параметр следует оценивать в контексте сложившейся ситуации, или, если речь идет о периодически повторяющихся событиях, – на основе событий, произошедших на протяжении последнего бюджетного цикла.

Показатели PI-1, PI-2, PI-3 и D-1 должны оцениваться на основе данных за три года. Необходима информация за последний финансовый год, по которому имеются данные, и за два предшествующих ему года. Оценка основана на результатах за два из этих трех лет⁵, т.е. с поправкой на то, что один год мог быть аномальным (и не должен влиять на общий балл) в силу каких-то неординарных обстоятельств, таких как внешние потрясения (например, стихийные бедствия, колебания цен на важные экспортируемые и импортируемые товары) или внутренние проблемы (например, политического характера). Поскольку такие аномалии, как правило, учитываются при градуировке, основной набор данных должен включать данные за все три финансовых года.

Более подробные рекомендации относительно оценки, а также ответы на часто задаваемые вопросы будут представлены на веб-сайте www.pefa.org.

⁵ За исключением необходимых условий присвоения оценки ‘A’ показателю PI-2.

Конкретные рекомендации по каждому из показателей

В остальной части настоящего Приложения 1 представлены подробные рекомендации относительно оценки каждого из показателей, в том числе оценочные таблицы для каждого из них.

Рекомендации относительно информации, указываемой в комментариях по каждому из показателей, представлены во Вставке в Разделе 3 Приложения 2.

PI-1 Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом

Способность исполнять расходную часть бюджета является одним из важных факторов, обеспечивающих оказание государством услуг населению в течение года в соответствии с программными документами, принятыми обязательствами и планами работ. О том, насколько это обеспечивается, свидетельствует данный показатель: общая сумма фактически произведенных расходов сравнивается с общей суммой расходов, заложенной в бюджет (и указанной в бюджетной документации и финансовой отчетности), но при этом не учитываются две категории расходов, в отношении которых правительство мало что может сделать. Этими категориями являются (а) платежи по обслуживанию задолженности, размер которых государство, в принципе, не может изменить в течение года, но которые могут измениться в результате колебаний процентных ставок и обменных курсов, и (b) расходы на проекты, финансируемые донорами, которые, как правило, в значительной степени контролируются и учитываются самими донорами.

Для того чтобы понять, чем обусловлены расхождения между фактическим и заложенным в бюджет показателями дефицита, важно, чтобы в примечаниях и комментариях были описаны внешние факторы, которыми могли быть обусловлены эти расхождения. В частности, должны быть упомянуты последствия расхождений между фактическими и заложенными в бюджет уровнями доходов, оцениваемые при помощи показателей PI-3 (поступления из внутренних источников) и D-1 поступления из внешних источников). Важно также понять, каким образом расхождения между общей суммой государственных расходов и заложенными в бюджет показателями влияет на способность обеспечить такую структуру расходов, которая предусмотрена бюджетом. См. также PI-2 и PI-16.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

(i) разница между фактическими результатами исполнения расходной части бюджета и расходами, заложенными в бюджет (т.е. без учета платежей по обслуживанию задолженности и расходов на проекты, финансируемые из внешних источников).

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки M1)
A	(i) фактически произведенные расходы отличались от заложенных в бюджет показателей на сумму, не превышающую 5 процентов заложенных в бюджет расходов, не более чем в один год из трех последних лет.
B	(i) фактически произведенные расходы отличались от заложенных в бюджет показателей на сумму, не превышающую 10 процентов заложенных в бюджет расходов, не более чем в один год из трех последних лет.
C	(i) фактически произведенные расходы отличались от заложенных в бюджет показателей на сумму, не превышающую 15 процентов заложенных в бюджет расходов, не более чем в один год из трех последних лет.
D	(i) фактически произведенные расходы отличались от заложенных в бюджет показателей на сумму, не превышающую 15 процентов заложенных в бюджет расходов, в два из трех последних лет.

PI-2 Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом

Если структура расходов существенно отличается от того, что изначально предусмотрено бюджетом, бюджет не дает полного представления об общей направленности политики. Оценка с использованием этого показателя требует проведения эмпирического анализа результатов исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначальным бюджетом на субагрегированном уровне. Поскольку бюджеты обычно утверждаются и исполняются на административной основе (министерствами/ведомствами), именно на этой основе предпочтительно проводить оценку, хотя функциональная основа является приемлемой альтернативой. На административном уровне необходимо определить расхождения по основным категориям бюджетных расходов (ассигнований) министерств, независимых ведомств и агентств, включенных в утвержденный бюджет⁶. Если используется функциональная классификация, она должна основываться на десяти основных функциях СГФ/КФОГУ.

Изменения в общей сумме расходов (оцениваемые при помощи показателя PI-1) отражаются на изменениях в расходах в разбивке по административным (и функциональным) категориям. При помощи этого показателя (PI-2) оценивается то, насколько перераспределение средств между строками бюджета повлияло на изменение структуры расходов, в дополнение к оценке влияния, которое такое распределение оказало на общую сумму расходов. Для того чтобы оценить это, необходимо рассчитать общий показатель изменения структуры расходов и сопоставить его с общими показателями расхождений между первичными расходами и расходами, заложенными в бюджет, за каждый из последних трех лет.

Расхождение рассчитывается как средневзвешенное отклонение фактических расходов от первоначально заложенных в бюджет, рассчитываемое как процент заложенных в бюджет расходов, классифицированных по административным или функциональным категориям, с использованием абсолютной величины отклонения⁷. Для того чтобы эти расчеты согласовывались с оценкой при помощи показателя PI-1, они не должны учитывать обслуживание задолженности и расходы на проекты, финансируемые донорами.

⁶ Если число основных категорий бюджетных расходов превышает 20, расхождения должны рассчитываться по 20 крупнейшим категориям (с указанием сумм) или по крупнейшим категориям, составляющим 75 процентов заложенных в бюджет расходов, если таких категорий насчитывается свыше 20. Расхождения по остальным категориям должны рассчитываться на агрегированной основе, т.е. только в том случае, если они составляют одну из основных категорий.

⁷ Расчеты по каждому году производятся посредством следующих действий (для упрощения расчетов на веб-сайте www.pefa.org можно скачать программу табличных расчетов Excel, включая пример):

- По каждой из основных категорий бюджетных расходов рассчитывается отклонение фактически произведенных расходов от первоначального бюджета.
- Складываются абсолютные величины отклонений по всем категориям бюджетных расходов (абсолютный показатель = положительная разница между фактическими и заложенными в бюджет показателями). Показатели отклонения в процентах не используются.
- Эта сумма рассчитывается как процент общей суммы заложенных в бюджет первичных расходов.
- Вычитается процент отклонения общей суммы первичных расходов за каждый год (рассчитанный при помощи PI-1) и получается количество процентных пунктов, на которые расхождение в структуре расходов превысило общее отклонение расходов от заложенных в бюджет.
- При помощи представленной выше оценочной таблицы определяется количество лет, в которые количество процентных пунктов превышало 5 или 10.

Оцениваемые параметры (Метод оценки М1):

(i) То, насколько расхождение между заложеной в бюджет и фактической структурой расходов превышало общее отклонение первичных расходов от заложенных в бюджет (согласно определению в Р1-1) на протяжении последних трех лет.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	(i) Расхождение в структуре расходов превышало общее отклонение первичных расходов от заложенных в бюджет не более чем на 5 процентных пунктов в любой из последних трех лет.
B	(i) Расхождение в структуре расходов превышало общее отклонение первичных расходов от заложенных в бюджет на 5 процентных пунктов не более чем в один из последних трех лет.
C	(i) Расхождение в структуре расходов превышало общее отклонение первичных расходов от заложенных в бюджет на 10 процентных пунктов не более чем в один из последних трех лет.
D	(i) Расхождение в структуре расходов превышало общее отклонение первичных расходов от заложенных в бюджет на 10 процентных пунктов не менее чем в два из последних трех лет.

PI-3 Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом

Точное прогнозирование поступлений из внутренних источников является одним из решающих факторов, определяющих эффективность бюджета, поскольку на этих прогнозах основан расчет заложенных в бюджет расходов. Сравнение фактических результатов исполнения доходной части бюджета с заложенными в бюджет показателями позволяет получить общее представление о качестве прогнозирования доходов.

Однако возможны внешние потрясения, которые невозможно было спрогнозировать, и которые никак не связаны с недостатками управления. Эти факторы должны быть объяснены в комментариях. Калибровка позволяет присвоить наивысший балл, даже если в течение одного из последних трех лет фактические доходы существенно отличались от прогнозируемых, например, в результате какого-то сильного внешнего потрясения, произошедшего в период исполнения бюджета.

Применительно к этому показателю следует использовать любую имеющуюся информацию, содержащуюся в отчетах об исполнении бюджета, или итоговые государственные счета (а не данные из других источников, таких как орган, отвечающий за сбор доходов, или центральный банк). В комментариях должны быть указаны источники данных и любые оговорки относительно последовательности или достоверности данных, которые могут быть также отмечены при оценке согласованности данных о доходах в PI-14.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

(i) Фактический уровень внутренних поступлений в сравнении с оценочными показателями, заложенными в первоначально утвержденный бюджет.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки M1)
A	(i) Фактический уровень внутренних доходов составлял менее 97 процентов заложенного в бюджет оценочного показателя внутренних доходов не более чем в один год из трех последних лет
B	(i) Фактический уровень внутренних доходов составлял менее 94 процентов заложенного в бюджет оценочного показателя внутренних доходов не более чем в один год из трех последних лет
C	(i) Фактический уровень внутренних доходов составлял менее 92 процентов заложенного в бюджет оценочного показателя внутренних доходов не более чем в один год из трех последних лет
D	(i) Фактический уровень внутренних доходов составлял менее 92 процентов заложенного в бюджет оценочного показателя внутренних доходов не более чем в два из трех последних лет.

PI-4 Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней

Задолженность по расходам – это принятые государством обязательства по расходам, по которым выплаты работникам, поставщикам, подрядчикам или кредиторам являются просроченными, и которые представляют собой один из видов непрозрачного финансирования. Значительная сумма задолженности может свидетельствовать о наличии целого ряда различных проблем, таких как отсутствие надлежащего контроля за принятием обязательств по расходам, нормирование денежных средств, недостаточно эффективное составление смет расходов по контрактам, недостаточное ассигнование средств на конкретные статьи расходов и отсутствие достаточной информации. Задолженность по расходам предполагает существование подлежащих уплате платежей, предусмотренных конкретным юридическим или договорным обязательством, принятым государством, и она может включать, среди прочего, задолженность по заработной плате, пенсиям, оплате поставок, услуг, арендной плате, процентам по внутренней или внешней задолженности. Задержки в перечислении субсидий или дотаций автономным государственным учреждениям и органам государственного управления других уровней или сокращение суммы этих трансфертов не означают наличие задолженности по платежам, если такие трансферты не предусмотрены юридически оформленным обязательством (в котором указаны сумма и сроки каждого из платежей) или договором. Какое-либо положение закона о бюджете на год или о бюджетных ассигнованиях, предусматривающее определенный трансферт, само по себе не является юридическим обязательством. Невыплаченная сумма в счет погашения основной части займа не считается просроченным платежом в рамках данного показателя, поскольку погашение задолженности является не расходной операцией, а операцией финансирования.

Согласно местным правилам или общепринятой практике, может считаться, что неоплаченное требование становится задолженностью по расходам. Если такая местная практика применяется при расчете суммы просроченной задолженности, тогда его содержание и основание должны быть описаны в комментариях. Однако в соответствии с общепринятой международной деловой практикой, невыполнение обязательств по представленному к оплате требованию считается просроченной задолженностью, если платеж не произведен в течение 30 дней с момента получения государственным органом счета-фактуры/требования от поставщика (за поставленные товары, оказанные услуги или выполненные работы), в то время как невыплата заработной платы или невыплата в установленный срок процентов по задолженности автоматически относятся на счет просроченной задолженности по платежам.

Данным показателем измеряется объем просроченной задолженности и то, насколько удается не допускать обострения этой системной проблемы и насколько успешно она решается. Хотя могут быть необходимыми определенные операции с целью расчета и погашения старой задолженности по платежам, они не принесут желаемого результата, если при этом будет накапливаться новая задолженность (платежи, подлежащие уплате, но не уплаченные на протяжении прошедшего года). Однако важнее всего определить, существует ли просроченная задолженность, и обеспечить наличие данных о ней, без чего оценка не может быть произведена.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Сумма задолженности по расходам (в процентном отношении к общей сумме расходов, фактически произведенных в соответствующем финансовом году) и любые недавние изменения в этой сумме.
- (ii) Наличие данных для наблюдения за суммой просроченной задолженности по расходам.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	(i) Сумма задолженности по расходам является незначительной (т.е. менее 2 процентов общей суммы расходов) (ii) Достоверные и полные данные о сумме задолженности о расходах генерируются с использованием стандартных процедур, по крайней мере в конце каждого финансового года (с указанием сроков, на которые просрочены расходы)
B	(i) Сумма задолженности по расходам составляет от 2 до 10 процентов общей суммы расходов; и есть факты, свидетельствующие о том, что за последние два года задолженность существенно сократилась (т.е. более чем на 25 процентов). (ii) Данные о сумме задолженности генерируются ежегодно, однако могут быть неполными по небольшому числу категорий расходов или конкретным бюджетным учреждениям.
C	(i) Сумма задолженности по расходам составляет от 2 до 10 процентов общей суммы расходов; и ничто не свидетельствует о том, что за последние два года задолженность существенно сократилась. (ii) Данные о сумме задолженности по расходам генерировались по крайней мере один раз за последние два года с использованием комплексной процедуры.
D	(i) Сумма задолженности по расходам превышает 10 процентов общей суммы расходов. (ii) Не существует достоверных данных о сумме задолженности по расходам за последние два года.

PI-5 Классификация бюджета

Эффективная система классификации позволяет отслеживать расходы в разбивке по административным единицам, экономическим категориям, функциональным категориям и программам. В тех странах, где применяется практика, основанная на стандартной международной классификации, правительство может составлять отчетность по расходам в формате СГФ и отслеживать расходы, имеющие целью сокращение бедности, и другие отдельные группы расходов. Бюджет представляется в таком формате, в котором расходы классифицированы по наиболее важным категориям (обычно в разбивке по административным категориям в сочетании с экономическими, функциональными и/или программными категориями), и эта классификация встроена в план счетов, с тем чтобы обеспечить отчетность по всем операциям в соответствии с любой из категорий используемой классификации.

В странах, где основным элементом основы государственной политики является стратегия сокращения бедности, определение расходов, имеющих целью сокращение бедности, как правило, непосредственно увязано с классификацией бюджета.

Международным стандартом, установленным применительно к системам классификации, является Статистика государственных финансов (СГФ), служащая основой для экономической и функциональной классификации операций. Согласно используемой ООН Классификации функций органов государственного управления (КФОГУ), которая является функциональной классификацией, применяемой в рамках СГФ, существует десять основных функций на высшем уровне и 69 функций на втором (субфункциональном) уровне.

Не существует никаких международных стандартов применительно к классификации расходов по программам, и этот вид классификации используется совершенно по-разному в разных странах. Однако программная классификация может быть важным инструментом составления бюджета, управления им и представления отчетности (см. показатель PI-12), и то, как она применяется, следует объяснить в комментариях, если на этой основе присвоен наивысший балл.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

(i) Система классификации, используемая для подготовки, исполнения бюджета центрального правительства и представления соответствующей отчетности.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки M1)
A	(i) Подготовка и исполнение бюджета основаны на административной, экономической и субфункциональной классификациях, соответствующих стандартам СГФ/КФОГУ или стандарту, который позволяет составлять документацию в соответствии со стандартами СГФ/КФОГУ. (Программная классификация может использоваться вместо субфункциональной классификации, если она по крайней мере является не менее подробной, чем субфункциональная классификация.)
B	(i) Подготовка и исполнение бюджета основаны на административной, экономической и функциональной классификациях (с использованием не менее чем 10 функций КФОГУ), соответствующих стандартам СГФ/КФОГУ или стандарту, который позволяет составлять документацию в соответствии со стандартами СГФ/КФОГУ.
C	(i) Подготовка и исполнение бюджета основаны на административной и экономической классификациях, соответствующих стандартам СГФ/КФОГУ или стандарту, который позволяет составлять документацию в соответствии со стандартами СГФ/КФОГУ.
D	(i) Подготовка и исполнение бюджета основаны на иной классификации (т.е. не соответствующей СГФ и предусматривающей разбивку только по административным категориям).

PI-6 Полнота информации, указываемой в бюджетной документации

Документация о бюджете на год (сам бюджетный документ и прилагаемые к нему документы), представляемые законодательному органу для проверки и утверждения, должны содержать полную информацию о бюджетных прогнозах центрального правительства, проектах бюджета и результатах исполнения бюджета за предыдущие годы. Помимо подробной информации о доходах и расходах годовая бюджетная документация должна содержать следующие данные, чтобы считаться полной:

1. Макроэкономические предположения, в том числе приблизительные оценки по крайней мере следующих показателей: совокупный рост, инфляция и обменный курс.
2. Бюджетный дефицит, согласно определению СГФ или других общепринятых международных стандартов.
3. Финансирование дефицита, с описанием планируемой структуры финансирования.
4. Сумма задолженности, в том числе подробные данные по крайней мере за первые месяцы текущего года.
5. Финансовые активы, в том числе подробные данные по крайней мере за первые месяцы текущего года.
6. Результаты исполнения бюджета за предыдущий год, представленные в том же формате, что и проект бюджета.
7. Бюджет на текущий год (скорректированный бюджет или предварительные результаты исполнения бюджета), представленные в том же формате, что и проект бюджета.
8. Сводные бюджетные данные о доходах и расходах, представленные в разбивке по основным категориям используемой классификации (см. PI-5), в том числе данные за текущий и предыдущий годы.
9. Разъяснения относительно влияния новых политических инициатив на бюджет, в том числе предварительные оценки воздействия на бюджет существенных изменений в политике и/или некоторых существенных изменений, вносимых в программы расходов.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

(i) Наличие указанной выше информации в последней бюджетной документации, представленной центральным правительством (для того, чтобы учитываться при оценке, информация должна полностью соответствовать предъявляемой к ней требованиям).

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки M1)
A	(i) последняя бюджетная информация соответствует 7-9 требованиям из 9 перечисленных выше требований, предъявляемых к информации
B	(i) последняя бюджетная информация соответствует 5-6 требованиям из 9 перечисленных выше требований, предъявляемых к информации
C	(i) последняя бюджетная информация соответствует 3-4 требованиям из 9 перечисленных выше требований, предъявляемых к информации
D	(i) последняя бюджетная информация соответствует не более чем 2 требованиям из 9 перечисленных выше требований, предъявляемых к информации

PI-7 Объем неучтенных государственных операций

Годовые бюджетные предположения, составляемые в течение года отчеты об исполнении бюджета, финансовые отчеты и другие виды публикуемой бюджетной отчетности должны содержать данные обо всех бюджетных и внебюджетных операциях центрального правительства, с тем чтобы можно было получить полную информацию о доходах центрального правительства, его расходах в разбивке по категориям расходов и о финансировании. Это обеспечивается в том случае, если (i) объем внебюджетных операций (операций центрального правительства, не предусмотренных законом о бюджете на год, например, операций, финансируемых из внебюджетных фондов), является незначительным, или если любые крупные расходы на внебюджетные операции указываются в финансовой отчетности, а также если (ii) объем операций, указываемых в бюджете, но проводимых за рамками системы управления бюджетом и учета бюджетных операций (в основном проекты, финансируемые донорами), является незначительным или указывается в государственной финансовой отчетности.

