

(Неофіційний переклад)

ДВФП

Державні витрати та фінансова підзвітність

Dépenses publiques et responsabilité financière

Управління державними фінансами (УДФ)

Система оцінювання ефективності (СОЕ)

Червень 2005 р.

Секретаріат ДВФП
Світовий банк
м. Вашингтон
США

ДВФП є спільною програмою, в якій беруть участь кілька установ і спонсорами якої є:

Світовий банк

Міжнародний валютний фонд

Європейська Комісія

Департамент міжнародного розвитку Об'єднаного Королівства

Міністерство закордонних справ Франції

Міністерство закордонних справ Королівства Норвегія

Державний секретаріат Швейцарії з економічних питань

Стратегічне партнерство з країнами Африки (СПА)

Контактна інформація по Секретаріату ДВФП:

pefa@worldbank.org

Факс : (+1) 202 522 7132

www.pefa.org

Передмова

Загально визнано, що ефективні установи та системи управління державними фінансами (УДФ) мають вирішальне значення для проведення політики, що сприяє соціально-економічному розвитку країни та скороченню бідності. Пропонована Система оцінювання ефективності УДФ розроблена в рамках програми ДВФП як внесок у колективні зусилля багатьох зацікавлених осіб та установ з метою визначення параметрів та розробки необхідних систем УДФ, оскільки ця система дозволяє одержувати та узагальнювати призначену для спільного використання інформацію, необхідну для оцінки та моніторингу результатів діяльності в процесу УДФ та служить спільною основою для підтримання діалогу між учасниками цього процесу. Система була розроблена „Робочою групою з державних витрат“, до складу якої увійшли представники Світового банку, МВФ та програми ДВФП, яка працювала під загальним керівництвом Координаційного комітету ДВФП.

Система оцінювання ефективності УДФ в рамках ДВФП включає в себе звіт про ефективність УДФ та набір загальних показників, які базуються на досвіді використання контрольних показників витрат у рамках Ініціативи ХІПК, на Кодексі належної практики забезпечення прозорості в податково-бюджетній сфері МВФ та інших міжнародних стандартах. Вона є частиною Вдосконаленого підходу до підтримки реформування УДФ, в основі якого лежать такі принципи, як провідна роль країни в процесі реформування, гармонізація дій донорів та приведення їх у відповідність із стратегією країни, а також підвищена увага, що приділяється моніторингу та результатам. Метою такого підходу є запровадження та поширення більш досконалих методів і процедур, які вже застосовуються в ряді країн.

Систему було розроблено завдяки узгодженим міжнародним зусиллям, а не єдиним відомством, і вона пройшла процедуру широкого обговорення та випробування на рівні окремих країн. Попередній варіант Системи, викладений у документі від 12 лютого 2004 року, було застосовано в 24 країнах, переважно в порядку експерименту. Було проведено значну кількість консультацій, включаючи консультації з Об'єднаною робочою групою Комітету допомоги розвитку з питань УДФ, групою африканських фахівців з питань УДФ, а також представниками державних органів країн Східної Європи та Центральної Азії. Було також отримано коментарі від фахівців Світового банку, МВФ та інших партнерів, що беруть участь у програмі ДВФП, державних відомств і професійних організацій. На основі їхніх відгуків було внесено ряд вдосконалень та доопрацювання Системи до остаточного вигляду. Вдосконалення стосувалися більш детального висвітлення питань систем збору державних доходів та фінансових відносин між органами державного управління різного щаблю. Тому відповідні показники не були випробувані тією ж мірою, що й решта набору показників. Перші висновки з досвіду застосування Системи будуть отримані в ході перегляду, який планується здійснити в 2006 р.