Хотя финансирование проектов донорами лишь частично контролируется государством (особенно в том, что касается ресурсов, предоставляемых в натуральной форме, т.е. поставляемых или оплачиваемых в соответствии с контрактами, в заключении которых государство не участвует), министерства, департаменты и ведомства, отвечающие за реализацию финансируемых донорами проектов, должны по крайней мере иметь возможность предоставлять надлежащую финансовую отчетность о ресурсах, получаемых от доноров в денежной форме, и использовании этих ресурсов. Оказание донорами содействия правительству в плане представления полной финансовой информации о финансировании проектов (в том числе о ресурсах в натуральной форме), оценивается при помощи показателя D-2.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Уровень внебюджетных расходов (кроме расходов на финансируемые донорами проекты), отчетность по которым не представляется, т.е. которые не указываются в финансовой отчетности.
- (ii) Информация о доходах/расходах в рамках финансируемых донорами проектов, не указываемых в финансовой отчетности.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	<p>(i) Уровень внебюджетных расходов, отчетность по которым не представляется (кроме расходов на финансируемые донорами проекты), является незначительным (менее 1 процента общей суммы расходов).</p> <p>(ii) Полная информация о доходах/расходах по 90 процентам (в стоимостном выражении) финансируемых донорами проектов указывается в финансовой отчетности, за исключением случаев, когда ресурсы предоставляются в натуральной форме ИЛИ когда сумма расходов на финансируемые донорами проекты является незначительной (менее 1 процента общей суммы расходов).</p>
B	<p>(i) Уровень внебюджетных расходов, отчетность по которым не представляется (кроме расходов на финансируемые донорами проекты), составляет от 1 до 5 процентов общей суммы расходов.</p> <p>(ii) В финансовой отчетности указывается полная информация о доходах/расходах по всем проектам, финансируемым средствами займов и по крайней мере по 50 процентам проектов (в стоимостном выражении), финансируемых средствами грантов.</p>
C	<p>(i) Уровень внебюджетных расходов, отчетность по которым не представляется (кроме расходов на финансируемые донорами проекты), составляет от 5 до 10 процентов общей суммы расходов.</p> <p>(ii) В финансовой отчетности указывается полная информация о доходах/расходах по всем проектам, финансируемым средствами займов.</p>
D	<p>(i) Уровень внебюджетных расходов, отчетность по которым не представляется (кроме расходов на финансируемые донорами проекты), составляет более 10 процентов общей суммы расходов.</p> <p>(ii) Информация о финансируемых донорами проектах, указываемая в финансовой отчетности, имеет серьезные недостатки и не содержит даже данных обо всех операциях, финансируемых средствами займов.</p>

PI-8 Прозрачность межбюджетных отношений (финансовых отношений между органами государственного управления разных уровней)

Хотя в центре внимания набора показателей оценки эффективности является УГФ центрального правительства, во многих странах субнациональные (с/н) органы государственного управления⁸ также наделены широкими полномочиями и обязанностями применительно к государственным расходам. В федеральных государствах финансовые отношения между центральным (федеральным или союзным) правительством и штатами или субъектами федерации, как правило, определяются Конституцией союза или федерации. В других случаях уровни субнациональных органов государственного управления, обязанности по расходам и порядок распределения доходов, определяются соответствующими законами. Трансферты, относящиеся к этим категориям, как правило, представляют собой необусловленные дотации, порядок использования которых определяется субнациональными органами в своих бюджетах. Кроме того, центральное правительство может выделять обусловленные (целевые) дотации субнациональным органам государственного управления в порядке финансирования выполнения этими органами отдельных обязанностей по оказанию услуг и расходам, например, в разбивке по функциям или программам, причем соответствующие решения принимаются в каждом конкретном случае. Общий уровень дотаций (т.е. их распределение по вертикали) обычно определяется центральным правительством, руководствующимся соображениями бюджетной политики, или в рамках предусмотренного конституцией процесса переговоров между центральным правительством и субнациональными органами и не оценивается при помощи данного показателя. Однако необходимы четко сформулированные критерии, например, формулы распределения дотаций между субнациональными органами государственного управления (т.е. распределение средств по горизонтали), для того чтобы обеспечивались прозрачность распределения ресурсов и предсказуемость наличия средств, выделяемых субнациональным органам на цели планирования и составления ими смет расходов в рамках государственных программ расходов, в среднесрочной перспективе. Субнациональным органам важно также заблаговременно получать надежную и достоверную информацию о годовых объемах средств, выделяемых им центральным правительством, задолго до завершения (предпочтительно до начала) процесса составления собственных бюджетов.

Учитывая, что все больше обязанностей по оказанию первичных услуг возлагается на субнациональные уровни государственного управления, правильное толкование распределения ресурсов по секторам и фактическое расходование средств требует наличия информации о расходах в разбивке по отраслевым категориям (которые могут соответствовать, а могут и не соответствовать функциональной классификации СГФ) на всех уровнях государственного управления, даже если это не является предусмотренным законом порядком исполнения бюджета. Для составления полной информации о распределении обязанностей по расходам между различными компонентами сектора государственного управления необходимо, чтобы субнациональные органы государственного управления генерировали бюджетные данные и классифицировали их таким образом, чтобы они были сопоставимы с информацией по центральному правительству, и чтобы такая информация собиралась не реже чем один раз в год и консолидировалась в государственной финансовой отчетности. Субнациональные органы государственного управления не всегда обязаны отчитываться непосредственно перед центральным правительством. Поэтому сбор и консолидация финансовых данных по сектору государственного управления необязательно должны производиться центральным правительством – эти обязанности могут выполняться

⁸ Данный показатель неприменим к финансовым ресурсам, выделяемым децентрализованным организационным единицам центрального правительства (у которых нет механизмов подотчетности на местном уровне).

национальным статистическим органом. Для того чтобы обеспечивалась полнота охвата, финансовая информация, представляемая на консолидированной основе, должна соответствовать надлежащим стандартам качества, включать данные по всем уровням сектора государственного управления и представляться как *ex-ante* (в виде показателей, заложенных в бюджет), так и *ex-post* (в виде фактических показателей). Фактические показатели должны генерироваться стандартными системами учета и отчетности.

Оцениваемые параметры (Метод оценки М2):

- (i) Прозрачный и основанный на правилах порядок горизонтального распределения центральным правительством необусловленных и обусловленных дотаций между субнациональными органами государственного управления (как заложенных в бюджет, так и фактически распределяемых).
- (ii) Своевременность представления достоверной информации субнациональным органам о ресурсах, выделяемых им центральным правительством в предстоящем году.
- (iii) Составление и представление консолидированной финансовой информации по сектору государственного управления (по крайней мере по доходам и расходам) в разбивке по отраслевым категориям.

Параметр	Минимальные требования, которым должен соответствовать параметр для присвоения балла Метод оценки М2
(i) Прозрачность и объективность распределения ресурсов по горизонтали между с/н органами	<p>Оценка = А: Выделение центральным правительством почти всех трансфертов (не менее 90 процентов в стоимостном выражении) по горизонтали осуществляется в рамках прозрачных, основанных на правилах механизмов.</p> <p>Оценка = В: Выделение центральным правительством большинства трансфертов (не менее 50 процентов в стоимостном выражении) по горизонтали осуществляется в рамках прозрачных, основанных на правилах механизмов.</p> <p>Оценка = С: Выделение центральным правительством лишь небольшой доли трансфертов (от 10 до 50 процентов в стоимостном выражении) по горизонтали осуществляется в рамках прозрачных, основанных на правилах механизмов.</p> <p>Оценка = D: Лишь незначительная часть трансфертов выделяется центральным правительством по горизонтали в рамках прозрачных, основанных на правилах механизмов, либо этого вообще не происходит.</p>
(ii) Своевременность представления достоверной информации с/н органам о выделяемых им ресурсах	<p>Оценка = А: Субнациональные органы государственного управления получают достоверную информацию о выделяемых им трансфертах до начала процесса детальной подготовки своих бюджетов.</p> <p>Оценка = В: Субнациональные органы государственного управления получают достоверную информацию о выделяемых им трансфертах до составления проектов своих бюджетов, поэтому возможно внесение существенных изменений в эти проекты бюджетов.</p> <p>Оценка = С: Субнациональные органы государственного управления получают достоверную информацию о выделяемых им трансфертах до начала финансового года, однако слишком поздно для того, чтобы можно было внести какие-либо существенные изменения в бюджеты.</p> <p>Оценка = D: Субнациональные органы государственного управления получают достоверные предварительные данные о выделяемых им трансфертах после составления окончательных бюджетов, либо ранее представленные предварительные данные не являются достоверными.</p>
(iii) Уровень консолидации финансовой информации по сектору государственного управления в разбивке по отраслевым категориям	<p>Оценка = А: Финансовая информация (представляемая <i>ex-ante</i> и <i>ex-post</i>), согласующаяся с финансовой отчетностью центрального правительства, собирается по 90 процентам (в стоимостном выражении) государственных расходов субнациональных органов и указывается в консолидированных годовых отчетах, представляемых не позднее, чем через 10 месяцев после окончания финансового года.</p> <p>Оценка = В: Финансовая информация (представляемая <i>ex-ante</i> и <i>ex-post</i>), согласующаяся с финансовой отчетностью центрального правительства, собирается не менее чем по 75 процентам (в стоимостном выражении) государственных расходов субнациональных органов и указывается в консолидированных годовых отчетах, представляемых не позднее, чем через 18 месяцев после окончания финансового года.</p> <p>Оценка = С: Финансовая информация (представляемая по крайней мере <i>ex-post</i>), согласующаяся с финансовой отчетностью центрального правительства, собирается не менее чем по 60 процентам (в стоимостном выражении) государственных расходов субнациональных органов и указывается в консолидированных годовых отчетах, представляемых не позднее, чем через 24 месяца после окончания финансового года.</p> <p>Оценка = D: Финансовая информация, согласующаяся с финансовой отчетностью центрального правительства, собирается не менее чем по 60 процентам (в стоимостном выражении) государственных расходов субнациональных органов, ИЛИ, если этот процент выше, указывается в консолидированных годовых отчетах с задержкой более чем на 24 месяца, либо консолидированные отчеты вообще не представляются.</p>

PI-9 Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц государственного сектора

Центральное правительство, как правило, официально выполняет функции надзора за другими единицами государственного сектора и должно наблюдать за финансовыми рисками общенационального значения, связанными с деятельностью субнациональных органов государственного управления, автономных государственных учреждений (АГУ) и государственных предприятий (ГП), в том числе государственных банков, и управлять этими рисками, однако оно же может по политическим соображениям быть обязанным принять на себя ответственность за финансовый дефолт других единиц государственного сектора, если оно официально не выполняет функции надзора. Финансовыми рисками, которые могут быть связаны с деятельностью субнациональных органов государственного управления, АГУ и ГП, могут быть, среди прочего, дефолт по обслуживанию задолженности (гарантированной или не гарантированной центральным правительством), убытки по операциям, понесенные в результате проведения не обеспеченных средствами квазифискальных операций, задолженность по расходам и не обеспеченные средствами пенсионные обязательства.

Центральное правительство должно требовать представления и получать квартальные финансовые отчеты и прошедшие аудиторскую проверку отчеты от АГУ и ГП и наблюдать за результатами деятельности в сравнении с финансовыми целевыми показателями. АГУ и ГП часто отчитываются перед отраслевыми министерствами, в ведении которых они находятся, однако консолидация информации имеет важна для анализа общего финансового риска, которому подвергается центральное правительство, и сообщения информации об этом риске. Если субнациональные органы государственного управления способны генерировать финансовые обязательства для центрального правительства, необходимо проверять их финансовое состояние, по крайней мере, ежегодно – опять-таки, консолидируя важную финансовую информацию.

Наблюдение за этими рисками со стороны центрального правительства должно давать ему возможность принимать меры с целью устранения недостатков, являющихся результатом действий, предпринятых АГУ, ГП и субнациональными органами государственного управления, в порядке, обеспечивающем прозрачность, эффективность управления и подотчетность, и в соответствии с обязанностями центрального правительства в отношении остальных компонентов государственного сектора.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Наблюдение за деятельностью АГУ и ГП со стороны центрального правительства.
- (ii) Наблюдение за финансовым состоянием субнациональных органов государственного управления со стороны центрального правительства.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	<p>(i) Все занимающиеся существенными операциями АГУ и ГП представляют центральному правительству финансовые отчеты не реже чем раз в шесть месяцев, а также прошедшие аудиторскую проверку годовые отчеты, а центральное правительство консолидирует информацию о финансовых рисках и указывает ее в соответствующем отчете, представляемом не реже чем один раз в год.</p> <p>(ii) Субнациональные органы государственного управления не способны генерировать финансовые обязательства для центрального правительства, ИЛИ чистые финансовые позиции субнациональных органов государственного управления всех уровней проверяются не реже, чем один раз в год, а центральное правительство консолидирует информацию об общем финансовом риске и указывает ее в годовых (или представляемых чаще, чем раз в год) отчетах.</p>
B	<p>(i) Все занимающиеся существенными операциями АГУ и ГП представляют центральному правительству финансовые отчеты, в том числе прошедшие аудиторскую проверку счета, не реже чем раз в год, а центральное правительство консолидирует информацию об общем финансовом риске и указывает ее в соответствующем отчете.</p> <p>(ii) Чистые финансовые позиции субнациональных органов государственного управления наиболее важного уровня проверяются не реже, чем один раз в год, а центральное правительство консолидирует информацию об общем финансовом риске и указывает ее в соответствующем отчете.</p>
C	<p>(i) Большинство занимающихся существенными операциями АГУ и ГП представляют центральному правительству финансовые отчеты не реже чем раз в год, однако консолидированная информация не составляется, либо является в значительной степени неполной.</p> <p>(ii) Чистые финансовые позиции субнациональных органов государственного управления наиболее важного уровня проверяются не реже чем один раз в год, однако консолидированная информация не составляется, либо является в значительной степени неполной.</p>
D	<p>(i) Наблюдение за деятельностью АГУ и ГП на ежегодной основе не осуществляется, либо является в значительной степени неполным.</p> <p>(ii) Проверка финансового состояния субнациональных органов государственного управления не осуществляется, либо является в значительной степени неполной.</p>

PI-10 Доступ общественности к важнейшей финансовой информации

Прозрачность зависит от того, является ли информация о финансовых планах, финансовом состоянии и результатах финансовой деятельности органов государственного управления легкодоступной для общественности или, по крайней мере, для соответствующих групп, заинтересованных в данной информации.

Примечания к оценке должны содержать комментарии относительно качества представляемой информации (т.е. информация должна быть изложена понятным языком, иметь понятную структуру, представляться в надлежащем формате и суммироваться в объемных документах) и средств, используемых для обеспечения доступа общественности к информации (таких как пресса, веб-сайты, продажа важных документов по цене, не превышающей затраты на их публикацию, а также доски для объявлений, в основном для информации местного значения). То, насколько эти средства соответствуют установленным требованиям, зависит от характера документации и характерных особенностей соответствующих групп пользователей или групп, заинтересованных в данной информации, например, от доступности различных средств массовой информации.

Элементами информации, которая должна быть доступной для общественности, являются:

- (i) Годовая бюджетная документация: общественность может получить доступ к полному⁹ набору документов с использованием соответствующих информационных средств, как только эти документы представлены на рассмотрение законодательного органа.
- (ii) Отчеты об исполнении бюджета, представляемые в течение года: Эти отчеты регулярно представляются общественности с использованием соответствующих информационных средств в течение одного месяца после их публикации.
- (iii) Финансовые отчеты по состоянию на конец года: Эти отчеты представляются общественности с использованием соответствующих информационных средств в течение шести месяцев после завершения аудиторской проверки.
- (iv) Отчеты внешних аудиторов: Все отчеты, содержащие данные о консолидированных операциях центрального правительства, представляются общественности с использованием соответствующих информационных средств в течение шести месяцев после завершения аудиторской проверки.
- (v) Информация о заключенных контрактах: Информация обо всех контрактах, стоимость которых превышает эквивалент 100 000 долл. США (приблизительно), публикуется не реже чем раз в квартал с использованием соответствующих информационных средств.
- (vi) Ресурсы, выделяемые первичным учреждениям, оказывающим услуги населению: Информация о первичных обслуживающих учреждениях, представленных на всей территории страны или, по крайней мере, в двух секторах (таких как начальные школы и первичные медицинские учреждения), публикуется с использованием соответствующих информационных средств не реже чем один раз в год, либо предоставляется по требованию.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Число перечисленных выше элементов, доступных для общественности (для того, чтобы учитываться при оценке, информация должна полностью соответствовать предъявляемой к ней требованиям).

⁹ “Полный” означает, что общедоступные документы содержат все виды информации, перечисленные в показателе PI-6, если такая информация существует.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	(i) правительство обеспечивает доступ общественности к 5-6 из 6 перечисленных выше видов информации
B	(i) правительство обеспечивает доступ общественности к 3-4 из 6 выше видов информации
C	(i) правительство обеспечивает доступ общественности к 1-2 из 6 перечисленных выше видов информации
D	(i) правительство не обеспечивает доступ общественности ни к одному из 6 перечисленных выше видов информации

PI-11 Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса

Хотя руководство процессом подготовки бюджета на год, как правило, осуществляется Министерством финансов (Минфином), эффективное участие остальных министерств, департаментов и ведомств (МДВ), а также политического руководства страны¹⁰, в этом процессе, влияет на то, в какой степени бюджет будет отражать макроэкономическую и налогово-бюджетную политику, а также политику в отношении конкретных секторов. Для того чтобы обеспечивалось участие всех перечисленных сторон в процессе подготовки бюджета, этот процесс должен быть интегрированным, инициатива должна исходить как сверху, так и снизу, участие должно быть своевременным и упорядоченным, а работа над бюджетом должна вестись в соответствии с заранее установленным графиком.

Этот график должен предусматривать принятие закона о бюджете до начала финансового года, а у других МДВ должно быть достаточно времени для осмысленной подготовки проектов своих бюджетов в соответствии с инструкциями. Задержки в процессе утверждения бюджета могут создать неопределенность относительно уровня утвержденных расходов и не позволить государству вовремя провести некоторые операции, например, заключить важные контракты. В бюджетном циркуляре и руководстве по подготовке бюджета должны быть изложены четкие инструкции в отношении бюджетного процесса, в том числе ориентировочные максимальные лимиты, установленные применительно к административным единицам и функциональным категориям.

Для того чтобы избежать необходимости внесения изменений в проект бюджета в “последнюю минуту”, важно обеспечить активное участие политического руководства в определении общих сумм ассигнований (особенно для секторов или функциональных категорий), начиная с самых ранних стадий процесса подготовки бюджета. Этот процесс должен начинаться с проверки и утверждения лимитов, ограничивающих объем ассигнований, указанных в бюджетном циркуляре, путем утверждения либо бюджетного циркуляра, либо общих сумм ассигнований (например, в документе о бюджетных предположениях).

Оцениваемые параметры (Метод оценки M2):

- (i) Наличие четко сформулированного и не подлежащего изменениям графика подготовки бюджета.
- (ii) Четко сформулированные/всеобъемлющие инструкции относительно составления бюджетных заявок (содержащиеся в бюджетном циркуляре или аналогичном документе) и активное участие политического руководства в составлении этих инструкций.
- (iii) Своевременное утверждение бюджета законодательным органом или органом, наделенным аналогичными полномочиями (в течение последних трех лет).

ПРИМЕЧАНИЕ: МДВ, имеющие отношение к аспектам бюджета, оцениваемым при помощи данного показателя, – это те учреждения, которые непосредственно отвечают за исполнение бюджета в соответствии с политикой в отношении конкретных секторов и непосредственно получают средства или уполномочены Минфином расходовать эти средства. Департаменты и ведомства, отчитывающиеся перед министерством, в составе которого они действуют и от которого они получают бюджетные средства, не должны учитываться в данной оценке.

¹⁰ Под “политическим руководством” имеется в виду исполнительная власть, т.е. Кабинет министров или аналогичный ему орган. Участие законодательного органа в утверждении проекта бюджета оценивается при помощи показателя PI-27.

Параметр	Минимальные требования, которым должен соответствовать параметр для присвоения балла Метод оценки М2
(i) Наличие и соблюдение четко сформулированного и не подлежащего изменениям графика подготовки бюджета	<p>Оценка = А: Установлен четко сформулированный график подготовки бюджета, который в основном соблюдается и дает МДВ достаточно времени (по крайней мере шесть недель с момента получения бюджетного циркуляра) для составления подробных и продуманных смет в установленный срок.</p> <p>Оценка = В: Установлен четко сформулированный график подготовки бюджета, однако зачастую имеют место задержки. Этот график дает МДВ достаточно времени (по крайней мере четыре недели с момента получения бюджетного циркуляра), так что большинству из них удается составить продуманные и подробные сметы в установленный срок.</p> <p>Оценка = С: Установлен четко сформулированный график подготовки бюджета, однако он является весьма несовершенным, и часто имеют место задержки. При таком графике у МДВ оказывается недостаточно времени для составления подробных смет, поэтому многим из них не удается составить свои сметы в установленный срок.</p> <p>Оценка = D: График подготовки бюджета не составляется ИЛИ в целом не соблюдается, ИЛИ же время, отпущенное МДВ для подготовки бюджетов, явно недостаточно для составления осмысленных заявок.</p>
(ii) Инструкции относительно подготовки бюджетных заявок	<p>Оценка = А: МДВ рассылается полный и четко сформулированный бюджетный циркуляр, в котором установлены лимиты, утвержденные Кабинетом министров (или аналогичным органом) до рассылки циркуляра МДВ.</p> <p>Оценка = В: МДВ рассылается полный и четко сформулированный бюджетный циркуляр, в котором установлены лимиты, утвержденные Кабинетом министров (или аналогичным органом). Эти лимиты утверждаются после рассылки циркуляра МДВ, но до завершения составления ими своих бюджетных заявок.</p> <p>Оценка = С: МДВ рассылается бюджетный циркуляр, в котором установлены лимиты по каждой из административных единиц и функциональных категорий. Проекты бюджетов рассматриваются и утверждаются Кабинетом министров только после того, как они составлены во всех подробностях МДВ, что существенно ограничивает возможности Кабинета министров для внесения изменений.</p> <p>Оценка = D: Бюджетный циркуляр не рассылается МДВ, ИЛИ качество этого циркуляра является весьма низким, ИЛИ Кабинет министров включается в процесс утверждения ассигнований лишь непосредственно перед представлением подробных проектов бюджетов законодательному органу, что лишает его возможности вносить какие-либо изменения.</p>
(iii) Своевременное утверждение бюджета законодательным органом	<p>Оценка = А: В последние три года законодательный орган утверждает бюджет до начала финансового года.</p> <p>Оценка = В: В последние три года законодательный орган утверждает бюджет до начала финансового года, однако в один из последних трех лет имели место задержки сроком до двух месяцев.</p> <p>Оценка = С: В два из последних трех лет законодательный орган утвердил бюджет в течение двух месяцев после начала финансового года.</p> <p>Оценка = D: В два из последних трех лет законодательный орган утвердил бюджет позднее, чем через два месяца после начала финансового года.</p>

PI-12 Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности

Последствия решений, принимаемых в процессе проведения политики в отношении государственных расходов, сказываются в течение многих лет, поэтому такие решения должны приниматься с учетом наличия ресурсов в среднесрочной перспективе. В связи с этим изменения в политику должны вноситься на основании составленных на много лет вперед финансовых прогнозов относительно доходов, среднесрочных совокупных показателей расходов, в том числе обязательных расходов и финансирования потенциального дефицита (в том числе на основании результатов анализов экономической приемлемости уровня задолженности, как внешней, так и внутренней).

Решения, принимаемые в процессе проведения политики в отношении государственных расходов, или варианты этой политики должны быть описаны в документах с изложением стратегии деятельности в конкретных секторах, и будущие расходы, связанные с такими решениями и вариантами, должны быть полностью рассчитаны (в том числе текущие расходы, а также те расходы, которые связаны с запланированными капиталовложениями), с тем чтобы можно было определить, насколько приемлема проводимая в настоящее время политика и новые варианты этой политики с учетом совокупных целевых показателей финансового состояния. На этой основе должны приниматься политические решения и рассчитываться ориентировочные среднесрочные ассигнования различным секторам. Взаимосвязь между политикой и бюджетом зависит от того, учитывают ли перспективные оценки прямые затраты, связанные с возможными последствиями новых политических инициатив, использованы ли в них четко сформулированные и обусловленные стратегией критерии отбора инвестиций и интегрированы ли они в процесс составления бюджета на год.

Страны, внедрившие эффективные программы планирования бюджета на много лет вперед, как правило, получают высокую оценку по большинству аспектов данного показателя. В этой связи те, кто проводит оценку, могли бы использовать слово “программы” вместо слова “функции” в параметре (i) и слов “отраслевые стратегии” в параметрах (iii) и (iv) данного показателя.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M2):

- (i) Составление финансовых прогнозов и планирование ассигнований в разбивке по функциональным категориям на несколько лет вперед
- (ii) Охват и периодичность анализа экономической приемлемости задолженности
- (iii) Наличие отраслевых стратегий и составление смет текущих расходов и капиталовложений на несколько лет вперед
- (iv) Взаимосвязь между сметами капиталовложений и перспективными оценками расходов

Параметр	Минимальные требования, которым должен соответствовать параметр для присвоения балла Метод оценки М2
(i) Финансовые прогнозы на несколько лет и ассигнования по функциональным категориям	<p>Оценка = А: Прогнозы финансовых агрегатов (в разбивке по основным категориям экономической и функциональной/отраслевой классификаций) составляются по крайней мере на три года на возобновляемой ежегодной основе. Существует четкая взаимосвязь между перспективными оценками и установкой годовых бюджетных лимитов, а расхождения объясняются.</p> <p>Оценка = В: Прогнозы финансовых агрегатов (в разбивке по основным категориям экономической и функциональной/отраслевой классификаций) составляются по крайней мере на два года на возобновляемой ежегодной основе. Существует четкая взаимосвязь между перспективными оценками и установкой годовых бюджетных лимитов, а расхождения объясняются.</p> <p>Оценка = С: Прогнозы финансовых агрегатов (в разбивке по основным категориям экономической и функциональной/отраслевой классификаций) составляются по крайней мере на два года на возобновляемой ежегодной основе.</p> <p>Оценка = D: Перспективные оценки финансовых агрегатов не проводятся.</p>
(ii) Охват и периодичность анализа экономической приемлемости задолженности	<p>Оценка = А: Анализ экономической приемлемости внешней и внутренней задолженности проводится ежегодно.</p> <p>Оценка = В: Анализ экономической приемлемости внешней и внутренней задолженности проводился по крайней мере один раз за последние три года.</p> <p>Оценка = С: Анализ экономической приемлемости по крайней мере внешней задолженности проводился один раз за последние три года.</p> <p>Оценка = D: За последние два года анализ экономической приемлемости задолженности не проводился.</p>
(iii) Наличие отраслевых стратегий с рассчитанными затратами	<p>Оценка = А: Существуют стратегии в отношении секторов, на которые приходится не менее 75 процентов первичных расходов. В рамках этих стратегий полностью составлены сметы текущих расходов и капиталовложений, в целом согласующиеся с финансовыми прогнозами.</p> <p>Оценка = В: Существуют документы с изложением стратегий в отношении секторов, на которые приходится от 25 до 75 процентов первичных расходов. В рамках этих стратегий полностью составлены сметы текущих расходов и капиталовложений, в целом согласующиеся с финансовыми прогнозами.</p> <p>Оценка = С: Существуют документы с изложением стратегий в отношении нескольких крупнейших секторов, однако достаточно подробные сметы расходов составлены только по тем секторам, на которые приходится до 25 процентов первичных расходов, ИЛИ стратегии, в рамках которых составлены сметы расходов, охватывают большее число секторов, но не согласуются с совокупными финансовыми прогнозами.</p> <p>Оценка = D: Разработаны стратегии в отношении некоторых</p>

	<p>секторов, однако ни одна из них не содержит достаточно полной сметы капиталовложений и текущих расходов.</p>
<p>(iv) Взаимосвязь между сметами капиталовложений и перспективными оценками расходов</p>	<p>Оценка = А: Проводится последовательный отбор капиталовложений на основе соответствующих отраслевых стратегий, а сметы связанных с этими капиталовложениями текущих расходов составляются с учетом отраслевых ассигнований и включаются в перспективную оценку бюджетных расходов на сектора.</p> <p>Оценка = В: Большинство важных капиталовложений осуществляются на основе стратегий в отношении соответствующих секторов, а сметы связанных с этими капиталовложениями текущих расходов составляются с учетом отраслевых ассигнований и включаются в перспективную оценку бюджетных расходов на сектора.</p> <p>Оценка = С: Многие решения в отношении капиталовложений плохо увязаны с отраслевыми стратегиями, а сметы связанных с этими капиталовложениями текущих расходов включаются в перспективную оценку бюджетных расходов лишь в немногих (но важных) случаях.</p> <p>Оценка = D: Сметы капиталовложений составляются отдельно от смет текущих расходов, в результате чего имеют место расхождения между показателями текущих расходов.</p>

PI-13 Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков

Эффективность налогообложения зависит от общей эффективности механизмов контроля в рамках системы сбора государственных доходов и управления ими (см. PI-14). В то же время, она в значительной степени зависит от непосредственного участия налогоплательщиков – как физических лиц, так и частных корпораций – и от сотрудничества с налогоплательщиками. Налогоплательщики вносят свой вклад в обеспечение соблюдения налоговых требований в целом, если для этого созданы надлежащие стимулы и способствующие этому условия, такие как высокая степень прозрачности налоговых обязательств, в том числе четко сформулированные законы и административные процедуры, доступ к соответствующей информации и возможности для обжалования административных решений в отношении налоговых обязательств.

Эффективная система налогообложения способствует соблюдению налоговых требований и ограничивает возможности для расчета налоговых требований на договорной основе и в индивидуальном порядке, обеспечивая полноту и ясность налогового законодательства, ограничивающего дискреционные полномочия участвующих в этом процессе государственных учреждений (особенно в том, что касается исчисления налоговой базы и освобождения от уплаты налога), таких как налоговая администрация (НА), министерство финансов или учреждения, способствующие привлечению инвестиций.

Следует отметить, что НА страны может состоять из нескольких учреждений или органов (таких как департамент внутренних поступлений или таможенное управление), причем основной функцией каждого из них является сбор доходов. Все эти учреждения следует оценивать при помощи показателей, имеющих отношение к государственным доходам, т.е. показателей PI-13, PI-14 и PI-15, если эти показатели применимы.

Информирование налогоплательщиков является важным условием обеспечения соблюдения налогоплательщиками правил регистрации, заполнения деклараций и уплаты налогов. Фактическим и потенциальным налогоплательщикам необходим беспрепятственный доступ к простой для понимания, полной и постоянно обновляемой информации о законах, правилах и процедурах (публикуемой на веб-сайтах государственных органов, распространяемой на семинарах, организуемых для налогоплательщиков, а также широко распространяемой в виде инструкций/брошюр), а также к другим источникам информации и средствам информирования налогоплательщиков. Кроме того, в рамках кампаний информирования налогоплательщиков, потенциальным налогоплательщикам необходимо разъяснять их обязательства.

Для того чтобы налогоплательщики имели возможность оспаривать решения налоговой администрации и начисленные суммы налога, необходимо наличие эффективного механизма апелляций/подачи жалоб, гарантирующего справедливое отношение к каждому налогоплательщику. При оценке такого механизма обжалования решений налоговых органов следует учитывать такие факторы, как *существование* такой системы на практике, *ее независимость* в плане организационной структуры, назначения на должности и финансирования, *ее полномочия*, т.е. возможность предпринимать определенные действия в соответствии с принятыми решениями, а также *ее функциональные возможности* (число и масштабы рассматриваемых дел), эффективность (время, необходимое для рассмотрения дел) и справедливость (в плане принятия сбалансированных решений).

Оцениваемые параметры (Метод оценки M2):

- (i) Понятность и полнота налоговых обязательств.
- (ii) Доступ налогоплательщиков к информации о налоговых обязательствах и административных процедурах.
- (iii) Наличие и функционирование механизма обжалования решений налоговых органов.

<p>Параметр</p>	<p>Минимальные требования, которым должен соответствовать параметр для присвоения балла Метод оценки М2</p>
<p>(i) Понятность и полнота налоговых обязательств</p>	<p>Оценка = А: Законодательство и процедуры применительно ко всем основным налогам являются полными и понятными, а дискреционные полномочия задействованных в процессе налогообложения государственных учреждений строго ограничены.</p> <p>Оценка = В: Законодательство и процедуры применительно к некоторым, но не ко всем основным налогам являются полными и понятными, а дискреционные полномочия задействованных в процессе налогообложения государственных учреждений в достаточной степени ограничены.</p> <p>Оценка = С: Законодательство и процедуры применительно к некоторым основным налогам являются полными и понятными, однако справедливость системы вызывает сомнения, поскольку задействованные в процессе налогообложения государственные учреждения наделены довольно широкими дискреционными полномочиями.</p> <p>Оценка = D: Законодательство и процедуры применительно к значительным компонентам системы налогообложения не являются ни полными, ни понятными и/или исчисление налоговой базы носит в значительной степени дискреционный характер.</p>
<p>(ii) Доступ налогоплательщиков к информации о налоговых обязательствах и административных процедурах</p>	<p>Оценка А: Налогоплательщики имеют беспрепятственный доступ к полной, понятной и постоянно обновляемой информации о налоговых обязательствах и административных процедурах применительно ко всем основным налогам, а налоговая администрация дополняет эту информацию активными кампаниями информирования налогоплательщиков.</p> <p>Оценка = В: Налогоплательщики имеют доступ к полной, понятной и постоянно обновляемой информации о налоговых обязательствах и административных процедурах применительно к некоторым основным налогам, однако информация по другим налогам ограничена.</p> <p>Оценка = С: Налогоплательщики имеют доступ к некоторой информации о налоговых обязательствах и административных процедурах, однако эта информация оказывается не столь полезной, поскольку имеется она только по отдельным налогам, не является достаточно полной и/или не обновляется надлежащим образом.</p> <p>Оценка = D: Существуют серьезные проблемы в плане доступа налогоплательщиков к последней информации о законодательстве и порядке налогообложения.</p>
<p>(iii) Наличие и функционирование механизма обжалования решений налоговых органов.</p>	<p>Оценка = А: Полностью создана и эффективно функционирует система обжалования решений налоговых органов, основанная на прозрачных административных процедурах. В рамках этой системы существуют надлежащие “сдержки и противовесы” и она основана на независимых административных структурах. Доступ к этой системе является в достаточной степени свободным, она</p>

	<p>характеризуется беспристрастностью, а решения незамедлительно исполняются.</p> <p>Оценка = В: Полностью создана и функционирует система обжалования решений налоговых органов, основанная на прозрачных административных процедурах, однако либо слишком рано судить о ее эффективности, либо необходимо решить некоторые проблемы в плане доступа, эффективности, справедливости или эффективного контроля за исполнением решений.</p> <p>Оценка = С: Система обжалования решений налоговых органов, основанная на административных процедурах, создана, однако нуждается в существенной реорганизации, чтобы быть справедливой, прозрачной и эффективной.</p> <p>Оценка = D: Функционирующей системы обжалования решений налоговых органов не существует.</p>
--	---

PI-14 Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков

Критерием оценки эффективности налогообложения является согласованность между регистрацией налогоплательщиков и правильным расчетом суммы налога, подлежащего уплате этими налогоплательщиками.

Регистрация налогоплательщиков обеспечивается механизмами контроля, установленными налоговой администрацией (НА). Одним из важных элементов такой системы контроля является база данных о налогоплательщиках, каждому из которых присвоен уникальный идентификационный номер, однако максимальная эффективность этой системы обеспечивается в том случае, если она используется в сочетании с другими государственными системами регистрации, в том числе элементов, связанных с облагаемыми налогом активами и оборотом (таких как выдача лицензий, открытие банковских счетов и счетов пенсионных фондов). Кроме того, НА должна обеспечивать соблюдение правил регистрации, периодически inspectируя потенциальных налогоплательщиков, например, выборочно проводя физические проверки производственных и жилых помещений.

Средствами, обеспечивающими соблюдение налогоплательщиками предусмотренных процедурами обязательств, связанных с регистрацией и заполнением налоговых деклараций, обычно являются штрафные санкции, степень которых зависит от серьезности нарушения. Действенность таких штрафов зависит от того, являются ли они достаточно высокими для обеспечения желаемого результата, и применяются ли они на последовательной и справедливой основе.

В рамках современных систем налогообложения все более широко используются самостоятельный расчет суммы подлежащего уплате налога налогоплательщиками, а также выборочный аудит налогоплательщиков в качестве важнейших средств, обеспечивающих более неукоснительное соблюдение налоговых требований и препятствующих уклонению от уплаты налогов. Неизбежная ограниченность ресурсов означает, что необходимо усовершенствовать процесс отбора налогоплательщиков при проведении аудита: необходимо сосредоточить внимание на тех налогоплательщиках и налогооблагаемых видах деятельности, которые связаны с наиболее высоким потенциальным риском несоблюдения налоговых правил. Показателями такого риска являются частота внесения изменений в декларации и дополнительные суммы налога, начисленные в результате аудита. Сбор и анализ информации о несоблюдении налоговых требований и других факторах риска необходимы для того, чтобы сосредоточить усилия органов налогового аудита и соответствующие ресурсы на конкретных секторах и определенных видах налогоплательщиков, т.е. там, где существует наиболее высокий риск недополучения налоговых поступлений. Более серьезными случаями несоблюдения налоговых требований являются преднамеренные попытки уклонения от уплаты налога и мошенничество, в том числе вступление в сговор с сотрудниками налоговых органов. Способность налоговых органов регулярно выявлять серьезные нарушения, связанные с уклонением от уплаты налога и мошенничеством, проводить расследования и успешно преследовать нарушителей в судебном порядке, является необходимым условием обеспечения выполнения налогоплательщиками своих обязательств.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M2):

- (i) Средства контроля в рамках системы регистрации налогоплательщиков
- (ii) Эффективность штрафных санкций, применяемых в случае несоблюдения требований, предъявляемых к регистрации и заполнению налоговых деклараций
- (iii) Планирование и мониторинг налогового аудита и расследований случаев мошенничества

Параметр	Минимальные требования, которым должен соответствовать параметр для присвоения балла Метод оценки М2
(i) Средства контроля в рамках системы регистрации налогоплательщиков	<p>Оценка = А: Налогоплательщики регистрируются в комплексной базе данных, непосредственно связанной с другими государственными системами регистрации и правилами, установленными в отношении финансового сектора.</p> <p>Оценка = В: Налогоплательщики регистрируются в комплексной базе данных, в определенной степени связанной с другими государственными системами регистрации и правилами, установленными в отношении финансового сектора.</p> <p>Оценка = С: Налогоплательщики регистрируются в базах данных по отдельным видам налогов, которые иногда не являются взаимосвязанными и согласованными. Взаимосвязь с другими функциями регистрации/лицензирования может быть недостаточно тесной, что может компенсироваться за счет проведения периодических проверок потенциальных налогоплательщиков.</p> <p>Оценка = D: Не существует каких-либо эффективных механизмов контроля или систем, обеспечивающих регистрацию налогоплательщиков.</p>
(ii) Эффективность штрафных санкций, применяемых в случае несоблюдения требований, предъявляемых к регистрации и заполнению налоговых деклараций	<p>Оценка = А: Штрафы за все виды нарушений установлены на достаточно высоком уровне, чтобы служить сдерживающим фактором, и применяются последовательно.</p> <p>Оценка = В: Предусмотрены штрафы за большинство видов нарушений, однако они не всегда оказываются эффективными, поскольку применяются они недостаточно широко и/или непоследовательно.</p> <p>Оценка = С: Штрафы за несоблюдение налоговых требований в целом предусмотрены, однако необходимо внести существенные изменения в их структуру, размер и порядок их взимания, с тем чтобы сделать их действенным средством, обеспечивающим соблюдение налоговых требований.</p> <p>Оценка = D: Штрафы за несоблюдение налоговых требований либо вообще не взимаются, либо являются неэффективными (установлены на слишком низком уровне или редко взимаются).</p>
(iii) Планирование и мониторинг налогового аудита и расследований случаев мошенничества	<p>Оценка = А: Налоговый аудит и расследования случаев мошенничества проводятся, а соответствующая отчетность представляется в соответствии с комплексным и документально оформленным планом аудита. Существуют четко сформулированные критерии оценки степени риска по всем основным налогам, по которым допускается самостоятельный расчет налогоплательщиками подлежащих уплате сумм.</p> <p>Оценка = В: Налоговый аудит и расследования случаев мошенничества проводятся, а соответствующая отчетность представляется в соответствии с комплексным и документально оформленным планом аудита. Существуют четко сформулированные критерии оценки степени риска по крайней мере по одному из основных налогов, по которым допускается самостоятельный расчет налогоплательщиками подлежащих уплате сумм.</p> <p>Оценка = С: Существует программа периодических аудиторских проверок и расследований случаев мошенничества, однако налоговый аудит не основывается на четко сформулированных критериях оценки степени риска.</p> <p>Оценка = D: Налоговый аудит и расследования случаев мошенничества проводятся непоследовательно, от случая к случаю, либо вообще не проводятся.</p>

PI-15 Эффективность сбора налогов

Накопление задолженности по налогам может быть одним из важнейших факторов, снижающим результаты исполнения бюджета, в то время как способность обеспечивать взыскание просроченных налогов укрепляет доверие к процессу налогообложения и свидетельствует об одинаково справедливом отношении ко всем налогоплательщикам, как к тем, которые платят налоги добровольно, так и к тем, кто нуждается в тщательной проверке. Сам по себе уровень задолженности по налогам не обязательно взаимосвязан с эффективностью системы сбора налогов, поскольку широкое использование самообложения может существенно увеличить задолженность по налогам. Однако способность налогового органа взимать начисленные налоги имеет решающее значение, если только общий уровень задолженности не является незначительным. Отчасти взыскание задолженности по налогам имеет отношение к урегулированию спора, предметом которого являются просроченные налоговые платежи. В некоторых странах задолженность по налоговым платежам, являющаяся предметом спора, составляет значительную часть общей суммы задолженности по налогам, поэтому валовая сумма задолженности (с учетом оспариваемых налогов) может существенно отличаться от чистой суммы задолженности (без учета оспариваемых налогов).

Своевременное перечисление собранных налогов на счета казначейства имеет решающее значение для обеспечения наличия налоговых поступлений для осуществления государственных расходов. Для этого либо существуют правила, обязывающие налогоплательщиков перечислять налоговые платежи непосредственно на счета, контролируемые казначейством (которые могут управляться определенным банком), либо, если налоговый орган имеет собственные налоговые счета, средства с этих счетов периодически и в полном объеме перечисляются на счета, контролируемые казначейством (сроки перечисления средств не учитывают задержки, обусловленные функционированием банковской системы).