Програма ДВФП з приємністю публікує доповідь про Систему оцінки ефективності УДФ. Більш детальну інформацію про Систему та Вдосконалений підхід представлено на веб-сайті ДВФП за адресою www.pefa.org.

| | |
|---|----|
| 1. Вступ та вихідні дані | 6 |
| 2. Масштаби та сфера застосування системи | 6 |
| 3. Набір загальних показників ефективності | 8 |
| 4. Звіт про ефективність УДФ | 9 |
| 5. Загальна структура Системи оцінювання ефективності | 10 |

| | |
|-----------|---|
| Додаток 1 | Набір загальних показників ефективності УДФ |
| Додаток 2 | Звіт про ефективність УДФ |

Список скорочень

АУВ – автономні урядові відомства
КГАФ – Загальний рахунок управління фінансами (Франція)
КФУ – класифікації функцій уряду
КДР – Комітет допомоги розвитку ОЕСР
УФС – урядова фінансова статистика
ІААСБ – Міжнародна рада стандартів аудиту та страхування
МФБ – Міжнародна федерація бухгалтерів
ЗФІ – Загальна фінансова інспекція (Франція)
ІНТОСАІ – Міжнародна організація вищих аудиторських установ
ІПСАС - Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку в державному секторі (МФБ)
ІСППА – Міжнародні стандарти професійної практики внутрішніх аудиторів
МУВ – міністерства, управління, відомства
Мінфін – Міністерство фінансів
ОЕСР – Організація економічного співробітництва та розвитку
УДФ – управління державними фінансами
ЗЕ УДФ – звіт про ефективність УДФ
ПЕ – показник ефективності
ДП – державне підприємство
ОЗУН – орган з управління надходженнями
ВАУ – вища аудиторська установа
МР – місцевого рівня (*про уряд*)
дол. США – долари Сполучених Штатів Америки
ДВФП – державні витрати та фінансова підзвітність

Система оцінювання ефективності УДФ

1. Вступ та вихідні дані

Система оцінювання ефективності УДФ являє собою комплексну систему моніторингу, що дозволяє оцінювати ефективність УДФ країни за різні періоди часу. Ця система розроблена партнерами, що беруть участь у програмі ДВФП, спільно з Об'єднаною робочою групою КДР/ОЕСР з питань УДФ як інструмент, що дозволяє одержувати достовірну інформацію про ефективність систем УДФ, відповідних процедур та установ за певні проміжки часу. Інформація, що одержується за допомогою системи, також повинна сприяти проведенню урядової реформи, адже вона свідчить про те, наскільки ця реформа сприяє підвищенню ефективності діяльності, а також розширює можливості для відстеження результатів реформи та засвоєння уроків. Крім того, система покликана сприяти гармонізації діалогу між урядом та донорами на основі спільної системи оцінювання ефективності УДФ і таким чином робити свій внесок у зниження операційних витрат для урядів-партнерів, що беруть участь у програмі.

Система оцінювання ефективності УДФ є одним з елементів „вдосконаленого підходу” до підтримки реформування УДФ¹. Вона призначена для оцінювання ефективності УДФ у різних країнах по широкому спектру показників розвитку на протязі певних проміжків часу. Система оцінювання ефективності УДФ включає певний набір загальних показників, за допомогою яких відбувається оцінка та моніторинг ефективності систем, процедур та інституцій УДФ, а також включає в себе **Звіт про ефективність УДФ (ЗЕ УДФ)**, в якому викладено результати оцінки ефективності УДФ, яка вимірюється на основі згаданих вище показників.

2. Масштаби та сфера застосування системи

Ефективна система УДФ має важливе значення для проведення політики та досягнення цілей розвитку, оскільки вона забезпечує загальну бюджетну дисципліну, стратегічний розподіл ресурсів та ефективне надання послуг. Відкрита та упорядкована система УДФ є одним з елементів, що сприяють досягненню результатів виконання бюджету на наступних трьох рівнях:

- ефективні засоби контролю за підсумковими показниками бюджету та управління бюджетними ризиками сприяє підтриманню загальної фінансової дисципліни;
- планування та виконання бюджету у відповідності до пріоритетів уряду сприяє досягненню цілей, поставлених урядом;
- управління використанням закладених до бюджету ресурсів сприяє ефективному наданню послуг та витрачання коштів.

В рамках Системи оцінювання ефективності УДФ визначено наступні **критично важливі параметри ефективності відкритої та упорядкованої системи УДФ**²:

1. **Реалістичність бюджету.** Бюджет є реалістичним та виконується так, як передбачалося.

2. **Повнота та транспарентність.** Ведеться всебічний нагляд за бюджетним і фінансовим ризиками, а фінансова та бюджетна інформація доступна для громадськості.