Должна регулярно составляться агрегированная отчетность по начисленным налогам, собранным налогам, задолженности по налогам и по платежам, перечисленным казначейству (и полученным казначейством). Эта отчетность при необходимости должна согласовываться, с тем чтобы обеспечивалось надлежащее функционирование системы сбора налогов, осуществлялось наблюдение за задолженностью по налогам, а средства в расчетах были сведены к минимуму.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Коэффициент собираемости просроченных налоговых платежей, рассчитанных на валовой основе, т.е. процент задолженности по налогам по состоянию на начало финансового года, взысканной в течение данного финансового года (средний показатель за два последних финансовых года).
- (ii) Эффективность перечисления налоговым органом собранных налогов на счета казначейства.
- (iii) Периодичность согласования составленной отчетности по начисленным налогам, полученным налогам, задолженности по налоговым платежам и налогам, полученным казначейством.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
А	<p>(i) Средний коэффициент взыскания задолженности за два последних финансовых года составил не менее 90 процентов, ИЛИ общая сумма задолженности по налогам является незначительной (менее 2 процентов общей суммы налогов, собранных в течение года).</p> <p>(ii) Все налоговые поступления перечисляются непосредственно на счета, контролируемые казначейством, или средства перечисляются казначейству ежедневно.</p> <p>(iii) Полное согласование отчетности по начисленным налогам, собранным налогам, задолженности по налоговым платежам и средствам, перечисленным казначейству, осуществляется по крайней мере ежемесячно, в течение одного месяца после окончания отчетного месяца.</p>
В	<p>(i) Средний коэффициент взыскания задолженности за два последних финансовых года составил от 75 до 90 процентов, а общая сумма задолженности по налогам является значительной.</p> <p>(ii) Налоговые поступления перечисляются казначейству по крайней мере раз в неделю.</p> <p>(iii) Полное согласование отчетности по начисленным налогам, собранным налогам, задолженности по налоговым платежам и средствам, перечисленным казначейству, осуществляется по крайней мере раз в квартал, в течение шести недель после окончания отчетного квартала.</p>
С	<p>(i) Средний коэффициент взыскания задолженности за два последних финансовых года составил от 60 до 75 процентов, а общая сумма задолженности по налогам является значительной.</p> <p>(ii) Налоговые поступления перечисляются казначейству по крайней мере раз в месяц.</p> <p>(iii) Полное согласование отчетности по начисленным налогам, собранным налогам, задолженности по налоговым платежам и средствам, перечисленным казначейству, осуществляется по крайней мере раз в год, в течение 3 месяцев после окончания отчетного года.</p>
Д	<p>(i) Средний коэффициент взыскания задолженности за два последних финансовых года составил от 60 до 75 процентов, а общая сумма задолженности по налогам является значительной.</p> <p>(ii) Налоговые поступления перечисляются казначейству реже, чем раз в месяц.</p> <p>(iii) Полное согласование отчетности по начисленным налогам, собранным налогам, задолженности по налоговым платежам и средствам, перечисленным казначейству, не осуществляется по крайней мере раз в год или осуществляется с задержкой более чем на 3 месяца.</p>

PI-16 Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам

Для эффективного исполнения бюджета в соответствии с планами работ необходимо, чтобы бюджетные министерства, департаменты и ведомства (МДВ) получали достоверную информацию о наличии средств, на которые они могут рассчитывать, принимая обязательства по текущим и капитальным расходам. При помощи этого показателя оценивается способность центрального министерства финансов предоставлять достоверную информацию о наличии средств МДВ, в ведении которых находятся административные (или программные) категории расходов бюджета центрального правительства, и которые поэтому являются основными получателями такой информации от министерства финансов. В оценке при помощи данного показателя речь идет о тех же самых МДВ, что и в оценке при помощи показателя PI-11.

В некоторых системах средства (лимиты, ограничивающие обязательства по расходам, полномочия по расходованию или перечислению наличных средств) распределяются министерством финансов поэтапно в течение финансового года (ежемесячно, ежеквартально и т.п.). В других системах принятие закона о бюджете на год еще в начале финансового года полностью наделяет соответствующие министерства и ведомства всеми полномочиями по расходованию средств, однако на практике министерство финансов (или другой центральный орган) может приостановить принятие министерствами новых обязательств по расходам (и осуществление ими соответствующих платежей), если возникают проблемы, связанные с наличием денежных средств. Для того чтобы система была предсказуемой и надежной, сумма средств, выделенных учреждению на определенный период времени, не должна сокращаться на протяжении этого периода.

Предсказуемости наличия средств у МДВ способствует эффективное планирование, контроль и управление ликвидностью со стороны казначейства, основанные на регулярно составляемых и достоверных прогнозах относительно притока и существенного нетипичного оттока денежных средств (например, в связи с проведением выборов или дискреционными капиталовложениями). Эти прогнозы должны быть увязаны с исполнением бюджета и обязательствами по расходам, планируемыми МДВ, и учитывать планируемое на год заимствование, с тем чтобы в любой момент обеспечивалось наличие достаточной ликвидности.

Иногда правительству приходится вносить изменения в ассигнования в течение года в свете непредвиденных событий, влияющих на уровни доходов и/или расходов. Влияние таких изменений на предсказуемость и целостность первоначальных бюджетных ассигнований сводится к минимуму, если заранее оговорен порядок внесения изменений, согласующийся с корректировкой бюджетных приоритетов на систематической и прозрачной основе (например, если определенные категории или статьи бюджетных расходов объявляются высокоприоритетными или, например, “связанными с сокращением бедности” и поэтому не подлежащими сокращению). В качестве альтернативного варианта, коррективы могут вноситься без каких-либо четко сформулированных правил/принципов, или в неофициальном порядке (например, путем приостановки принятия новых обязательств по расходам). В то время как многие изменения могут вноситься в бюджет в административном порядке, лишь в незначительной степени влияя на фактическую структуру расходов на более агрегированном уровне бюджетной классификации, другие, более существенные изменения могут повлиять на фактическую структуру расходов на достаточно агрегированных уровнях административной, функциональной и экономической классификаций. Правила, в которых указано, когда законодательному органу следует включаться в процесс внесения таких изменений в бюджет в течение года, оцениваются при помощи показателя PI-27 и не рассматриваются в настоящем разделе.

В настоящем разделе не оценивается соблюдение МДВ лимитов, ограничивающих обязательства по расходам и соответствующие платежи. Этот аспект оценивается при помощи показателя РІ-2 в разделе о внутреннем контроле

Оцениваемые параметры (Метод оценки М1):

- (i) Эффективность прогнозирования и мониторинга денежных потоков.
- (ii) Достоверность и временной горизонт информации о лимитах, ограничивающих обязательства по расходам, периодически предоставляемой МДВ в течение года.
- (iii) Периодичность и прозрачность корректировок бюджетных ассигнований, решения по которым принимаются на уровне, являющемся вышестоящим по отношению к МДВ.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	(i) Прогноз относительно ликвидности составляется на финансовый год и обновляется ежемесячно на основе фактических данных о притоке и оттоке денежных средств. (ii) МДВ имеют возможность планировать расходы и принимать обязательства по расходам в рамках выделенных им бюджетных ассигнований заблаговременно, по крайней мере за шесть месяцев. (iii) Существенные изменения в бюджетные ассигнования вносятся только один или два раза в год и делается это на прозрачной и предсказуемой основе.
B	(i) Прогноз относительно ликвидности составляется на финансовый год и обновляется не реже, чем раз в квартал, на основе фактических данных о притоке и оттоке денежных средств. (ii) МДВ заблаговременно, не реже, чем раз в квартал, получают достоверную информацию о лимитах, ограничивающих обязательства по расходам. (iii) Существенные изменения в бюджетные ассигнования вносятся только один или два раза в год и делается это на довольно прозрачной основе.
C	(i) Прогноз относительно ликвидности составляется на финансовый год, но не обновляется (либо обновляется лишь частично и нечасто). (ii) МДВ получают достоверную информацию лишь за один или два месяца до начала финансового года. (iii) Существенные изменения в бюджетные ассигнования вносятся довольно часто и в определенной степени прозрачно.
D	(i) Планирование и мониторинг денежных потоков не осуществляются, либо качество их является весьма низким. (ii) МДВ получают информацию о лимитах, ограничивающих обязательства по расходам, менее чем за месяц до начала финансового года, ЛИБО вообще не получают достоверной информации о наличии средств для принятия обязательств по расходам. (iii) Существенные изменения в бюджетные ассигнования вносятся довольно часто и делается это непрозрачно.

PI-17 Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими

Управление задолженностью, в том числе получение займов, их обслуживание и погашение, и предоставление государственных гарантий часто являются основными элементами комплексной системы управления финансами и бюджетом. Низкая эффективность управления задолженностью и гарантиями может обернуться неоправданно высокими затратами на обслуживание задолженности и создать значительные финансовые риски. Наличие и функционирование системы сбора и обработки данных о задолженности и регулярный учет основных элементов задолженности и их динамики имеют решающее значение для обеспечения целостности данных и получения желаемых результатов, таких как составление точных смет расходов на обслуживание задолженности, своевременное производство платежей в счет ее обслуживания и продуманное планирование пролонгации займов.

Одним из важных условий избежания экономически необоснованного заимствования и высоких расходов на выплату процентов является учет и консолидация информации о кассовых остатках на всех государственных банковских счетах (в том числе о средствах внебюджетных фондов и счетах контролируемых государством проектов). Подсчету остатков средств на банковских счетах и консолидации соответствующей информации способствует наличие единого казначейского счета или централизация всех счетов. Для того чтобы обеспечивалась регулярная консолидация множества банковских счетов, ведущихся вне центрального учреждения, как правило, требуются механизмы своевременного электронного клиринга и расчетов с государственными банками.

Еще одним важнейшим условием эффективности обслуживания задолженности является надлежащий учет предоставляемых государством гарантий и представление отчетности по ним, а также утверждение всех гарантий одним государственным органом (например, министерством финансов или комиссией по управлению задолженностью) на основании четко сформулированных и прозрачных критериев.

Проведение анализов экономической приемлемости задолженности оценивается при помощи показателя PI-12 в разделе о многолетней перспективе финансового планирования, а контроль за обязательствами по предоставленным гарантиям – при помощи показателя PI-9 в разделе о контроле за финансовым риском.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M2):

- (i) Эффективность учета и представления данных о задолженности
- (ii) Уровень консолидации государственных кассовых остатков
- (iii) Порядок получения займов и предоставления гарантий

Параметр	Минимальные требования, которым должен соответствовать параметр для присвоения балла Метод оценки М2
(i) Эффективность учета и представления данных о задолженности	<p>Оценка = А: Учетные данные о внутренней и внешней задолженности являются полными, постоянно обновляются, подлежат согласованию на ежемесячной основе и считаются соответствующими высоким стандартам целостности данных. Подробные отчеты об управлении задолженностью и статистические отчеты (о сумме задолженности, ее обслуживании и соответствующих операциях) составляются не реже, чем раз в квартал.</p> <p>Оценка = В: Учетные данные о внутренней и внешней задолженности являются полными, постоянно обновляются и подлежат согласованию на ежеквартальной основе. Данные считаются соответствующими довольно высоким стандартам, однако есть небольшие недостатки в плане согласования данных. Подробные отчеты об управлении задолженностью и статистические отчеты (о сумме задолженности, ее обслуживании и соответствующих операциях) составляются не реже, чем раз в год.</p> <p>Оценка = С: Учетные данные о внутренней и внешней задолженности являются полными, постоянно обновляются и подлежат согласованию на ежеквартальной основе. Качество данных считается приемлемым, однако имеют место некоторые недочеты и недостатки в плане согласования данных. Отчеты о сумме задолженности и ее обслуживании составляются нерегулярно и являются ограниченными по своему содержанию.</p> <p>Оценка = D: Учетные данные о задолженности являются в значительной степени неполными и неточными.</p>
(ii) Уровень консолидации государственных кассовых остатков	<p>Оценка = А: Все кассовые остатки ежедневно подсчитываются и консолидируются.</p> <p>Оценка = В: Большинство кассовых остатков подсчитываются и консолидируются не реже, чем раз в неделю, однако за рамками этого процесса остаются некоторые внебюджетные счета.</p> <p>Оценка = С: Подсчет и консолидация большинства государственных кассовых остатков производятся не реже, чем раз в месяц, однако используемая система не позволяет консолидировать остатки на банковских счетах.</p> <p>Оценка = D: Подсчет остатков производится нерегулярно, если вообще производится, и система не позволяет консолидировать остатки на банковских счетах.</p>

<p>(iii) Порядок получения займов и предоставления гарантий</p>	<p>Оценка = А: Центральное правительство получает займы и предоставляет гарантии на основе прозрачных критериев и в соответствии с финансово-бюджетными целевыми показателями. Получение займов и предоставление гарантий всегда подлежит утверждению единственным государственным органом, наделенным соответствующими полномочиями.</p> <p>Оценка = В: Центральное правительство получает займы и предоставляет гарантии в рамках лимитов, ограничивающих общую сумму задолженности и гарантий. Получение займов и предоставление гарантий всегда подлежит утверждению единственным государственным органом, наделенным соответствующими полномочиями.</p> <p>Оценка = С: Получение займов и предоставление гарантий всегда подлежит утверждению единственным государственным органом, наделенным соответствующими полномочиями, однако решения принимаются не на основании четко сформулированных критериев, принципов и общих лимитов.</p> <p>Оценка = D: Получение займов и предоставление гарантий подлежит утверждению различными государственными органами, и при этом отсутствует единый механизм контроля.</p>
---	--

PI-18 Эффективность мер контроля за фондом заработной платы

Расходы на заработную плату обычно являются одной из крупнейших статей государственных расходов и часто подвергаются риску, связанному со слабым контролем и коррупцией. В данном разделе речь идет только о фонде заработной платы государственных служащих. Оплата непостоянной работы и дискреционные выплаты, не являющиеся частью фонда заработной платы, являются предметом оценки системы внутреннего контроля в целом (PI-20). Однако могут существовать отдельные фонды заработной платы для разных сегментов государственной службы. Тем более важно, чтобы такие фонды заработной платы оценивались при помощи данного показателя и чтобы соответствующая информация указывалась в комментариях.

В основе фонда заработной платы лежит база данных о персонале (которая в некоторых случаях называется “номинальным списочным составом” и не всегда является компьютеризированной) – список всех сотрудников, ежемесячно получающих зарплату, сверяемый с утвержденным штатным расписанием учреждения и учетной документацией (или картотекой) по каждому из сотрудников. Важнейшим средством контроля является увязка фонда заработной платы с базой данных о персонале. Любые необходимые изменения, вносимые в базу данных о персонале, должны своевременно указываться в соответствующей отчетности и отслеживаться органом аудита. Аудит фонда заработной платы должен проводиться регулярно с целью выявления фиктивных работников, устранения недочетов в данных и обнаружения недостатков системы контроля.

Оцениваемые параметры (Метод оценки М1):

- (i) Интеграция и согласованность между учетной документацией по персоналу и данными о фонде заработной плате.
- (ii) Своевременность внесения изменений в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы.
- (iii) Средства внутреннего контроля за изменениями, вносимыми в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы.
- (iv) Проведение аудиторских проверок фонда заработной платы с целью выявления недостатков системы контроля и/или фиктивных работников.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
А	<p>(i) База данных о персонале и фонд заработной платы непосредственно увязаны друг с другом с целью обеспечения согласованности данных и ежемесячной выверки данных.</p> <p>(ii) Информация о необходимых изменениях, вносимых в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы, обновляется ежемесячно, как правило, ко времени производства выплат за следующий месяц. Ретроактивные изменения вносятся редко (при наличии достоверных данных, указываются изменения в выплаченной заработной плате максимум на 3 процента).</p> <p>(iii) Полномочия по внесению изменений в учетную документацию и фонд заработной платы четко ограничены, а изменения подлежат аудиторской проверке.</p> <p>(iv) Существует эффективная система проведения ежегодных аудиторских проверок фонда заработной платы с целью выявления недостатков системы контроля и/или фиктивных работников.</p>
В	<p>(i) База данных о персонале о фонд заработной платы непосредственно увязаны друг с другом, однако фонд заработной платы основывается на полной документации обо всех изменениях, внесенных в учетную документацию по персоналу в течение месяца, и сверяется с соответствующими данными за предыдущий месяц.</p> <p>(ii) Информация об изменениях, вносимых в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы, обновляется с задержкой до трех месяцев, однако это влияет лишь на незначительный процент изменений. Время от времени изменения вносятся ретроактивно.</p> <p>(iii) Существуют четко сформулированные полномочия и основания для внесения изменений в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы.</p> <p>(iv) Аудит фонда заработной платы всех учреждений центрального правительства проводился по крайней мере один раз за последние три года (либо в несколько этапов, либо в порядке единовременного мероприятия).</p>
С	<p>(i) База данных о персонале может быть неполной, однако фонд заработной платы сверяется с учетной документацией по персоналу не реже, чем раз в шесть месяцев.</p> <p>(ii) Значительная часть информации об изменениях, вносимых в учетную документацию по персоналу и фонд заработной платы, обновляется с задержкой до трех месяцев, что ведет к частым ретроактивным корректировкам.</p> <p>(iii) Контроль осуществляется, но не является достаточно эффективным для обеспечения целостности и последовательности данных.</p> <p>(iv) Частичные аудиторские проверки или обзоры персонала проводились в течение последних 3 лет.</p>
Д	<p>(i) Отсутствие полной документации по персоналу и соответствующей базы данных, а также отсутствие согласованности между тремя списками персонала, весьма отрицательно сказываются на целостности и последовательности данных.</p> <p>(ii) Задержки в документальном оформлении изменений, вносимых в фонд заработной платы и номинальный списочный состав, иногда существенно превышают три месяца и требуют широкого использования ретроактивных корректировок.</p> <p>(iii) Средства контроля за изменениями, вносимыми в учетную документацию, неэффективны и ведут к ошибкам при выплате заработной платы.</p> <p>(iv) За последние три года не разу не проводился аудит фонда заработной платы.</p>

PI-19 Конкуренция, эффективность расходования средств и контроль в сфере государственных закупок

Значительная часть государственных ресурсов расходуется в рамках системы государственных закупок. Эффективно функционирующая система государственных закупок обеспечивает рациональное и эффективное использование средств. Установлено, что заключение контрактов на открытой основе в условиях конкуренции является наиболее эффективным средством обеспечения эффективности закупки производственных ресурсов и использования средств для реализации программ и оказания услуг государством. В центре внимания этого показателя – качество и прозрачность нормативно-правовой основы государственных закупок, в частности таких ее аспектов, как проведение закупок в условиях открытой и справедливой конкуренции как наиболее эффективного метода закупок, а также определение альтернатив открытой конкуренции, которые могут быть обоснованными в определенных, четко оговоренных обстоятельствах.

Система закупок подлежит контролю при помощи средств, существующих в рамках системы УГФ, в том числе внутреннему контролю, осуществляемому учреждениями, отвечающими за реализацию проектов, и внешнему контролю со стороны внешних аудиторов (см. PI-20, PI-21, PI-22 и PI-26).

Однако характерной особенностью процесса государственных закупок является то, что в нем непосредственно участвует частный сектор, который, наряду с гражданами страны, непосредственно заинтересован в результатах процесса закупок. Эффективная система государственных закупок отличается тем, что участие этих заинтересованных сторон является частью системы контроля, поскольку установлены четкие процедуры регулирования, позволяющие своевременно рассматривать жалобы и протесты, подаваемые участниками этого процесса, представляющими частный сектор. Возможность использования этих процедур и доступ к информации о таких жалобах и протестах позволяет заинтересованным сторонам участвовать в осуществлении контроля за функционированием системы.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M2):

- (i) Наличие данных, свидетельствующих о том, что контракты, стоимость которых превышает пороговую величину, установленную применительно к закупкам на небольшие суммы, заключаются в условиях открытой конкуренции (процент заключенных таким образом контрактов, превышающих указанную пороговую величину).
- (ii) Обоснованность использования менее конкурентных методов закупок.
- (iii) Наличие и функционирование механизма подачи и рассмотрения жалоб, касающихся государственных закупок.

Параметр	Минимальные требования, которым должен соответствовать параметр для присвоения балла Метод оценки М2
(i) Заключение контрактов, стоимость которых превышает пороговую величину, установленную применительно к закупкам на небольшие суммы, в условиях открытой конкуренции	<p>Оценка = А: Существуют достоверные данные о методах заключения государственных контрактов, свидетельствующие о том, что более 75 процентов контрактов, стоимость которых превышает установленную пороговую величину, заключены в условиях открытой конкуренции.</p> <p>Оценка = В: Согласно имеющимся данным, более 50, но менее 75 процентов контрактов, стоимость которых превышает установленную пороговую величину, заключены в условиях открытой конкуренции, однако эти данные могут быть неточными.</p> <p>Оценка = С: Согласно имеющимся данным, менее 50 процентов контрактов, стоимость которых превышает установленную пороговую величину, заключены в условиях открытой конкуренции, однако эти данные могут быть неточными.</p> <p>Оценка = D: Недостаточно данных, которые позволили бы оценить методы заключения государственных контрактов, ИЛИ, согласно имеющимся данным, открытая конкуренция ограничена.</p>
(ii) Обоснованность использования менее конкурентных методов закупок	<p>Оценка = А: Если используются другие, менее конкурентные методы, это обосновано четкими нормативными требованиями.</p> <p>Оценка = В: Если используются другие, менее конкурентные методы, это обосновано нормативными требованиями.</p> <p>Оценка = С: Основания для использования менее конкурентных методов являются неубедительными, либо вообще отсутствуют.</p> <p>Оценка = D: Нормативные требования, не содержат четко сформулированных положений, согласно которым заключение контрактов в условиях открытой конкуренции является предпочтительным методом государственных закупок.</p>
(iii) Наличие и функционирование механизма подачи и рассмотрения жалоб, касающихся государственных закупок	<p>Оценка = А: Установлены и применяются (предусмотренные законодательством) процедуры подачи и своевременного рассмотрения жалоб, касающихся государственных закупок. Этот процесс подлежит надзору со стороны внешних органов, а данные о решениях, принятых по поданным жалобам, подлежат контролю со стороны общественности.</p> <p>Оценка = В: Установлены и применяются (предусмотренные законодательством) процедуры подачи и рассмотрения жалоб, касающихся государственных закупок, однако возможности для передачи жалобы на рассмотрение вышестоящему органу ограничены.</p> <p>Оценка = С: Установлены процедуры подачи и рассмотрения жалоб, касающихся государственных закупок, однако они не являются достаточно продуманными и применяются таким образом, что это не обеспечивает своевременное рассмотрение жалоб.</p> <p>Оценка = D: Не существует никаких процедур подачи и рассмотрения жалоб, касающихся государственных закупок.</p>

PI-20 Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой

Эффективная система внутреннего контроля – это такая система, которая (а) является актуальной (т.е. основанной на оценке рисков и средств контроля, необходимых для управления этими рисками), (b) включает комплексный и эффективный в плане затрат набор средств контроля (позволяющих обеспечивать соблюдение правил и процедур закупок и других процедур, установленных применительно к государственным расходам, предотвращать и выявлять ошибки и случаи мошенничества, обеспечивать сохранность информации и активов, а также качество и своевременность учета и отчетности), (с) является общепонятной и обеспечивает соблюдение требований, действующих в рамках этой системы, и (d) действия в обход этой системы допускаются только в действительно чрезвычайных обстоятельствах. Эффективность системы внутреннего контроля должна подтверждаться теми, кто отвечает за государственный финансовый контроль, результатами регулярных внутренних и внешних аудиторских проверок и других оценок и анализов, проводимых руководством учреждений. Одним из видов информации может быть процент ошибок или брака в применяемых на повседневной основе финансовых процедурах.

Другие показатели в данном наборе используются для оценки таких параметров, как эффективность контроля за такими аспектами, как управление задолженностью, фондом заработной платы и заимствование. Поэтому данный показатель имеет отношение только к эффективности контроля за оплатой товаров и услуг, оплатой труда непостоянных работников и дискреционными выплатами сотрудникам и за принятием обязательств по соответствующим расходам. Эффективность контроля за принятием обязательств по расходам выделена в отдельный параметр данного показателя, учитывая значения таких средств контроля для обеспечения того, чтобы государственные платежные обязательства не превышали прогнозируемый объем денежных средств, и чтобы не возникала задолженность по расходам (см. показатель PI-4).

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Эффективность контроля за принятием обязательств по расходам.
- (ii) Полнота, актуальность и понятность других правил/процедур внутреннего контроля.
- (iii) Соблюдение правил проведения и регистрации операций.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	<p>(i) Существует комплексная система контроля за принятием обязательств по расходам, эффективно ограничивающая обязательства объемом фактически имеющихся в наличии средств и утвержденными бюджетными ассигнованиями (с внесенными в них поправками).</p> <p>(ii) Другие правила и процедуры внутреннего контроля являются актуальными, включают комплексный и в целом эффективный в плане затрат набор общепонятных средств контроля.</p> <p>(iii) Правила соблюдаются в высшей степени неукоснительно, и количество случаев любого неоправданного использования упрощенных или чрезвычайных процедур является незначительным.</p>
B	<p>(i) Существует система контроля за принятием обязательств по большинству видов расходов, эффективно ограничивающая обязательства объемом фактически имеющихся в наличии средств и утвержденными бюджетными ассигнованиями, однако при этом имеют место исключения по менее существенным аспектам.</p> <p>(ii) Другие правила и процедуры внутреннего контроля включают комплексный и общепонятный набор средств контроля, однако применительно к некоторым аспектам контроль может быть чрезмерным (например, в результате дублирования обязанностей, связанных с утверждением), в результате чего персонал используется неэффективно и имеют место неоправданные задержки.</p> <p>(iii) Правила соблюдаются достаточно неукоснительно, однако время от времени используются упрощенные или чрезвычайные процедуры при отсутствии достаточных оснований.</p>
C	<p>(i) Существуют процедуры контроля за принятием обязательств по расходам, однако они являются эффективными лишь частично и не охватывают все виды расходов, либо время от времени эти процедуры не соблюдаются.</p> <p>(ii) Другие правила и процедуры внутреннего контроля состоят из базового набора правил обработки и регистрации операций, понятных только тем, кто непосредственно их применяет. Некоторые правила и процедуры могут быть чрезмерными, а средства контроля могут иметь некоторые несущественные недостатки.</p> <p>(iii) Правила соблюдаются применительно к большинству операций, однако неоправданное использование упрощенных/чрезвычайных процедур является серьезной проблемой.</p>
D	<p>(i) Системы контроля за обязательствами по расходам по существу отсутствуют, ИЛИ регулярно допускаются нарушения соответствующих правил и процедур.</p> <p>(ii) Четко сформулированные и комплексные правила/процедуры контроля отсутствуют в других важных областях деятельности.</p> <p>(iii) Основные правила регулярно и повсеместно не соблюдаются. Допускается прямое нарушение правил или необоснованное использование упрощенных/чрезвычайных процедур на регулярной основе.</p>

PI-21 Эффективность внутреннего аудита

Руководству необходимо регулярно получать достаточно полную информацию об эффективности функционирования систем внутреннего контроля, что обеспечивается функцией внутреннего аудита (или эквивалентной функцией наблюдения за исправностью системы). Такая функция должна соответствовать международным стандартам, таким как ISPPIA¹¹, в частности, по таким параметрам, как (а) надлежащая структура, особенно в том, что касается профессиональной независимости, (b) достаточно широкие полномочия, доступ к необходимой информации и право передачи этой информации, (с) использование профессиональных методов аудита, в том числе методов оценки риска. Основной задачей, решаемой при помощи этой функции, должно быть получение и сообщение информации о существенных системных аспектах, таких как достоверность и целостность финансовой информации и информации об операциях, эффективность и действенность операций, обеспечение сохранности активов, а также соблюдение законов правил и выполнение условий контрактов. В некоторых странах органы внутреннего аудита занимаются лишь предварительной проверкой операций, что в настоящем документе считается частью системы внутреннего контроля и поэтому оценивается при помощи показателя PI-20.

Среди других конкретных показателей эффективности функции внутреннего аудита (или наблюдения за исправностью систем) следует отметить также сосредоточение внимания на аспектах, связанных с высоким риском, использование высшим органом аудита (ВОА) отчетов о проведении внутреннего аудита, а также действия, предпринимаемые руководством на основании заключений внутренних аудиторов. Последний фактор имеет решающее значение, поскольку бездействие в таких ситуациях полностью лишает функцию внутреннего аудита всякого смысла.

Функции внутреннего аудита могут выполняться как межведомственным учреждением в составе центрального правительства (таким как главная государственная инспекция) или отдельными органами внутреннего аудита в составе государственных учреждений. В основе этого показателя лежит суммарная эффективность всех таких аудиторских учреждений.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Сфера применения и эффективность функции внутреннего аудита.
- (ii) Периодичность составления и широта распространения отчетов.
- (iii) Характер действий, предпринимаемых руководством на основании заключений внутренних аудиторов.

¹¹ Международные стандарты профессиональной практики внутреннего аудита, установленные Институтом внутреннего аудита.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
А	<p>(i) Внутренний аудит проводится во всех учреждениях центрального правительства и в целом соответствует профессиональным стандартам. Внимание аудиторов сосредоточено на системных аспектах (которым уделяется не менее 50 процентов рабочего времени).</p> <p>(ii) Отчеты составляются в соответствии с фиксированным графиком и предоставляются прошедшему аудиторскую проверку учреждению, министерству финансов и ВОА.</p> <p>(iii) Действия, предпринимаемые руководством всех учреждений центрального правительства на основании заключений внутренних аудиторов, являются своевременными и носят комплексный характер.</p>
В	<p>(i) Внутренний аудит проводится в большинстве учреждений центрального правительства (большинство измеряется объемом доходов/расходов) и в значительной степени соответствует профессиональным стандартам. Внимание аудиторов сосредоточено на системных аспектах (которым уделяется не менее 50 процентов рабочего времени).</p> <p>(ii) Отчеты по большинству подвергающихся аудиторской проверке учреждений составляются регулярно и предоставляются прошедшему аудиторскую проверку учреждению, министерству финансов и ВОА.</p> <p>(iii) Своевременные и комплексные меры принимаются руководителями многих (но не всех) учреждений.</p>
С	<p>(i) Функции внутреннего аудита выполняются по крайней мере в наиболее важных учреждениях центрального правительства и проводится определенная оценка эффективности функционирования систем (которой уделяется не менее 20 процентов рабочего времени), однако эти функции могут не соответствовать общепризнанным профессиональным стандартам.</p> <p>(ii) Отчеты по большинству государственных учреждений составляются регулярно, но не всегда предоставляются министерству финансов и ВОА.</p> <p>(iii) Руководителями многих учреждений предпринимаются определенные действия в отношении серьезных проблем, однако часто это происходит с задержкой.</p>
Д	<p>(i) Внутренний аудит с целью наблюдения за исправным функционированием систем практически отсутствует.</p> <p>(ii) Отчеты либо вообще не составляются, либо составляются весьма нерегулярно.</p> <p>(iii) Рекомендации внутренних аудиторов, как правило, игнорируются (за некоторыми исключениями).</p>

PI-22 Своевременность и регулярность согласования счетов

Представление достоверной финансовой информации требует постоянной выверки и подтверждения ведущейся бухгалтерами учетной документации – это является важным компонентом внутреннего контроля и одним из основных условий наличия качественной информации, сообщаемой руководству и внешним сторонам. Главным условием достоверности данных является своевременное и частое согласование данных, полученных из различных источников. Двумя основными видами согласования данных являются (i) согласование учетных данных, содержащихся в учетной документации государственных учреждений, с государственными счетами, ведущимися в центральном банке и в коммерческих банках, таким образом, чтобы были объяснены все существенные расхождения; и (ii) проверка и согласование промежуточных счетов и авансовых платежей, т.е. перечисленных денежных средств, предназначенных для расходования, но еще не израсходованных. К авансовым платежам относятся авансы на командировочные и операционные расходы, но к их числу не относятся предусмотренные бюджетом трансферты автономным учреждениям и субнациональным органам государственного управления – трансферты, которые классифицируются как расходы в момент их осуществления, даже если периодически должна составляться отчетность по любой зарезервированной части трансферта.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M2):

- (i) Регулярность согласования банковских счетов
- (ii) Регулярность согласования и выверки промежуточных счетов и авансовых платежей

Параметр	Минимальные требования, которым должен соответствовать параметр для присвоения балла Метод оценки М2
(i) Регулярность согласования банковских счетов	<p>Оценка = А: Согласование всех банковских счетов центрального правительства осуществляется банками не реже, чем раз в месяц, как на агрегированном уровне, так и подробно, как правило, в течение 4 недель после окончания отчетного периода.</p> <p>Оценка = В: Согласование всех управляемых казначейством банковских счетов осуществляется банками не реже, чем раз в месяц, как правило, в течение 4 недель после окончания отчетного месяца.</p> <p>Оценка = С: Согласование всех управляемых казначейством банковских счетов осуществляется банками не реже, чем раз в квартал, как правило, в течение 8 недель после окончания отчетного квартала.</p> <p>Оценка = D: Согласование всех управляемых казначейством банковских счетов осуществляется банками реже, чем раз в квартал ИЛИ с задержкой в несколько месяцев.</p>
(ii) Регулярность согласования и выверки промежуточных счетов и авансовых платежей	<p>Оценка = А: Согласование и выверка промежуточных счетов и авансовых платежей осуществляется не реже, чем раз в квартал, в течение одного месяца после окончания отчетного периода, а некоторые остатки переносятся на последующие периоды.</p> <p>Оценка = В: Согласование и выверка промежуточных счетов и авансовых платежей осуществляется не реже, чем раз в год, в течение двух месяцев после окончания отчетного периода. На некоторых счетах остаются неурегулированные остатки, которые переносятся на последующие периоды.</p> <p>Оценка = С: Согласование и выверка промежуточных счетов и авансовых платежей осуществляется раз в год, как правило, в течение двух месяцев после окончания отчетного периода, однако по многим счетам остаются неурегулированные остатки, которые переносятся на последующие периоды.</p> <p>Оценка = D: Согласование и выверка промежуточных счетов и авансовых платежей осуществляется раз в год с задержкой более чем на два месяца, ИЛИ реже.</p>

PI-23 Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги

Нередко возникают проблемы, связанные с получением учреждениями, непосредственно обслуживающими население на местном уровне (такими как школы и медицинские учреждения), ресурсов, предназначенных для использования этими учреждениями, в виде денежных трансфертов, ресурсов в натуральной форме (например, медикаментов и школьных учебников) или комплектации этих учреждений персоналом, нанятым и оплачиваемым центральным ведомством. Предназначенные для этих учреждений ресурсы не всегда указываются в бюджетной документации, но часто учитываются в бюджетных оценках, составляемых отраслевыми министерствами. Учреждения, непосредственно обслуживающие население, находясь в самом конце цепи распределения ресурсов, могут пострадать больше других, когда общий объем выделенных ресурсов оказывается меньше заложенного в бюджет, или когда вышестоящие учреждения решают перераспределить ресурсы на другие цели (например, на административные расходы). Возможны значительные задержки в перечислении ресурсов учреждению, как денежных, так и в натуральной форме. Отслеживание такой информации необходимо для того, чтобы определить, насколько эффективно системы УГФ обеспечивают оказание услуг населению.

Во многих случаях отсутствует информация о получении ресурсов обслуживающими учреждениями. Система бухгалтерского учета, если она является достаточно всеобъемлющей, надежной и обеспечивающей своевременный учет операций, должна обеспечивать наличие такой информации, однако зачастую информация о расходах на местах является неполной и недостоверной, а поток информации затрудняется тем, что на разных уровнях государственного управления (большинство первичных учреждений, оказывающих услуги населению, обычно находятся в ведении субнациональных органов государственного управления) действуют разные и часто не связанные между собой системы. Помимо систем учета (например, статистических систем), могут существовать используемые в повседневной деятельности системы сбора данных, способные обеспечивать наличие соответствующей информации, наряду с другой информацией об оказании услуг. Альтернативными источниками информации могут служить обзоры государственных расходов, инспекции и аудиторские проверки (проводимые как внутренними, так и внешними аудиторами) или другие специально проводимые оценки.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

(i) Сбор и обработка информации о ресурсах (в денежной или натуральной форме), фактически полученных большинством обычных учреждений, оказывающих услуги непосредственно населению (прежде всего начальными школами и первичными медицинскими учреждениями), в процентном отношении к общему объему ресурсов, выделенных сектору (секторам), независимо от того, какой из уровней государственного управления отвечает за обеспечение функционирования и финансирование этих учреждений.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
А	(i) Стандартные системы сбора данных или системы бухгалтерского учета обеспечивают наличие достоверной информации обо всех видах ресурсов, получаемых в денежной или натуральной форме начальными школами и первичными медицинскими учреждениями по всей территории страны. Соответствующая информация включается в отчеты, составляемые не реже, чем раз в год.
В	(i) Стандартные системы сбора данных или системы бухгалтерского учета обеспечивают наличие достоверной информации обо всех видах ресурсов, получаемых в денежной или натуральной форме начальными школами и первичными медицинскими учреждениями на большей части территории страны, а соответствующая информация включается в отчеты, составляемые не реже, чем раз в год, ИЛИ за последние 3 года проведены специальные обзоры (том числе с использованием репрезентативной выборки), в результате чего получена информация об объеме ресурсов, полученных в денежной или натуральной форме как начальными школами, так и первичными медицинскими учреждениями на большей части территории страны.
С	(i) За последние 3 года проведены специальные обзоры, в результате чего получена информация об объеме ресурсов, полученных в денежной или натуральной форме либо начальными школами, либо первичными медицинскими учреждениями на значительной части территории страны ИЛИ первичными учреждениями, оказывающими услуги на местном уровне в некоторых других секторах.
Д	(i) За последние 3 года не осуществлялся сбор полных данных о ресурсах, полученных учреждениями, оказывающими услуги в любом из основных секторов.

PI-24 Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года

Для того чтобы обеспечивалось исполнение бюджета в соответствии с планом, министерству финансов (и кабинету министров) необходимо регулярно получать своевременную информацию о фактическом исполнении бюджета, с тем чтобы наблюдать за результатами и при необходимости разрабатывать новые меры с целью приведения фактических показателей в соответствие с заложенными в бюджет. Что касается МДВ, им такая информация необходима для выполнения ими функций, за которые они отвечают. Этот показатель отражает прежде всего способность системы учета составлять полную отчетность обо всех аспектах бюджета (т.е. краткие оперативные отчеты о выделении средств МДВ недостаточны). Наличие информации о расходах, как на стадии принятия обязательств, так и на стадии осуществления платежей, важно для исполнения бюджета и эффективного использования выделяемых средств. Необходимо вести учет расходов из средств, полученных децентрализованными учреждениями центрального правительства (такими как региональные органы власти) в виде трансфертов.

То, как распределены обязанности между министерством финансов и отраслевыми министерствами в процессе подготовки бюджета, зависит от вида используемой системы учета и платежей. Роль министерства финансов может заключаться лишь в консолидации отчетов, представляемых отраслевыми министерствами (и, если это применимо, децентрализованными организационными единицами) и составляемых на основе учетной документации. В других случаях министерство финансов может отвечать за ввод данных и учет операций – в таких случаях роль отраслевого министерства может быть ограничена согласованием данных, полученных от министерства финансов, с собственной учетной документацией. Иногда министерство финансов отвечает за составление отчетов с использованием интегрированных компьютеризированных систем учета. Важно обеспечить достаточную точность данных, с тем чтобы они были действительно полезными для всех участвующих в этом процессе сторон.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Содержание отчетов в плане охвата и сопоставимости данных с бюджетными сметами
- (ii) Своевременность представления отчетов
- (iii) Качество информации

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
А	<p>(i) Классификация данных допускает их прямое сопоставление с данными, первоначально заложенными в бюджет. Имеется информация по всем статьям бюджетных смет. Наличие информации о расходах обеспечивается как на стадии принятия обязательств, так и на стадии расходования средств.</p> <p>(ii) Отчеты составляются не реже, чем раз в квартал, и представляются в течение 4 недель после окончания отчетного периода.</p> <p>(iii) Не существует каких-либо серьезных недостатков в плане точности данных.</p>
В	<p>(i) Классификация данных допускает их прямое сопоставление с данными, первоначально заложенными в бюджет, однако лишь при определенной степени агрегирования. Наличие информации о расходах обеспечивается как на стадии принятия обязательств, так и на стадии расходования средств.</p> <p>(ii) Отчеты составляются раз в квартал и представляются в течение 6 недель после окончания отчетного квартала.</p> <p>(iii) Существуют некоторые недостатки в плане точности данных, однако эти недостатки, как правило, указываются в отчетах и не ставят под угрозу последовательность/полезность данных в целом.</p>
С	<p>(i) Сопоставление с данными, первоначально заложенными в бюджет, возможно лишь по основным административным категориям. Наличие информации о расходах обеспечивается либо на стадии принятия обязательств, либо на стадии расходования средств (но не на обеих стадиях).</p> <p>(ii) Отчеты составляются раз в квартал (за первый квартал отчеты иногда не составляются) и представляются в течение 8 недель после окончания отчетного квартала.</p> <p>(iii) Существуют некоторые недостатки в плане точности информации, которые не всегда отмечаются в отчетах, однако в основе своей данные не становятся от этого менее полезными.</p>
Д	<p>(i) Сопоставление с данными, первоначально заложенными в бюджет, может оказаться невозможным по всем основным административным категориям.</p> <p>(ii) Квартальные отчеты либо вообще не составляются, либо во многих случаях представляются в задержкой более чем на 8 недель.</p> <p>(iii) Данные являются настолько неточными, что их использование в каких-либо реальных целях не представляется возможным.</p>

PI-25 Качество и своевременность годовых финансовых отчетов

Консолидированные финансовые отчеты по состоянию на конец года (во франкоязычных странах – это ‘le loi de reglement’, к которым прилагаются ‘les comptes de gestion’ или ‘CGAF’) имеют решающее значение для обеспечения прозрачности системы УГФ. Для того, чтобы обеспечивалась полнота этих отчетов, они должны содержать подробную информацию по всем министерствам, независимым департаментам и децентрализованным учреждениям. Кроме того, способность своевременно составлять финансовые отчеты по состоянию на конец года является одним из основных показателей эффективности функционирования системы учета и отчетности и качества учетной документации. В некоторых системах отдельные министерства, департаменты и децентрализованные учреждения представляют финансовые отчеты, которые в значительной степени консолидируются министерством финансов. В более централизованных системах вся информация, представленная в отчетах, хранится в министерстве финансов. Проверка информации, содержащейся в финансовых отчетах, и подтверждение ее достоверности, осуществляемые внешним аудитором в порядке сертификации, оцениваются при помощи показателя PI-27. Годовые финансовые отчеты, представляемые автономными государственными учреждениями (АГУ), являющимися частью центрального правительства, оцениваются при помощи показателя PI-9.