¹ „Вдосконалений підхід” складається з трьох компонентів: (i) ініційована країною стратегія реформування УДФ та план дій; (ii) скоординована з міжнародними фінансовими організаціями комплексна багаторічна програма діяльності в галузі УДФ, яка передбачає координацію діяльності МФО та донорів, сприяє реалізації урядом стратегії реформи УДФ і узгоджується з цією стратегією; та (iii) інформаційна база, призначена для спільного використання. Система оцінювання ефективності є інструментом досягнення третьої з зазначених цілей.

² Ці ключові параметри визначено на основі тих цілей, які є як бажаними, так і можливими для виконання, з метою оцінювання і визначення характеру та якості основних елементів системи УДФ, що охоплюються набором загальних показників.

3. **Складання бюджету у відповідності з політичними цілями.** Бюджет готується з належним урахуванням міркувань урядової політики.

4. **Передбачуваність та контроль за виконанням бюджету.** Бюджет виконується в упорядкований і передбачуваний спосіб, а також існує механізм організації контролю та керівництва в питаннях використання державних коштів.

5. **Бухгалтерський облік, ведення документації та звітування.** Забезпечується належне складання, зберігання та розповсюдження належної облікової документації та інформації, необхідної для забезпечення контролю за прийняттям рішень та цілей управління і звітності.

6. **Зовнішні перевірки та аудит.** Діє механізм контролю за використанням державних фінансів та виконання рішень органами виконавчої влади.

Ефективність функціонування ключових елементів систем УДФ, процедур та інституцій центрального уряду країни, законодавчого органу та органів зовнішнього аудиту оцінюється з використанням, набору агрегованих показників на основі цих шістьох ключових параметрів ефективності УДФ. Крім того, ЗЕ УДФ застосовує аналіз, що базується на показниках, для надання комплексної оцінки системи УДФ по шести ключових параметрах ефективності УДФ та оцінювання ймовірного впливу недоліків системи УДФ на одержання бюджетних результатів на трьох згаданих вище рівнях.

Набір загальних показників охоплює **ключові елементи УДФ**, які визнаються критично важливими для всіх країн, в цілях організації належного управління державними фінансами. В деяких країнах ЗЕ УДФ може також включати оцінку додаткових, притаманних лише даній країні питань з метою одержання більш повної уяви про ефективність УДФ.

Очікується, що регулярний моніторинг даного набору показників дасть змогу одержати інформацію про те, чи поліпшується **ефективність УДФ у кожній країні**, і якщо так, то наскільки. До того ж, ЗЕ УДФ визнає зусилля, вжиті урядом для реформування своєї системи УДФ. Для цього наводиться опис нещодавніх та поточних реформаторських заходів, які, можливо, ще не вплинули на ефективність УДФ. Однак при цьому в звіті не міститься будь-яких рекомендацій щодо реформ або припущень стосовно потенційного впливу поточних реформ на ефективність УДФ.

Увага при застосуванні набору показників ефективності УДФ зосереджується на управлінні державними фінансами на рівні центрального уряду, включно з відповідними установами, які здійснюють нагляд у цій сфері. Центральний уряд складається з групи центральних міністерств та управлінь (а в деяких випадках - з децентралізованих одиниць, таких як територіальні органи влади), які утворюють єдину організаційну структуру. В багатьох країнах інші організаційні структури діють під владою центрального уряду як окремі юридичні особи та мають значну автономію у своїй діяльності (в нашій доповіді вони називаються "автономними урядовими відомствами") і які також частково виконують функції центрального уряду. Такі структури використовуються в цілях впровадження політики центрального уряду на місці та можуть включати неприбуткові установи, які контролюються та переважно фінансуються центральним урядом.