Для того чтобы быть полезными и способствовать прозрачности, финансовые отчеты должны быть понятными для пользователя и содержать полную и последовательную информацию об операциях, активах и пассивах. В этом и заключается цель стандартов финансовой отчетности. Некоторые страны используют собственные стандарты финансовой отчетности, установленные правительством или другим органом, наделенным соответствующими полномочиями. Для того чтобы такие национальные стандарты были общепринятыми, они, как правило, приводятся в соответствие с международными стандартами, такими как установленные Международной федерацией бухгалтеров Международные стандарты учета в государственном секторе (IPSAS), некоторые из которых актуальны в странах, в которых бухгалтерский учет ведется на основе принципа начисления, а в странах, где учет ведется на кассовой основе, могут применяться другие стандарты.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Полнота финансовых отчетов
- (ii) Своевременность представления финансовых отчетов
- (iii) Используемые стандарты бухгалтерского учета и отчетности

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
А	<p>(i) Консолидированный отчет по сектору государственного управления составляется раз в год и содержит полную информацию о доходах, расходах и финансовых активах/пассивах.</p> <p>(ii) Отчет представляется для проверки внешними аудиторами в течение 6 месяцев после окончания финансового года.</p> <p>(iii) Все отчеты составляются в соответствии с IPSAS или соответствующими им национальными стандартами.</p>
В	<p>(i) Консолидированный отчет по сектору государственного управления составляется раз в год. Отчет содержит, за редкими исключениями, полную информацию о доходах, расходах, финансовых активах и пассивах.</p> <p>(ii) Консолидированный отчет по сектору государственного управления представляется для проверки внешними аудиторами в течение 10 месяцев после окончания финансового года.</p> <p>(iii) Отчеты составляются в соответствии с IPSAS или соответствующими им национальными стандартами.</p>
С	<p>(i) Консолидированный отчет по сектору государственного управления составляется раз в год. Отчет не всегда содержит полную информацию о доходах, расходах и остатках на банковских счетах, однако такие недочеты незначительны.</p> <p>(ii) Отчеты представляются для проверки внешними аудиторами в течение 15 месяцев после окончания финансового года</p> <p>(iii) Отчеты постоянно представляются в стандартном формате с указанием некоторой информации о стандартах учета, в соответствии с которыми они составлены.</p>
Д	<p>(i) Консолидированный отчет по сектору государственного управления не составляется каждый год, ИЛИ в финансовых отчетах отсутствует важная информация, ИЛИ слишком низкое качество учетной финансовой документации не позволяет проводить аудит.</p> <p>(ii) В тех случаях, когда годовые финансовые отчеты составляются, они не представляются для проверки внешними аудиторами в течение 15 месяцев после окончания финансового года.</p> <p>(iii) Отчеты иногда не представляются в последовательном формате, или не содержат информацию о стандартах учета, в соответствии с которыми они составлены.</p>

PI-26 Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов

Высокое качество внешнего аудита является одним из необходимых условий обеспечения прозрачности использования государственных средств. Важнейшими оцениваемыми параметрами качества внешнего аудита являются сфера применения/охват аудита, соответствие надлежащим стандартам аудита, таким как независимость учреждения внешнего аудита (ИНТОСАИ и МСФО/IAASB), акцентирование внимания на важных и системных аспектах УГФ в заключениях аудиторов и проверка всех аспектов, подлежащих проверке в ходе проведения финансового аудита, таких как достоверность финансовой отчетности, регулярность проведения операций, а также функционирование систем внутреннего контроля и государственных закупок. Высококачественный аудит должен также охватывать другие аспекты эффективности (такие как эффективность расходов государственных средств в рамках важнейших контрактов в области инфраструктуры).

Что касается сферы применения внешнего аудита, в его компетенцию должны входить также внебюджетные фонды и автономные учреждения. Последние не всегда подлежат аудиторским проверкам со стороны Высшего органа аудита (ВОА): может быть предусмотрено выполнение соответствующих функций другими аудиторскими учреждениями. При определении круга полномочий учреждения аудита указываются учреждения и источники средств, подлежащие аудиту в данном конкретном году. Если возможности ВОА ограничены, программа аудита может планироваться этим органом с учетом юридически оформленных обязательств по проведению аудиторских проверок и быть рассчитанной на несколько лет, с тем чтобы обеспечить ежегодную проверку наиболее значимых и связанных с наиболее высоким риском учреждений и функций, в то время как другие учреждения и функции могут проверяться реже.

Хотя конкретные процедуры в определенной степени зависят от особенностей системы государственного управления, обычно должностные лица (учреждений, подвергнутых аудиторской проверке и/или министерства финансов) обязаны принять меры по результатам заключений аудиторов, в частности, меры, направленные на устранение выявленных аудиторами недостатков. Примером эффективного принятия мер по результатам аудита является представление руководством прошедшего аудиторскую проверку учреждения официального ответа на заключение аудиторов, в котором указывается, какие меры планируется принять, и какие уже приняты. В заключении внешних аудиторов за следующий год может быть указана информация, подтверждающая принятые меры, в частности, может быть отмечено, насколько полно прошедшие аудиторскую проверку учреждения ответили на вопросы аудиторов и последовали их рекомендациям.

Оцениваемые параметры (Метод оценки М1):

- (i) Сфера применения/характер проведенных аудиторских проверок (в том числе соответствие стандартам аудита)
- (ii) Своевременность представления отчетов о результатах аудита законодательному органу
- (iii) Факты, свидетельствующие о принятии мер в соответствии с рекомендациями аудиторов

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
А	<p>(i) Все учреждения центрального правительства, в том числе их доходы, расходы, активы/пассивы, ежегодно подвергаются аудиторской проверке. Аудит охватывает весь комплекс финансовых аспектов и некоторые аспекты эффективности деятельности, в целом соответствует стандартам аудита, и внимание аудиторов сосредоточено на важных и системных аспектах.</p> <p>(ii) Отчеты о результатах аудита представляются законодательному органу в течение 4 месяцев после окончания отчетного периода, а финансовые отчеты – в течение 4 месяцев с момента их получения аудиторским учреждением.</p> <p>(iii) Налицо факты, полностью подтверждающие принятие эффективных и своевременных мер в соответствии с рекомендациями аудиторов.</p>
В	<p>(i) Учреждения центрального правительства, доля которых в общей сумме государственных расходов составляет не менее 75 процентов¹², ежегодно подвергаются аудиторской проверке, в ходе которой проверяются по крайней мере их доходы и расходы. Аудит охватывает широкий круг финансовых аспектов и некоторые аспекты эффективности деятельности, в целом соответствует стандартам аудита, и внимание аудиторов сосредоточено на важных и системных аспектах.</p> <p>(ii) Отчеты о результатах аудита представляются законодательному органу в течение 8 месяцев после окончания отчетного периода, а финансовые отчеты – в течение 8 месяцев с момента их получения аудиторским учреждением.</p> <p>(iii) Официальный ответ поступает своевременно, однако мало что свидетельствует о систематическом принятии мер в соответствии с рекомендациями аудиторов.</p>
С	<p>(i) Учреждения центрального правительства, доля которых в общей сумме государственных расходов составляет не менее 50 процентов, ежегодно подвергаются аудиторской проверке. В ходе аудита проверяются в основном операции, однако отчеты содержат информацию по важным аспектам. Информация о стандартах аудита может быть довольно ограниченной.</p> <p>(ii) Отчеты о результатах аудита представляются законодательному органу в течение 12 месяцев после окончания отчетного периода (а финансовые отчеты – в течение 12 месяцев с момента их получения аудиторским учреждением).</p> <p>(iii) Официальный ответ поступает, хотя и с существенными задержками или недостаточно подробный, однако мало что свидетельствует о систематическом принятии мер в соответствии с рекомендациями аудиторов.</p>
Д	<p>(i) Аудит охватывает учреждения центрального правительства, доля которых в общей сумме государственных расходов составляет менее 50 процентов, либо более широкий круг учреждений, однако внимание не сосредоточено на важных аспектах.</p> <p>(ii) Отчеты о результатах аудита представляются законодательному органу позднее, чем через 12 месяцев после окончания отчетного периода (а финансовые отчеты – позднее, чем через 12 месяцев с момента их получения аудиторским учреждением).</p> <p>(iii) Ответы практически не поступают, и мало что свидетельствует о систематическом принятии мер в соответствии с рекомендациями аудиторов.</p>

¹² Речь идет о проценте расходов учреждений, подлежащих ежегодной аудиторской проверке. Эта цифра не учитывает операции этих учреждений, выборочно проверяемые аудиторами.

PI-27 Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом власти

Законодательный орган власти уполномочен утверждать расходование средств государственными учреждениями и выполняет эти функции, принимая закон о бюджете на год. Если законодательный орган не проверяет законопроект достаточно тщательно и не обсуждает его достаточно подробно, эти функции не выполняются с надлежащей эффективностью и подотчетность правительства и его ответственность перед избирателями не обеспечиваются в достаточной степени. При оценке эффективности рассмотрения закона о бюджете на год и его обсуждения законодательным органом учитываются несколько факторов, в том числе полнота проверки, внутренние процедуры проверки и обсуждения закона о бюджете и отпущенное для этого время.

Соответствие бюджетной документации, представляемой законодательному органу власти, оценивается при помощи показателя PI-6.

Внесение изменений в бюджет в течение года является характерной особенностью процесса подготовки и исполнения бюджета. Для того, чтобы значение первоначально утвержденного бюджета не снижалось, исполнительные органы власти должны быть наделены четко сформулированными полномочиями по внесению поправок в бюджет, в частности, в том, что касается лимитов, ограничивающих увеличение или перераспределение расходов, а также сроков представления этих поправок на рассмотрение законодательного органа и их ретроактивного утверждения законодательным органом. Эти правила также должны соблюдаться.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Тщательность проверки закона о бюджете законодательным органом
- (ii) Наличие хорошо отлаженных процедур рассмотрения бюджета законодательным органом и соблюдение этих процедур
- (iii) Достаточность времени, отпущенного законодательному органу для рассмотрения проекта бюджета, как подробных смет, так и предложений относительно макрофинансовых агрегатов на более ранней стадии процесса подготовки бюджета (при наличии таковых), и принятия соответствующих решений (т.е. общая продолжительность периода времени, необходимого законодательному органу для принятия решений в отношении бюджета на всех стадиях его подготовки).
- (iv) Порядок внесения изменений в бюджет в течение года без предварительного утверждения законодательным органом.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	<p>(i) Законодательный орган оценивает налогово-бюджетную политику, среднесрочную основу бюджетной деятельности и среднесрочные приоритеты, а также подробно просматривает расходы и доходы.</p> <p>(ii) Существуют и соблюдаются твердо установившиеся процедуры рассмотрения бюджета законодательным органом власти, в том числе организационные процедуры, такие как рассмотрение бюджета специальными комитетами, и процедуры обсуждения бюджета.</p> <p>(iii) У законодательного органа есть по крайней мере два месяца для рассмотрения проекта бюджета.</p> <p>(iv) Установлены четкие правила внесения изменений в бюджет исполнительными органами власти в течение года, а также строгие и неизменно соблюдаемые лимиты, ограничивающие масштабы и характер вносимых изменений.</p>
B	<p>(i) Законодательный орган оценивает налогово-бюджетную политику и агрегированные показатели, заложенные в бюджет на предстоящий год, а также подробно просматривает расходы и доходы.</p> <p>(ii) Установлены и соблюдаются простые процедуры рассмотрения бюджета законодательным органом.</p> <p>(iii) У законодательного органа есть по крайней мере один месяц для рассмотрения проекта бюджета.</p> <p>(iv) Установлены четкие правила внесения изменений в бюджет исполнительными органами власти в течение года, и эти правила обычно соблюдаются, однако допускают перераспределение значительных сумм средств между административными категориями расходов.</p>
C	<p>(i) Законодательный орган подробно просматривает расходы и доходы, однако лишь после того, как представлены окончательные варианты подробных бюджетных смет.</p> <p>(ii) Существуют определенные процедуры рассмотрения бюджета законодательным органом, которые, однако, не являются достаточно полными и соблюдаются лишь частично.</p> <p>(iii) У законодательного органа есть по крайней мере один месяц для рассмотрения проекта бюджета.</p> <p>(iv) Установлены четкие правила внесения изменений в бюджет исполнительными органами власти в течение года, но эти правила не всегда соблюдаются, ИЛИ могут допускать перераспределение значительных сумм средств между административными категориями расходов или увеличение общей суммы расходов.</p>
D	<p>(i) Законодательный орган не рассматривает проект бюджета, либо делает это крайне ограниченно, ИЛИ в стране вообще нет действующего законодательного органа власти.</p> <p>(ii) Процедуры рассмотрения бюджета либо вообще отсутствуют, либо не соблюдаются.</p> <p>(iii) Время, отпущенное законодательному органу для рассмотрения бюджета, явно недостаточно для содержательного и подробного обсуждения (гораздо меньше одного месяца).</p> <p>(iv) Правила внесения изменений в бюджет в течение года если и существуют, то являются весьма рудиментарными ИЛИ, как правило, не соблюдаются.</p>

PI-28 Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом власти

Законодательная власть играет одну из главных ролей в процессе контроля за исполнением утвержденного бюджета. Чаще всего это делается парламентскими комитетами или комиссиями, которые рассматривают заключения внешних аудиторов и запрашивают у учреждений, подвергнутых аудиторской проверке, интересующую их информацию, касающуюся изложенных в этих заключениях фактов. Эффективность функционирования комитета (комитетов) зависит от наличия у него достаточных финансовых и технических ресурсов и от того, достаточно ли у него времени для текущей оценки отчетов о результатах аудита. Комитет также может рекомендовать исполнительному органу власти не только выполнить рекомендации внешних аудиторов, но и принять определенные меры или применить определенные санкции (см. PI-27).

В центре внимания оценки при помощи данного показателя находятся государственные учреждения центрального правительства, в том числе автономные учреждения, при условии, что такие учреждения (а) по закону обязаны представлять отчеты о результатах аудита законодательному органу власти, или (б) министерство/ведомство, в составе которого они действуют или которым они контролируются, обязано отвечать на вопросы и принимать меры, действуя от лица этих учреждений.

На своевременность рассмотрения соответствующих документов законодательным органом власти может повлиять внезапный наплыв представляемых на его рассмотрение отчетов о результатах аудита, в ситуациях, когда внешние аудиторы стараются уложиться в установленные сроки. В таких ситуациях соответствующий комитет может в первую очередь рассмотреть отчеты за самые последние отчетные периоды и по тем подвергнутым аудиту учреждениям, которые ранее неоднократно не выполняли установленные требования. Тем, кто проводит оценку, следует благосклонно относиться к таким элементам надлежащей практики, и оценка не должна задерживаться из-за тщательной проверки отчетов за более давние периоды.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Своевременность рассмотрения отчетов о результатах аудита законодательным органом (отчетов, полученных в течение последних трех лет).
- (ii) Проводимые законодательным органом слушания по важнейшим заключениям аудиторов.
- (iii) Издание законодательным органом предписаний относительно рекомендуемых мер и выполнение этих предписаний исполнительными органами.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	<p>(i) Законодательный орган обычно рассматривает отчеты о результатах аудита в течение 3 месяцев с момента их получения.</p> <p>(ii) Регулярно проводятся подробные слушания по основным заключениям аудиторов. В этих слушаниях участвуют должностные лица всех прошедших аудиторскую проверку учреждений или большинства таких учреждений, по которым аудиторами представлены условно-положительные или отрицательные заключения.</p> <p>(iii) Законодательный орган обычно рекомендует исполнительным органам принять определенные меры, и есть факты, свидетельствующие о том, что такие рекомендации, как правило, выполняются.</p>
B	<p>(i) Законодательный орган обычно рассматривает отчеты о результатах аудита в течение 6 месяцев с момента их получения.</p> <p>(ii) Периодически проводятся подробные слушания по основным заключениям аудиторов. В этих слушаниях участвуют должностные лица всех прошедших аудиторскую проверку учреждений или большинства таких учреждений, по которым аудиторами представлены условно-положительные или отрицательные заключения.</p> <p>(iii) Исполнительным органам рекомендуется принять определенные меры, и, по имеющимся данным, некоторые из этих рекомендаций выполняются.</p>
C	<p>(i) Законодательный орган обычно рассматривает отчеты о результатах аудита в течение 12 месяцев с момента их получения.</p> <p>(ii) Время от времени проводятся подробные слушания по основным заключениям аудиторов, но только по небольшому числу прошедших аудиторскую проверку учреждений и только с участием должностных лиц министерства финансов.</p> <p>(iii) Рекомендуется принятие мер, однако эти рекомендации редко выполняются исполнительным органом.</p>
D	<p>(i) Законодательный орган не рассматривает отчеты о результатах аудита, либо это обычно занимает более 12 месяцев.</p> <p>(ii) Законодательный орган не проводит подробных слушаний.</p> <p>(iii) Законодательный орган не рекомендует принятие каких-либо мер.</p>

D-1 Предсказуемость прямой поддержки бюджета

Во многих странах одним из важных источников доходов центрального правительства является прямая поддержка бюджета. По многим аспектам недостаточная предсказуемость притока средств в порядке поддержки бюджета влияет на управление бюджетом так же, как внешние потрясения влияют на собираемость доходов из внутренних источников. Как недостаточность общего объема поддержки бюджета, так и задержки в распределении получаемых средств в течение года, могут существенно повлиять на способность государства обеспечить исполнение бюджета в соответствии с планом.

Прямая поддержка бюджета состоит из всех средств, поступающих в государственную казну в порядке финансовой помощи, оказываемой с целью поддержки государственного бюджета в целом (общая поддержка бюджета) или конкретных секторов. Когда средства получены государственным казначейством, они используются в соответствии с процедурами, действующими применительно к другим общегосударственным доходам. Средства, предоставляемые в порядке прямой поддержки бюджета, могут проводиться по отдельным или совместным счетам доноров, а затем уже выделяться казначейству.

В комментариях следует объяснить возможные причины наблюдаемых расхождений между прогнозируемыми и фактическими суммами выделяемых средств, в том числе непринятие правительством согласованных с ним мер, являющихся условиями выделения средств, или задержки в принятии таких мер.

Оцениваемые параметры (Метод оценки М1):

- (i) Годовые расхождения между объемом средств, фактически полученных в порядке поддержки бюджета, и прогнозом, представленным донорами по крайней мере за шесть недель до представления правительством проекта бюджета на рассмотрение законодательным органом (или органом, наделенным аналогичными полномочиями).
- (ii) Своевременность выделения средств донорами в течение года (соответствие совокупным квартальным сметам).

Параметр (ii) следует оценивать на основе распределения средств, фактически полученных в порядке поддержки бюджета, по кварталам в сравнении с планом. Средневзвешенная продолжительность задержек в выделении средств может быть рассчитана как процент задержанных средств, помноженный на продолжительность задержек в кварталах (таким образом, если 10 процентов средств фактически получены в четвертом квартале, вместо первого квартала, как это было запланировано, средневзвешенная задержка составляет 30 процентов).

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
A	<p>(i) Объем средств, фактически полученных в порядке прямой поддержки бюджета, оказывался меньше прогнозируемого более чем на 5 процентов не более чем в один год из трех последних лет.</p> <p>(ii) Квартальные сметы выделения средств были согласованы с донорами до начала или в начале финансового года, а фактически задержанные средства (средневзвешенное значение) не превышали 25 процентов в два из трех последних лет.</p>
B	<p>(i) Объем средств, фактически полученных в порядке прямой поддержки бюджета, оказывался меньше прогнозируемого более чем на 10 процентов не более чем в один год из трех последних лет.</p> <p>(ii) Квартальные сметы выделения средств были согласованы с донорами до начала или в начале финансового года, а фактически задержанные средства (средневзвешенное значение) не превышали 25 процентов в два из трех последних лет.</p>
C	<p>(i) Объем средств, фактически полученных в порядке прямой поддержки бюджета, оказывался меньше прогнозируемого более чем на 15 процентов не более чем в один год из трех последних лет.</p> <p>(ii) Квартальные сметы выделения средств были согласованы с донорами до начала или в начале финансового года, а фактически задержанные средства (средневзвешенное значение) не превышали 50 процентов в два из трех последних лет.</p>
D	<p>(i) Объем средств, фактически полученных в порядке прямой поддержки бюджета, оказывался меньше прогнозируемого более чем на 15 процентов по крайней мере в два из трех последних лет, ИЛИ донорами не были предоставлены полные и своевременные прогнозы на год.</p> <p>(ii) Параметр не соответствует критериям, позволяющим присвоить ему балл "С" (или более высокий балл).</p>

D-2 Финансовая информация, предоставляемая донорами для составления бюджетов и отчетности по проектам и предусмотренной программы финансовой помощи

Предсказуемость выделения донорами средств в порядке финансирования проектов и программ (далее речь идет только о проектах) влияет на исполнение бюджета по конкретным статьям. Финансирование проектов может осуществляться самыми различными способами, с различной степенью участия правительства в планирование ресурсов и управление ими. Менее активное участие правительства чревато проблемами в плане включения планируемых ресурсов в бюджет (в том числе в бюджетную документацию, представляемую для утверждения законодательным органом) и составления отчетности по фактически полученным и использованным средствам (если помощь предоставляется в натуральной форме, это полностью входит в обязанности доноров). Хотя правительство и его бюджетные учреждения должны иметь возможность включать помощь, предоставляемую в денежной форме (часто в порядке внебюджетного финансирования или по отдельным банковским счетам), в бюджет и отчитываться за эти средства, в том, что касается помощи в натуральной форме, правительство зависит от доноров, предоставляющих бюджетные сметы и отчетность по использованию этой помощи. Отчетность доноров по средствам, выделенным в денежной форме, также важна для согласования учетной документации доноров о выделенных средствах со счетами конкретных государственных проектов.