Діяльність інших рівнів центрального уряду та державних підприємств оцінюється в наборі показників ефективності УДФ лише до тієї міри, в якій вони справляють вплив на ефективність національної системи УДФ та її зв'язки з національною фіскальною політикою, яка формується та контролюється центральним урядом (див. ПЕ-8, ПЕ-9 та ПЕ-23). Інші частини загального уряду включають його нижчі шаблі, де існують окремі механізми звітності та власні системи УДФ (наприклад, бюджети та системи обліку і звітності). Такі уряди місцевого рівня можуть включати уряд штату, провінції та регіону на більш високому шаблі та місцевий уряд (наприклад, включаючи райони та муніципалітети) на нижчому шаблі. Окрім центрального уряду, державний сектор включає державні корпорації або підприємства, створені з метою надання товарів і послуг для ринку і які контролюються урядовими підрозділами та є

підвітними перед ними. Державні корпорації можуть бути нефінансовими або фінансовими; до останніх включаються грошово-кредитні структури, такі як центральний банк³. Додаткова інформація про інші рівні уряду та державних підприємств може бути включена до розділу ЗЕ УДФ про притаманні конкретним країнам особливості.

Основна увага при застосуванні набору показників приділяється надходженням та витратам, що здійснюються через бюджет центрального уряду. Однак позабюджетні операції центрального уряду частково охоплюються показниками ПЕ-7, ПЕ-9, ПЕ-26 та D-2. Зазвичай сюди включаються витрати, понесені підрозділами центрального уряду та які фінансуються за рахунок надходжень, зарезервованих на конкретні цілі (одержаних як із внутрішніх, так і зовнішніх джерел, при цьому останні нерідко лише номінально вважаються бюджетними), а також витрати автономних урядових відомств.

Система оцінювання ефективності не враховує такі **фактори, що впливають на ефективність**, як законодавча база або існуючі організаційно-технічні можливості органів державного управління. Зокрема, набір показників високого рівня зосереджується на операційній ефективності ключових елементів системи УДФ, а не на факторах на вході, які дозволяють системі УДФ досягти певного рівня ефективності.

Система оцінювання ефективності не передбачає **аналізу фіскальної політики чи політики у відношенні державних витрат** - аналізу, що визначав би, чи фіскальна політика є сталою; чи витрати, проведені через бюджет, досягли бажаного впливу на зниження бідності або досягнення інших політичних цілей; або ж чи досягнуто ефективне витрачання коштів у сфері надання послуг. Це вимагало б детального аналізу даних або застосування показників, притаманних лише для даної країни. Наша система радше зосереджується на оцінюванні ступеню, до якого **система УДФ є фактором, що сприяє одержанню таких результатів.**

3. Набір загальних показників ефективності

Відібрані 28 показників для системи УДФ країни структуровані в три категорії.

А. Результати застосування системи УДФ: тут оцінюються безпосередні результати застосування системи УДФ з точки зору фактичних витрат та надходжень шляхом порівняння їх із початково затвердженим бюджетом, а також із обсягом та змінами у заборгованості по витратах.

В. Спільні характеристики системи УДФ: вони охоплюють повноту та транспарентність системи УДФ на всіх стадіях бюджетного циклу.

С. Бюджетний цикл: оцінюється ефективність ключових систем, процедур та інституцій, задіяних у всьому бюджетному циклі центрального уряду.

Окрім показників ефективності УДФ країни, до цієї системи також включено такий компонент, як

Д. Донорська практика: сюди увійшли елементи донорської діяльності, які впливають на ефективність системи УДФ країни.

Повний перелік окремих показників наведено на початку Додатка 1.

Нижченаведена діаграма ілюструє структуру та охоплення елементів системи УДФ, що оцінюється набором показників високого рівня, та демонструє зв'язок з шістьма ключовими критеріями оцінки ефективності системи УДФ.

За допомогою кожного показника робиться спроба оцінити ефективність якого-небудь ключового елемента УДФ за чотирибальною шкалою від А до D (*A – відмінно, B - добре, C - задовільно, D – незадовільно. Прим. перекладача*). Розроблено методичні матеріали стосовно того, як оцінювати результат балами по кожному з показників ефективності. Найвищий бал гарантується для окремого показника, якщо ключовий елемент УДФ досягає відповідної мети

³ За більш детальною інформацією щодо визначення державного сектора і його підрозділів див. пункти 2.9 – 2.62 Посібника МВФ зі статистики урядових фінансів (Government Finance Statistics Manual, IMF 2001).