Оцениваемые параметры (Метод оценки М1):

- (i) Полнота и своевременность смет ресурсов, предоставляемых донорами в порядке финансирования проектов.
- (ii) Периодичность и своевременность представления донорами отчетности по средствам, фактически предоставленным в порядке финансирования проектов.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
А	<p>(i) Все доноры (может быть, за исключением тех, которые выделяют незначительные суммы) представляют бюджетные сметы ресурсов, выделяемых на различных стадиях финансирования проектов, с периодичностью, согласующейся с графиком подготовки бюджета, и в разбивке, соответствующей используемой правительством бюджетной классификации.</p> <p>(ii) В течение одного месяца после окончания квартала доноры представляют квартальные отчеты обо всех средствах, выделенных на покрытие по меньшей мере 85 процентов заложенных в бюджет расходов на финансируемые из внешних источников проекты, в разбивке, соответствующей используемой правительством бюджетной классификации.</p>
В	<p>(i) По крайней мере половина доноров (в том числе пять крупнейших доноров) представляют полные бюджетные сметы ресурсов, выделяемых на различных стадиях финансирования проектов, с периодичностью, согласующейся с графиком подготовки бюджета, и в разбивке, согласующейся с используемой правительством бюджетной классификацией.</p> <p>(ii) В течение одного месяца после окончания квартала доноры представляют квартальные отчеты обо всех средствах, выделенных на покрытие по меньшей мере 70 процентов заложенных в бюджет расходов на финансируемые из внешних источников проекты, в разбивке, соответствующей используемой правительством бюджетной классификации.</p>
С	<p>(i) По крайней мере половина доноров (в том числе пять крупнейших доноров) представляют полные бюджетные сметы ресурсов, выделяемых на финансирование проектов, на предстоящий финансовый год, не позднее, чем за три месяца до его начала. Отчеты могут основываться на используемой донорами классификации, не соответствующей используемой правительством бюджетной классификации.</p> <p>(ii) В течение двух месяцев после окончания квартала доноры представляют квартальные отчеты обо всех средствах, выделенных на покрытие по меньшей мере 50 процентов заложенных в бюджет расходов на финансируемые из внешних источников проекты. Эти данные не всегда представляются в разбивке, соответствующей используемой правительством бюджетной классификации.</p>
Д	<p>(i) Не все крупнейшие доноры представляют полные бюджетные сметы ресурсов, выделяемых на финансирование проектов, по крайней мере на предстоящий финансовый год и не позднее, чем за три месяца до его начала. Отчеты могут основываться на используемой донорами классификации, не соответствующей используемой правительством бюджетной классификации.</p> <p>(ii) Доноры не представляют квартальные отчеты обо всех средствах, выделенных на покрытие по меньшей мере 50 процентов заложенных в бюджет расходов на финансируемые из внешних источников проекты в течение двух месяцев после окончания квартала.</p>

D-3 Доля средств, полученных в порядке финансовой помощи, используемых в соответствии с действующими в стране процедурами

Действующие в странах системы управления ресурсами – это системы, установленные в соответствии с законодательством (и связанными с ними правилами и постановлениями) страны и используемые государственными учреждениями, отвечающими за основные функции и сектора. Требование о том, чтобы власти страны использовали иные (определяемые донорами) процедуры управления ресурсами, получаемыми в порядке внешней помощи, не позволяет полностью задействовать имеющийся у страны потенциал и отвлекает ресурсы, необходимые для управления действующими в странах системами. Эта проблема еще более усложняется в тех случаях, когда разные доноры предъявляют разные требования. И наоборот – использование донорами действующих в стране систем может помочь сосредоточить усилия на повышении эффективности действующих в стране процедур и обеспечении их соблюдения также применительно к операциям, финансируемым из внутренних источников.

Использование действующих в стране процедур означает, что применительно к выделяемым донорами средствам действуют правила и процедуры проведения банковских операций, утверждения, государственных закупок, учета, расходования средств и представления отчетности, полностью соответствующие правилам и процедурам, действующим применительно к государственным средствам. Все незарезервированные средства, получаемые в порядке прямой поддержки бюджета (как бюджета в целом, так и конкретных секторов), по определению используются в любых целях в соответствии с действующими в стране процедурами. Применительно к другим видам финансовой помощи, получаемой от доноров, таким как целевая поддержка бюджета, совместное выделение средств и дискреционное финансирование проектов, могут использоваться иные процедуры, либо содержащие определенные элементы национальных процедур, либо не содержащие таких элементов.

Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):

- (i) Доля средств, предоставленных центральному правительству в порядке внешней помощи, используемых в соответствии с действующими в стране процедурами.

Эта доля должна рассчитываться как усредненное значение процента предоставленных донорами средств, применительно к которым используются действующие в стране процедуры в четырех областях деятельности, которыми являются государственные закупки, платежи/учет, аудит и представление отчетности.

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки M1)
A	(i) Доля средств, предоставленных центральному правительству в порядке внешней помощи, применительно к которым используются действующие в стране процедуры, составляет не менее 90 процентов.
B	(i) Доля средств, предоставленных центральному правительству в порядке внешней помощи, применительно к которым используются действующие в стране процедуры, составляет не менее 75 процентов.
C	(i) Доля средств, предоставленных центральному правительству в порядке внешней помощи, применительно к которым используются действующие в стране процедуры, составляет не менее 50 процентов.
D	(i) Доля средств, предоставленных центральному правительству в порядке внешней помощи, применительно к которым используются действующие в стране процедуры, составляет менее 50 процентов.

Приложение 2

Отчет об эффективности УГФ

Настоящий документ призван помочь в подготовке Отчета об эффективности Управления государственными финансами (ОЭ-УГФ). В нем описана информация, указываемая в отчете, и формат представления этой информации. Этот документ прилагается к документу с описанием набора общих показателей эффективности УГФ.

Цель ОЭ-УГФ – описание комплексной и интегрированной оценки эффективности действующей в стране УГФ – оценки, проводимой на основе анализа показателей эффективности основных элементов системы УГФ, а также оценка того, насколько институциональные механизмы, действующие в секторе государственного управления, способствуют своевременному планированию и реализации реформ УГФ. Отчет представляет собой довольно краткий документ, объем которого не превышает 35 страниц. Вся важная информация представлена в основной части отчета, а приложения, как правило, не содержат подробного описания различных аспектов документа.

Структура отчета выглядит следующим образом:

СТРУКТУРА ОЭ-УГФ	
Краткое изложение	
1. Введение	
2. Исходная информация о стране	
2.1. Описание экономической ситуации в стране	
2.2. Описание результатов бюджетной деятельности	
2.3. Описание институционально-правовой основы УГФ	
3. Оценка систем УГФ, соответствующих процедур и учреждений	
3.1. Реалистичность бюджета	
3.2. Прозрачность и полнота бюджета	
3.3. Составление бюджета в соответствии с целями политики	
3.4. Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета	
3.5. Учет, ведение документации и отчетность	
3.6. Внешний контроль и аудит	
3.7. Практика, применяемая донорами	
3.8. Вопросы, специфические для страны (при необходимости)	
4. Процесс государственных реформ	
4.1. Описание мер, принятых за последнее время и принимаемых в настоящее время в процессе реформы	
4.2. Институциональные факторы, способствующие планированию и реализации реформы	
Приложение 1: Сводная таблица набора показателей	
Приложение 2: Источники информации	

В остальной части документа описаны источники информации, представленной в отчете, и то, как эта информация излагается в отчете. Эти разделы имеют такую же структуру, как и остальные разделы ОЭ-УГФ.

Краткое изложение

В этом разделе представлена общая информация об эффективности УГФ, в частности, о том, какое значение система УГФ имеет для результатов исполнения бюджета, общей бюджетной дисциплины, стратегического распределения ресурсов и эффективного оказания услуг.

Приблизительный объем этого раздела – от трех до четырех страниц.

В кратком изложении дается следующая информация:

(i) Интегрированная оценка эффективности УГФ

Изложение результатов основанной на показателях оценки соответствия шести основным критериям эффективности УГФ, сформулированным в Системе оценки эффективности:

1. **Реалистичность бюджета:** бюджет является реалистичным и исполняется так, как это было запланировано

2. **Полнота и прозрачность:** ведется всестороннее наблюдение за бюджетным и финансовым рисками, а финансовая и бюджетная информация является общедоступной.
3. **Составление бюджета в соответствии с целями политики:** при составлении бюджета руководствуются соображениями государственной политики.
4. **Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета:** бюджет исполняется упорядоченно и предсказуемо и существуют механизмы, позволяющие осуществлять контроль за использованием государственных средств и управление ими.
5. **Учет, ведение документации и отчетность:** составление, хранение и распространение надлежащей учетной документации и информации, необходимой для принятия решений, осуществления контроля, управления и отчетности.
6. **Внешний контроль и аудит:** органами исполнительной власти применяются механизмы контроля за использованием государственных финансов и исполнением решений.

Результаты анализа, позволяющего синтезировать эффективность системы УГФ, – это не просто повторение подробного перечня недостатков, представленного в разделе 3. Этот анализ призван помочь выявить основные недостатки УГФ. В частности, он позволяет проследить взаимосвязь между различными аспектами, т.е. вероятность того, что низкая эффективность по одному из шести основных параметров может повлиять на эффективность системы УГФ по остальным параметрам.

(ii) Оценка воздействия недостатков УГФ

В этой части анализируется то, насколько функционирование оцениваемой системы УГФ в целом способствует достижению результатов бюджетной деятельности или влияет на эти результаты на трех уровнях, которыми являются общая бюджетная дисциплина, стратегическое распределение ресурсов и эффективное оказание услуг. Иными словами, этот анализ позволяет понять, почему обнаруженные недостатки УГФ, имеют значение в данной конкретной стране. При этом не ставится цель оценить то, в какой степени достигаются заложенные в бюджет показатели (т.е. приносит ли расходование бюджетных средств желаемые результаты в плане сокращения бедности или достижения других целей политики), но информация, полученная в результате анализа налогово-бюджетной политики и политики в отношении государственных расходов (изложенная в разделе 2 отчета), используется для оценки того, в какой степени система УГФ является фактором, способствующим достижению планируемых результатов бюджетной деятельности.

Таблица в Приложении 1 (в конце настоящего документа) призвана облегчить проведение этой оценки. Эта таблица содержит информацию о том, каким образом низкая эффективность УГФ может повлиять на обеспечение общей бюджетной дисциплины, стратегическое распределение ресурсов и оказание услуг. В основе этой

таблицы – шесть основных критериев оценки эффективности системы УГФ и результаты бюджетной деятельности на трех уровнях. Приложение 1 не предписывает механическую увязку недостатков системы УГФ с достижением результатов бюджетной деятельности на трех уровнях – оно, скорее, призвано помочь осмыслить то, чем чреватые недостатки УГФ и почему они имеют значение для страны.

(iii) Перспективы планирования и реализации реформы

В этой части оценивается то, насколько институциональные механизмы, действующие в секторе государственного управления, способствуют своевременному и эффективному планированию и реализации реформы УГФ.

Кроме того, для тех стран, которые получают внешнюю помощь, в отчет включено описание применяемой донорами практики и того, каким образом эта практика способна повлиять на эффективность УГФ.

Раздел 1: Введение

Цель вводной части – понять общий контекст, в котором составляется ОЭ-УГФ, и процесс составления этого отчета, а также масштабы оценки УГФ.

Приблизительный объем этого раздела – одна страница

Во вводной части представлена следующая информация:

- **Цель ОЭ-УГФ:** для чего проводится оценка эффективности в данное время и значение этой оценки для деятельности в стране на современном этапе
- **Процесс составления ОЭ-УГФ:** (i) доноры, участвующие в составлении отчета, в том числе их роль и вклад (ведущие доноры, участвующие доноры, финансирование, консультации и т.п.), и (ii) участие государственных органов в подготовке отчета.
- **Методология составления отчета:** используемые источники информации, проведение опросов и т.п.
- **Масштабы оценки, описанной в ОЭ-УГФ:** Управление государственными финансами на уровне центрального правительства (включая министерства, департаменты, автономные и децентрализованные учреждения) может охватывать лишь ограниченный объем государственных расходов, осуществляемых в стране, в зависимости от того, насколько широкими полномочиями применительно к государственным расходам наделены субнациональные органы государственного управления и государственные предприятия. Поэтому речь в отчете идет о той доле государственных расходов, за которую отвечает центральное правительство. Значение автономных учреждений для операций центрального правительства отмечено потому, что их

операции проводятся вне бюджета и вне системы учета организационной единицы центрального правительства. Кроме того, отчет содержит информацию об процентном соотношении государственных расходов, осуществляемых другими учреждениями.

Учреждения	Число учреждений	% общей суммы гос. расходов
Центральное правительство *		
Автономные государственные учреждения		
Субнациональные органы государственного управления		

* В том числе министерства, департаменты и децентрализованные учреждения.

Раздел 2: Исходная информация о стране

Цель настоящего раздела – предоставить информацию о стране, чья система УГФ оценивается, с тем чтобы обеспечить достаточное понимание более широкого контекста реформ УГФ, а также основных характеристик системы УГФ в данной стране.

Приблизительный объем этого раздела – от четырех до пяти страниц.

Настоящий раздел построен следующим образом и содержит следующую информацию:

Подраздел 2.1: ОПИСАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В СТРАНЕ

- **Краткие сведения о стране**, в том числе численность населения, уровень доходов, процент населения, живущего ниже черты бедности, темпы роста, инфляция, структура экономики и основные задачи развития.
- **Общее описание государственной программы реформ**, прежде всего основных проблем, которые могут повлиять на управление государственными финансами.
- **Чем обоснованы реформы УГФ** в общем контексте государственной программы реформ.

Подраздел 2.2: ОПИСАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Представленная в этом подразделе информация основана на результатах анализа текущей налогово-бюджетной политики и политики в отношении государственных расходов, а также на результатах других исследований в данных областях деятельности.

- **Эффективность подготовки и исполнения бюджета:** Отчет содержит краткие комментарии относительно основных тенденций в плане общей бюджетной дисциплины за последние три года, основанные на информации, представленной в нижеследующей таблице. Кроме того, в отчете обобщена другая важная информация, в частности, о сумме задолженности.

Бюджет центрального правительства (в процентах ВВП)			
	ф.г. 1	ф.г. 2	ф.г. 3
Всего расходов			
- из собственных источников			
- гранты			
Всего расходов			
- Расходы, не связанные с выплатой процентов			
- Расходы на выплату процентов			
Совокупный дефицит (с учетом грантов)			
Первичный дефицит			
Чистое финансирование			
- внешнее			
- внутреннее			

- **Распределение ресурсов:** Отчет содержит информацию о тенденциях распределения ресурсов по секторам и, по возможности, по экономическим категориям расходов. Кроме того, в отчете изложены приоритеты национальной стратегии (например, ПРСП) и описано, насколько бюджетные ассигнования отражают приоритетные задачи правительства.

Фактическое распределение бюджетных средств по секторам (в процентном отношении к общей сумме расходов)			
	ф.г. 1	ф.г. 2	ф.г. 3
<i>Здравоохранение</i>			
<i>Образование</i>			
<i>Сельское хозяйство</i>			
<i>Другие сектора</i>			

Фактическое распределение бюджетных средств по экономическим категориям расходов (в процентном отношении к общей сумме расходов)			
	ф.г. 1	ф.г. 2	ф.г. 3
Текущие расходы			
- <i>Заработная плата</i>			
- <i>Товары и услуги</i>			
- <i>Выплата процентов</i>			
- <i>Трансферты</i>			
- <i>Прочее</i>			
Капитальные расходы			

- **Дополнительная информация:** Следует указать такую информацию, как процент средств, выделенных местному уровню, или любую информацию об оказании услуг или эффективности операций, если такая информация имеется.

ПОДРАЗДЕЛ 2.3: ОПИСАНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ УГФ

- **Правовая основа УГФ:** Отчет содержит описание положений законодательства, определяющих основные принципы и правила функционирования системы УГФ. Он также может включать краткое описание недавних изменений, внесенных в правовую основу, если это представляется целесообразным.
- **Институциональная основа УГФ:** Отчет содержит описание обязанностей основных учреждений применительно к системе УГФ, в том числе обязанностей органов государственного управления различных уровней (центрального правительства и субнациональных органов), различных ветвей государственной власти (исполнительной, законодательной и судебной), а также государственных предприятий или автономных государственных учреждений. Имеет смысл дополнительно включить общую информацию о распределении обязанностей по управлению государственными финансами между Министерством финансов и отраслевыми министерствами. Можно также упомянуть о последних изменениях в порядке распределения этих обязанностей, в том числе о тенденциях децентрализации государственных расходов.

- **Основные характеристики системы УГФ:** Отчет содержит описание основных характеристик системы УГФ, в том числе степень централизации платежной системы или круг полномочий и компетенция органа внешнего аудита.

Представленная в отчете информация носит описательный характер и не предназначена для вынесения суждений относительно соблюдения действующих правил и процедур или функций и обязанностей, фактически выполняемых законодательным органом и органом внешнего аудита. Эти вопросы рассматриваются в подробной оценке системы УГФ (раздел 3).

Раздел 3: Оценка систем УГФ, соответствующих процедур и учреждений

Цель данного раздела – оценка основных элементов системы УГФ при помощи соответствующих показателей и представление информации о том, что сделано в процессе совершенствования этих элементов

Структура данного раздела выглядит следующим образом:

- 3.1. Реалистичность бюджета**
- 3.2. Прозрачность и полнота**
- 3.3. Составление бюджета в соответствии с целями политики**
- 3.4. Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета**
- 3.5. Учет, ведение документации и отчетность**
- 3.6. Внешний контроль и аудит**
- 3.7. Практика, применяемая донорами**
- 3.8. Вопросы, специфические для страны (при необходимости)**

Приблизительный объем этого раздела – от восемнадцати до двадцати страниц.

ПОДРАЗДЕЛЫ С 3.1 ПО 3.7

В каждом из подразделов обсуждаются соответствующие показатели. Например, в подразделе 3.2 о полноте и прозрачности бюджета описаны показатели с 5 по 10. Соответствующая информация представлена в порядке очередности показателей.

При обсуждении каждого из показателей **оценка текущей ситуации (основанный на показателях анализ) проводится отдельно от описания мер, принимаемых в процессе реформ и направленных на устранение выявленных недостатков.** Оценка, основанная на показателях, и информация о принятых мерах и их результатах, представлены в двух разных параграфах, с тем чтобы четко отделить то, что имеет место в настоящее время, от того, что происходит в процессе реформ.

Представление информации о результатах анализа, основанного на показателях

Информация о результатах основанного на показателях анализа представляется следующим образом:

- Текст позволяет получить четкое представление о **фактической эффективности каждого из параметров УГФ, измеряемой соответствующими показателями**, и о том, чем обоснована присвоенная оценка. Каждый из параметров показателя обсуждается в тексте и анализируется таким образом, чтобы можно было понять конкретный уровень (А, В, С или D), достигнутый по данному параметру.
- В отчете представлены фактические данные (в том числе количественные данные), которыми обоснована оценка. Информация является максимально подробной (т.е. количественные показатели, даты и продолжительность периодов времени).
- Отмечаются любые проблемы в плане **своевременности и достоверности данных или фактов**.
- Если **информация** по всему показателю или по одному из его параметров **отсутствует**, это четко указывается в тексте. Если, несмотря на отсутствие информации по одному из параметров, оценка все-таки представляется возможной, в тексте четко указывается, на чем основана оценка.
- В заключение описания каждого из показателей представлена **таблица**, в которой указываются присвоенная оценка, а также краткое описание критериев, на основании которых она присвоена.

В дополнение к результатам оценки, основанной на показателях, отчет содержит информацию о том, что сделано¹³ в отношении каждого из параметров того или иного показателя (если это актуально, т.е. если недавно приняты или принимаются в настоящее время соответствующие меры по реформированию системы). Это делается для того, чтобы показать динамику реформ в стране и, в то же время, достаточно точно оценить происходящие изменения.

В отчете указывается **фактическая информация** о достигнутых успехах, в том числе следующая информация:

- (i) **Незначительные улучшения в плане повышения эффективности УГФ, не отраженные соответствующими показателями**
Например:

¹³ Степень эффективности системы УГФ, измеряемая соответствующими показателями, обусловлена определенным сочетанием исторических, политических, институциональных и экономических факторов и не всегда отражает **меры, недавно принятые правительством или принимаемые в настоящее время с целью повышения эффективности УГФ**. Для того чтобы показателю была присвоена более высокая оценка, может потребоваться несколько лет, учитывая, что общие показатели оцениваются по четырехбалльной шкале. Именно поэтому ОЭ-УГФ содержит определенную информацию о том, чего удалось достичь в плане повышения эффективности УГФ, измеряемой соответствующими показателями.

- **Показатель 4** (сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней). Год 1: по данному показателю страна получила оценку “В”, отчасти потому, что сумма задолженности по расходам составляла 7 процентов, а также в результате действий, предпринятых за последнее время с целью сокращения этой задолженности. Год 3: сумма задолженности по расходам составляет уже 3 процента. Оценка “В” не меняется, однако в отчете следует отметить, что стране удалось сократить задолженность по расходам.
- **Показатель 12** (Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности). Год 1: полностью составлены сметы расходов в рамках двух из десяти отраслевых стратегий. На эти два сектора приходится 35 процентов общей суммы первичных расходов. Год 3: составлены сметы расходов в рамках еще одной отраслевой стратегии. Доля этого сектора в общей сумме первичных расходов составляет 10 процентов. Достигнутые успехи не влияют на оценку, присвоенную данному показателю, однако в отчете следует отметить эти улучшения.

(ii) **Реформы, проведенные к настоящему времени, которые пока еще не повлияли на эффективность УГФ, или применительно к которым отсутствуют факты, которые могли бы подтвердить, что эти реформы влияют на эффективность УГФ**

Например:

- **Показатель 21** (эффективность внутреннего аудита). Год 1: по данному показателю страна получила оценку “D”, поскольку функция внутреннего аудита отсутствовала. Год 3: в составе Министерства финансов создан департамент внутреннего аудита, однако он пока еще весьма слаб. Проведенная реформа – создание департамента внутреннего аудита – пока еще никак не повлияла на эффективность УГФ, однако ее следует отметить в отчете.
- **Показатель 19** (конкуренция, эффективность расходования средств и контроль в сфере государственных закупок). Год назад принят новый закон о государственных закупках, однако с тех пор не предпринималось попыток проанализировать значение этого закона для заключения контрактов в условиях открытой конкуренции и т.п. Поскольку отсутствуют какие-либо факты, которые свидетельствовали бы о значении этого нового законодательного акта, рейтинг данного показателя должен основываться на последней информации о методах и процедурах государственных закупок, т.е. до принятия этого закона. В отчете следует отметить, что принят новый закон о государственных закупках, однако еще не собрано достаточно информации, которая свидетельствовала бы о его значении.

Ссылки на государственные планы реформ или описание условий, установленных международными финансовыми учреждениями или донорами (т.е. реформы, которые еще предстоит осуществить), не считаются достаточно для подтверждения достигнутых успехов.

Для того чтобы отметить положительные сдвиги, рядом с оценкой можно поставить **направленную вверх стрелку** (например, **D▲**), однако этот знак используется только

в случаях, описанных в пунктах (i) “Незначительные улучшения в плане повышения эффективности УГФ, не отраженные соответствующими показателями”, и (ii) “Реформы, проведенные к настоящему времени, которые пока еще не повлияли на эффективность УГФ, или применительно к которым отсутствуют факты, которые могли бы подтвердить, что эти реформы влияют на эффективность УГФ”.

Подраздел 3.8

В ОЭ-УГФ представлена информация по вопросам, которые являются **специфическими для конкретной страны**, в которых необходимо разобраться для получения полного представления об эффективности УГФ и которые не полностью отражены в показателях. Этот подраздел основан на имеющейся информации. Ниже представлены некоторые примеры вопросов, специфических для конкретной страны:

1) Субнациональные органы государственного управления

Показателями эффективности, имеющими отношение к местным органам государственного управления, являются прозрачность финансовых отношений между органами государственного управления различных уровней (PI-8), эффективность контроля за общим финансовым риском (PI-9) и то, насколько бюджетные министерства и ведомства имеют возможность планировать расходы и принимать по ним обязательства в соответствии со своими бюджетами и планами работ (PI-16). В тех странах, где значительная доля бюджетных средств расходуется на субнациональном уровне органов государственного управления, и где имеется соответствующая информация, составленный ОЭ-УГФ содержит определенную информацию об эффективности УГФ на местном уровне. Однако настоящий раздел не предназначен для того, чтобы подменить собою любые из оценок, проведенных на субнациональном уровне.

2) Государственные предприятия

Показателем эффективности, имеющим отношение к вопросам, связанным с деятельностью государственных предприятий, является эффективность контроля за общим финансовым риском (PI-9). Поэтому, в зависимости от значения этих предприятий, для получения полного представления о системе УГФ может потребоваться описание взаимоотношений между центральным правительством и этими предприятиями или эффективности этих предприятий в плане УГФ, если имеется соответствующая информация.

3) Управление государственными доходами в богатых природными ресурсами странах

В некоторых странах доходы от природных ресурсов являются важным источником поступлений, и для управления такими доходами могут использоваться специальные механизмы управления финансами. В таком случае в данном разделе можно дать описание эффективности этих механизмов.

4) Любые другие вопросы, имеющие значение для получения полного представления об эффективности УГФ

Раздел 4: Процесс государственных реформ

Целями данного раздела является общее описание успехов, достигнутых правительством в процессе повышения эффективности УГФ, и перспективная оценка некоторых факторов, которые могут повлиять на планирование реформ, их реализацию и мониторинг в будущем.

Приблизительный объем этого раздела – от двух до трех страниц.

ПОДРАЗДЕЛ 4.1: ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ ПРОВЕДЕННЫХ ЗА ПОСЛЕДНЕЕ ВРЕМЯ И ПРОВОДИМЫХ РЕФОРМ

Этот подраздел содержит краткое описание проведенных за последнее время и проводимых в настоящее время реформ (подробное описание этих реформ дается в разделе 3), для того чтобы можно получить представление о том, что делается правительством в плане укрепления системы УГФ.

ПОДРАЗДЕЛ 4.2: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ПЛАНИРОВАНИЮ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ

В данной части отчета представлена **перспективная оценка** вероятности того, что **институциональные факторы** будут способствовать планированию реформ и их реализации.

Называются несколько факторов, которые могут способствовать эффективному проведению реформ во многих странах. В каждом из случаев, в данной части ОЭ-УГФ учитываются проведенные за последнее время и проводимые реформы и, если это представляется целесообразным, называются также другие факторы, специфические для данной страны, в дополнение к тем, которые перечислены ниже.

- **Ведущая роль и инициативность правительства** могут способствовать более эффективному реформированию системы УГФ, если правительство устанавливает цели, определяет общее направление и темпы реформ, четко распределяет обязанности по организации процесса реформ и своевременно преодолевает любое противодействие преобразованиям. Необходимо учитывать такие факторы, как степень активности и характер участия политического руководства в процессе реформ, способность правительства убедительно обосновать необходимость реформ УГФ, изложить и популяризировать свои идеи в публикуемых документах (ПРСП, конкретной стратегии или плане действий в отношении УГФ и т.п.) и выделение правительством достаточных ресурсов для проведения реформ УГФ. Если это представляется целесообразным, можно также включить ссылки на конкретные факты, свидетельствующие о том, насколько успешно проводятся реформы и насколько они соответствуют планам правительства.
- **Координация между различными правительственными учреждениями** может способствовать более эффективной приоритизации и определению последовательности реформ, поскольку в процессе планирования и реализации

реформ учитываются возможности различных компонентов и уровней сектора государственного управления. Оценивая то, насколько обеспечиваются такие механизмы координации, можно учесть такие факторы, как степень активности участия соответствующих государственных учреждений, особенно отраслевых министерств, в процессе принятия решений, наличие механизмов, обеспечивающих своевременное принятие решений, особенно в отношении реформ, затрагивающих различные сектора, четкое распределение функций и обязанностей применительно к реализации реформ и наличие органа в составе правительства, отвечающего за координацию деятельности доноров в процессе реформирования УГФ. При необходимости можно также описать участие парламента и органов внешнего аудита в процессе реформирования системы УГФ.

- Результаты и значение реформ УГФ могут зависеть от того, насколько существующие механизмы способствуют **устойчивости процесса реформ**. В этой связи можно оценить такие факторы, как роль государственных экспертов или технической помощи в процессе реформ, согласованность реформ с комплексными программами наращивания потенциала и внимание, уделяемое сохранению квалифицированного персонала. Если это представляется целесообразным, можно также указать любую информацию о финансировании текущих расходов, связанных с реализацией реформ.

Оценка этих институциональных факторов должна по возможности основываться не на государственных планах или обязательствах, а на фактах. **Отчет не содержит рекомендаций** относительно государственной программы реформ или суждений о том, насколько эта программа способствует устранению недостатков УГФ и насколько достаточными являются планируемые реформы.

Приложение 1 к ОЭ-УГФ

Это приложение представляет собой сводную таблицу показателей эффективности. В таблице указывается оценка, присвоенная каждому из этих показателей, а также краткое обоснование оценки.

Показатель	Оценка	Краткое пояснение и основные использованные данные
<i>Наглядный пример:</i>		
1. Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом	В	В 2003 году фактически произведенные первичные расходы (без учета финансируемых донорами проектов) оказались на 8 процентов меньше заложенных в бюджет расходов, а в 2002 и 2004 годах фактические расходы были меньше заложенных в бюджет, соответственно, на 4 и 3 процента.
2.		

Приложение 2 к ОЭ-УГФ

В этом приложении дается описание всей проводимой аналитической работы, результаты которой были использованы при составлении Отчета об эффективности УГФ. Примерами могут служить отчеты правительства, оценки финансовой подотчетности страны (CFAA), обзоры государственных расходов (PER), отчеты о результатах оценки системы государственных закупок (CPAR), отчеты о результатах аудита и т.п.

Дополнение 1: Взаимосвязь между шестью критериями оценки эффективности открытой и упорядоченной системы УГФ и тремя уровнями результатов бюджетной деятельности
(информацию о том, как используется данная таблица, см. на странице 89)

	Общая бюджетная дисциплина	Стратегическое распределение ресурсов	Эффективное оказание услуг
Реалистичность бюджета	<i>Для того чтобы бюджет служил инструментом политики, необходимо обеспечить его реалистичность и исполнение в соответствии с планом.</i>		
Бюджет является реалистичным и исполняется так, как это было запланировано	<p>Если бюджет не является достаточно реалистичным, повышается вероятность того, что бюджетный дефицит превысит целевой показатель, или уровень задолженности по платежам повысится. Это может произойти под давлением, нагнетаемым чрезмерно оптимистическими прогнозами относительно доходов, либо если в бюджете не предусмотрено достаточно средств для покрытия недискреционных расходов (таких как оплата коммунальных услуг, выплата заработной платы и пособий). То же самое может произойти, если бюджет не исполняется так, как это было запланировано (например, если уровень доходов оказывается ниже заложенного в бюджет, если осуществляются не предусмотренные бюджетом расходы).</p>	<p>Если бюджет не является достаточно реалистичным, может образоваться дефицит финансирования приоритетных расходов. Такая ситуация возможна в случае снижения лимитов, ограничивающих объем расходов, – сокращения, которое становится необходимым, если уровень доходов оказывается ниже запланированного, если недооценены расходы, определяемые приоритетными задачами политики, или если ресурсы используются не по назначению.</p>	<p>В результате корректировок могут непропорционально пострадать текущие расходы, не связанные с заработной платой, что может существенно повлиять на эффективность использования ресурсов на уровне оказания услуг населению.</p> <p>Несоблюдение бюджетных нормативов может привести к перераспределению расходов между различными категориями, причем исходя из личных предпочтений, а не руководствуясь соображениями эффективности оказания услуг.</p>
Полнота и прозрачность	<i>Полнота бюджета необходима для обеспечения того, чтобы все действия и операции сектора государственного управления осуществлялись в соответствии с основами налогово-бюджетной политики и надлежащими процедурами управления бюджетом и отчетности. Прозрачность является важным фактором, обеспечивающим внешний надзор за государственной политикой и программами и их реализацией.</i>		

	Общая бюджетная дисциплина	Стратегическое распределение ресурсов	Эффективное оказание услуг
<p>Ведется всестороннее наблюдение за бюджетным и финансовым рисками, а финансовая и бюджетная информация является общедоступной</p>	<p>Операции, не проводимые и не учитываемые в соответствии с надлежащими процедурами бюджетной деятельности, вряд ли подлежат такому же внимательному наблюдению и контролю, какому подлежат операции, указываемые в бюджете. Это повышает риск того, что эти операции проводятся без учета целевых показателей бюджета, установленных правительством, и без учета потенциальных рисков, с которыми связаны эти операции, что повышает риск превышения целевого показателя дефицита, а уровень обязательств правительства становится недопустимо высоким.</p> <p>Недостаточная прозрачность ограничивает наличие информации относительно того, насколько эффективно правительству удается поддерживать финансовую дисциплину и управлять финансовыми рисками. Например, неполная и не представляемая вовремя финансовая отчетность ограничивает возможность контроля со стороны финансовых рынков.</p>	<p>Стратегическое распределение ресурсов становится более эффективным, если в процессе составления бюджета есть возможность на прозрачной основе сопоставлять все приоритеты государственных расходов. Внебюджетные фонды и резервирование определенной части государственных доходов для конкретных программ в первую очередь влияют на эффективность стратегического планирования с учетом приоритетных задач правительства.</p> <p>Недостаточная прозрачность ограничивает наличие информации об использовании ресурсов в соответствии с объявленными правительством приоритетными задачами. Она не позволяет законодательной власти, гражданскому обществу и средствам массовой информации должным образом оценивать эффективность решения правительством приоритетных задач политики.</p>	<p>Недостаточная полнота бюджета может привести к нерациональному использованию ресурсов и снижению качества оказываемых услуг. Она ограничивает возможности для оценки эффективности и рациональности использования ресурсов, выделяемых на различные программы. Кроме того, это чревато такими отрицательными явлениями, как покровительство и коррупция, поскольку ограничиваются возможности для осуществления контроля за операциями, а расходы и государственные закупки не интегрированы в процесс управления бюджетом и представления отчетности.</p> <p>Недостаточная прозрачность ограничивает наличие информации о наличии ресурсов, предназначенных учреждениям, оказывающим услуги. Она ограничивает возможности местной общественности для осуществления контроля за использованием ресурсов, выделенных учреждениям, оказывающим услуги.</p>

	Общая бюджетная дисциплина	Стратегическое распределение ресурсов	Эффективное оказание услуг
Составление бюджета в соответствии с целями политики Бюджет составляется в соответствии с целями государственной политики	<i>Составление бюджета в соответствии с целями политики позволяет планировать использование ресурсов, руководствуясь соображениями налогово-бюджетной политики и национальной стратегией.</i>		
	<p>Результатом низкой эффективности планирования может быть бюджет, в котором не учтены установленные правительством задачи налогово-бюджетной и макроэкономической политики. В частности, недостаточно активное участие кабинета министров в этом процессе может ослабить значение целевых показателей бюджета при обсуждении окончательного варианта бюджета. Если в процессе подготовки бюджета на год не учтены должным образом среднесрочные последствия решений в отношении бюджета (решения в отношении расходов и доходов, утверждения гарантий и программ расходов и т.п.), меры политики могут не принести желаемых результатов.</p>	<p>Недостаточно активное участие отраслевых министерств и кабинета министров в процессе подготовки бюджета или хаотичность этого процесса может затруднить распределение бюджетных ассигнований в соответствии с приоритетами государственной политики и повысить вероятность принятия непоследовательных и непродуманных решений. Отсутствие среднесрочной перспективы может обернуться принятием непродуманных решений о распределении ресурсов, поскольку процесс подготовки и исполнения годового бюджета является слишком непродолжительным, чтобы можно было внести существенные изменения в бюджетные ассигнования, поэтому затраты, связанные с реализацией новых политических инициатив, могут систематически недооцениваться.</p>	<p>Низкая эффективность бюджетного процесса не позволяет надлежащим образом оценивать и обсуждать эффективность использования ресурсов. В частности, она не позволяет надлежащим образом оценивать проводимую политику и новые политические инициативы. Если отсутствует многолетняя перспектива, планирование текущих расходов и капиталовложений и решения относительно финансирования рассчитанных на несколько лет государственных закупок могут быть непродуманными.</p>
Предсказуемость и	<i>Предсказуемое и подлежащее контролю исполнение бюджета необходимо для обеспечения эффективного проведения политики и управления реализацией программ.</i>		

<p>контроль в процессе исполнения бюджета</p> <p>Бюджет исполняется упорядоченно и предсказуемо и существуют механизмы, позволяющие осуществлять контроль за использованием государственных средств и управление ими</p>	<p>Отсутствие порядка в процессе исполнения бюджета, например, отсутствие надлежащей синхронизации притока денежных средств, ликвидности и оттока средств, могут снизить эффективность управления бюджетом, поскольку они могут, например, привести к неоправданному повышению подлежащих уплате процентов или платы, взимаемой поставщиками. Отсутствие порядка в процессе исполнения бюджета затрудняет упорядоченное внесение изменений в совокупные показатели бюджета в течение года в соответствии с проводимой налогово-бюджетной политикой, поскольку информация в большинстве случаев является недостаточной, и принятие соответствующих решений затрудняется.</p> <p>Из-за низкой эффективности механизмов контроля расходы (в том числе фонд заработной платы) могут превысить заложенные в бюджет показатели, а уровень доходов может оказаться ниже запланированного, что увеличит дефицит и повысит уровень задолженности, в том числе по платежам.</p>	<p>Отсутствие порядка в процессе исполнения бюджета может привести к незапланированному перераспределению ресурсов, поскольку в такой ситуации ресурсы могут быть выделены на низкоприоритетные статьи расходов, а объем ресурсов, необходимых для приоритетных статей, может сократиться.</p> <p>При низкой эффективности механизмов контроля возможны несанкционированные расходы и незаконные выплаты, в результате чего структура и порядок использования ресурсов может существенно отличаться от того, что было заложено в бюджет.</p>	<p>Недостаточная предсказуемость потока ресурсов ограничивает возможности учреждений, непосредственно оказывающих услуги населению, для эффективного и своевременного планирования и использования этих ресурсов. Кроме того создается ситуация, позволяющая действовать в обход механизмов контроля.</p> <p>Несоблюдение конкурсных процедур в процессе государственных закупок товаров и услуг может снизить эффективность реализуемых программ, поскольку затраты на приобретаемые товары могут повыситься, а качество их может снизиться.</p> <p>В условиях недостаточно эффективного контроля за фондом заработной платы, государственными закупками и расходованием средств могут появиться возможности для коррупции, использования средств не по назначению и покровительства.</p>
--	---	--	---

	Общая бюджетная дисциплина	Стратегическое распределение ресурсов	Эффективное оказание услуг
<p>Учет, ведение документации и отчетность</p> <p>Составление, хранение и распространение надлежащей учетной документации и информации, необходимой для принятия решений, осуществления контроля, управления и отчетности</p>	<p><i>Своевременная, актуальная и достоверная финансовая информация необходима для управления государственными финансами и бюджетом и для принятия продуманных решений.</i></p> <p>Отсутствие своевременной и достаточной информации о прогнозируемых и фактически полученных доходах, уровнях ликвидности и расходовании средств ограничивает возможности правительства для расчета совокупных показателей бюджета и осуществления контроля за ними. Необходима также информация об уровне задолженности, гарантиях, условных обязательствах и потенциальных расходах в рамках инвестиционных программ, с тем чтобы обеспечивалась долгосрочная финансовая устойчивость и обоснованность мер политики.</p>	<p>Отсутствие информации о расходах на программы и использовании ресурсов ограничивает возможности для выделения ресурсов на решение установленных правительством приоритетных задач. Регулярное получение информации об исполнении бюджета позволяет наблюдать за использованием ресурсов и облегчает выявление недостатков и проблем, которые могут привести к существенным изменениям в исполняемом бюджете.</p>	<p>Отсутствие информации о том, как ресурсы выделяются учреждениям, оказывающим услуги, и используются этими учреждениями, может снизить эффективность планирования и управления оказанием услуг. Отсутствие надлежащей информации и учетной документации ограничивает наличие фактических данных, необходимых для эффективного аудита и надзора за использованием средств, и может создать возможности для незаконного присвоения средств, коррупции в сфере государственных закупок или использования средств не по назначению.</p>
<p>Эффективный внешний контроль</p>	<p><i>Эффективный контроль со стороны законодательной власти и посредством внешнего аудита способствует обеспечению подотчетности государства и его ответственности за результаты проводимой политики в отношении расходов.</i></p>		

<p>и аудит</p> <p>Органами исполнительной власти применяются механизмы контроля за использованием государственных финансов и исполнением решений</p>	<p>Недостаточно эффективный контроль за государственной макроэкономической политикой может ослабить стимулы, заставляющие правительство руководствоваться соображениями долгосрочной финансовой устойчивости и установленными целевыми показателями.</p>	<p>Недостаточно эффективный контроль может ослабить стимулы, заставляющие правительство составлять бюджет и обеспечивать его исполнение в соответствии с официально объявленными целями политики.</p>	<p>Недостаточно эффективный контроль может ослабить ответственность правительства за эффективное и упорядоченное управление ресурсами, без чего эффективность оказания услуг может снизиться. Кроме того, недостаточная эффективность аудита означает, что использование средств не подлежит надлежащему контролю и проверке.</p>
--	---	--	--

(информацию о том, как используется данная таблица, см. на странице 89)