у повний, упорядкований, точний, своєчасний та скоординований спосіб. Таким чином, набір показників високого рівня зосереджується на основних властивостях системи УДФ на основі існуючої успішної міжнародної практики, а не на встановленні стандарту, що базується на останніх нововведеннях у сфері УДФ.

До Додатка 1 включено додаткову інформацію щодо методології калібрування та виставлення балів за чотирибальною системою, а також детальні методичні вказівки для кожного з показників.



4. Звіт про ефективність УДФ

Метою підготовки звіту про ефективність УДФ (ЗЕ УДФ) є оцінювання ефективності УДФ, що базується на аналізі по основних показниках у стислий та стандартизований спосіб. Інформація, одержана з ЗЕ УДФ, стане предметом діалогу між урядом та донорами.

ЗЕ УДФ є стислим документом (30 - 35 сторінок), який має наступну структуру та зміст:

- **короткий виклад** (розміщується на початку звіту), що базується на аналізі показників, які використовуються для загального оцінювання системи УДФ країни за шістьма ключовими параметрами ефективності УДФ, а також констатації можливого впливу цих слабких місць на результати бюджетного процесу на трьох рівнях, загальну фінансову дисципліну, стратегічний розподіл ресурсів та ефективне надання послуг;
- **вступний розділ**, де представлено контекст та процедуру підготовки звіту та зазначено частку державних витрат, якої стосується звіт;
- **розділ, де представлено специфічну інформацію про дану країну**, який необхідний для розуміння оцінки, виставленої на базі показників, та загальної оцінки ефективності УДФ. Сюди включається короткий огляд економічного становища країни, опис результатів бюджетного процесу з точки зору досягнення загальної фіскальної дисципліни та стратегічного розподілу коштів⁴, а також інформація щодо правових та інституційних рамок УДФ;
- **основний розділ звіту з оцінкою поточної ефективності систем, процедур та інституцій УДФ на основі показників** та описом нещодавніх і поточних заходів реформування, що впроваджуються урядом;

⁴ Інформацію взято з інших аналітичних досліджень.

- **розділ про хід урядових реформ**, де коротко узагальнено нещодавні та поточні заходи з реформування, впроваджені урядом та дається оцінка інституційним факторам, які здатні впливати на планування та запровадження реформ у майбутньому.

Як зазначалося вище, в звіті дається констатація поточної ефективності УДФ і до нього не включаються рекомендації щодо реформ або планів дій. У випадку розбіжностей в поглядах між донорами та урядом стосовно змістовної частини звіту, думку уряду може бути відображено у додатку до звіту.

У додатку 2 наведено додаткову інформацію та методичні вказівки з підготовки ЗЕ УДФ.

5. Загальна структура Системи оцінювання ефективності

Структуру Системи оцінювання ефективності узагальнено нижче.

Аналітична основа

Систему оцінювання ефективності

Що оцінюється за допомогою Системи оцінювання ефективності



Додаток 1

Набір загальних показників ефективності УДФ

Додаток 1

Набір загальних показників ефективності УДФ

Зведена таблиця набору показників

| | |
|-------|---|
| | А. РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ СИСТЕМИ УДФ: реалістичність бюджету |
| ПЕ-1 | Загальні результати виконання витратної частини бюджету порівняно з початково затвердженим бюджетом |
| ПЕ-2 | Структура фактичних витрат порівняно з початково затвердженим бюджетом |
| ПЕ-3 | Агреговані показники виконання доходної частини бюджету порівняно з початково затвердженим бюджетом |
| ПЕ-4 | Обсяги та моніторинг сплати заборгованості по витратах |
| | В. ОСНОВНІ СПІЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ: повнота і транспарентність |
| ПЕ-5 | Класифікація бюджету |
| ПЕ-6 | Повнота інформації, включеної до бюджетної документації |
| ПЕ-7 | Ступінь наявності урядових операцій, що не потрапили до звіту |
| ПЕ-8 | Транспарентність міжбюджетних фіскальних відносин |
| ПЕ-9 | Нагляд за сукупним фінансовим ризиком від інших суб'єктів державного сектора |
| ПЕ-10 | Доступ громадськості до основної фіскальної інформації |
| | С. БЮДЖЕТНИЙ ЦИКЛ |
| | С (i) Складання бюджету на основі політичних цілей |
| ПЕ-11 | Упорядкованість річного бюджетного процесу та коло його учасників |
| ПЕ-12 | Багаторічна перспектива у фінансовому плануванні, політиці витрат та складанні бюджету |
| | С (ii) Передбачуваність і контроль в процесі виконання бюджету |
| ПЕ-13 | Транспарентність зобов'язань та відповідальності платників податків |
| ПЕ-14 | Ефективність заходів по реєстрації платників податків та нарахуванню податків |
| ПЕ-15 | Ефективність збору податкових платежів |
| ПЕ-16 | Передбачуваність наявності коштів для прийняття зобов'язань по витратах |
| ПЕ-17 | Реєстрація та управління готівковими залишками, заборгованістю та гарантіями |
| ПЕ-18 | Ефективність контролю за фондом заробітної плати |
| ПЕ-19 | Конкуренція, ефективність витрачання коштів та контроль при державних закупівлях |
| ПЕ-20 | Ефективність внутрішнього контролю за витратами, не пов'язаними із заробітною платою |
| ПЕ-21 | Ефективність внутрішнього аудиту |
| | С (iii) Бухгалтерський облік, ведення документації та звітність |
| ПЕ-22 | Своєчасність та регулярність звірення рахунків |
| ПЕ-23 | Наявність інформації про ресурси, одержані установами, що надають послуги |
| ПЕ-24 | Якість та своєчасність звітів про виконання бюджету, які надаються протягом року |
| ПЕ-25 | Якість та своєчасність річних фінансових звітів |
| | С (iv) Зовнішні перевірки та аудит |
| ПЕ-26 | Сфера застосування, характер та життя заходів за результатами зовнішнього аудиту |
| ПЕ-27 | Розгляд закону про бюджет на рік законодавчим органом |
| ПЕ-28 | Розгляд висновків про зовнішній аудит законодавчим органом влади |
| | Д. ДОНОРСЬКА ПРАКТИКА |
| D-1 | Передбачуваність прямої підтримки бюджету |
| D-2 | Фінансова інформація, що надається донорами для складання бюджету та звітності по проекту, а також фінансової допомоги, передбаченої програмами |
| D-3 | Частка коштів, отриманих в порядку фінансової допомоги, яка використовується шляхом застосування національних процедур |

Методика виставлення балів

Більшість показників включають у себе ряд параметрів (вимірів), що характеризують предмет показника. Кожний з цих параметрів повинен оцінюватися окремо. Таким чином, загальний бал для показника базується на оцінках індивідуальних параметрів показника. Поєднання балів для параметрів у загальний бал для показника здійснюється Методом виставлення балів 1 (М1) для одних показників та Методом виставлення балів 2 (М2) для інших показників. В методичних вказівках з питань виставлення балів зазначається, яка методика повинна використовуватися для кожного показника.

Метод 1 (М1) використовується для всіх показників з одним параметром та для показників з багатьма параметрами у випадку, коли низький ступінь ефективності одного параметра показника, ймовірно, применшуватиме вплив добрих значень інших параметрів цього ж показника (інакше кажучи, за найслабшою ланкою у взаємопов'язаних параметрах показника). Для показників з двома або більше параметрами використовуються наступні етапи визначення загального або сукупного балу для показника:

- кожний параметр спочатку оцінюється окремо і йому присвоюється певний бал;
- далі поєднуються бали по індивідуальних параметрах шляхом вибору найменшого балу, одержаного по якомусь параметру;
- має додаватися "+", якщо будь-який з інших параметрів має більш високий бал (примітка: неможливо вибрати бал для одного з параметрів з вищим балом та додати "-" для будь-яких параметрів з меншим балом. Неможливо також додати "+" до балу показника з лише одним визначеним параметром).

Метод 2 (М2) базується на усередненні балів по індивідуальних параметрах показника. Його слід використовувати для окремих показників з багатьма параметрами, коли низький бал по одному параметру показника не обов'язково справляє негативний вплив на високий бал по іншому параметру того ж показника. При тому, що всі параметри попадають до однієї площини системи УДФ, прогрес по індивідуальних параметрах може досягатися незалежно від інших і без необхідності логічного утворення якоїсь окремої послідовності. Етапи визначення загального або сукупного балу для показника наступні:

- для кожного параметра оцінюється рівень, досягнутий за чотирибальною класифікаційною шкалою (як і при використанні методу М1);
- далі перейдіть до Таблиці переведення для методу виставлення балів М2 (див. нижче) та знайдіть відповідний розділ таблиці (дво-, три- або чотиривимірні показники);
- визначте рядок у таблиці, де наведено результат усереднення балів, які присвоєні параметрам показника (порядок балів окремих параметрів значення не має);
- виберіть відповідний загальний бал для показника.

Таблиця переведення застосовується до всіх показників, які використовують лише методику виставлення балів М2 і не може використовуватися для показників, що застосовують М1, оскільки це приведе до невірної визначення балів. Таблицю переведення не слід використовувати для зведення балів по всіх або декількох показниках, оскільки таблиця не призначена для цієї мети. В цілому, набір показників не призначений для агрегування, а отже, окремої методики для агрегування не розроблялося.

Таблиця переведення для методу виставлення балів 2 (M2)

| Бали для індивідуального параметра | Загальний бал M2 | Бали для індивідуального параметра | Загальний бал M2 |
|---|------------------|------------------------------------|------------------|
| 2-вимірні параметри | | 4-вимірні параметри | |
| D D | D | D D D D | D |
| D C | C+ | D D D C | D |
| D B | C | D D D B | D+ |
| D A | C+ | D D D A | D+ |
| C C | C | D D D C | D+ |
| C B | C+ | D D C B | D+ |
| C A | B | D D C A | C |
| B B | B | D D B B | C |
| B A | B+ | D D B A | C+ |
| A A | A | D D A A | C+ |
| 3-вимірні параметри | | D C C C | D+ |
| D D D | D | D C C B | C |
| D D C | D+ | D C C A | C+ |
| D D B | D+ | D C B B | C+ |
| D D A | C | D C B A | C+ |
| D C C | D+ | D C A A | B |
| D C B | C | D B B B | C+ |
| D C A | C+ | D B B A | B |
| D B B | C+ | D B A A | B |
| D B A | B | D A A A | B+ |
| D A A | B | C C C C | C |
| C C C | C | C C C B | C+ |
| C C B | C+ | C C C A | C+ |
| C C A | B | C C B B | C+ |
| C B B | B | C C B A | B |
| C B A | B | C C A A | B |
| C A A | B+ | C B B B | B |
| B B B | B | C B B A | B |
| B B A | B+ | C B A A | B+ |
| B A A | A | C A A A | B+ |
| A A A | A | B B B B | B |
| Примітка: не має значення, в якому порядку параметрам показника присвоюються індивідуальні бали | | B B B A | B+ |
| | | B B A A | B+ |
| | | B A A A | A |
| | | A A A A | A |

Ця таблиця НЕ МОЖЕ використовуватися для показників, які оцінюються із застосуванням методу виставлення балів M1.

Загальні методичні вказівки з виставлення балів

Для того, щоб обґрунтувати конкретний бал для параметра показника, мають бути виконані всі вимоги, передбачені для цього балу в таблиці виставлення балів. Однак можуть траплятися випадки, коли бал можна обґрунтувати альтернативними вимогами, і в цьому разі альтернативні варіанти розділяються словом “АБО”.

Бал „D” вважається залишковим балом, що застосовується, якщо вимоги для якого-небудь вищого балу не виконуються. І хоча класифікація (градування) кожного параметра показника (тобто мінімальні вимоги для конкретного балу) включає опис вимог для балу „D”, можуть траплятися випадки, коли фактична ситуація не досить прийнятно підпадає під такий опис, навіть якщо вимоги для будь-якого вищого балу не виконуються. В такому випадку має виставлятися бал „D”, а коментар щодо різниці між вимогами до балів та фактичною ситуацією подається в описовій частині.

Вимоги до балу можуть оцінюватися на основі різних часових проміжків. Відповідний період, за який слід оцінювати параметр, а отже, для якого мають бути надані підтверджуючі дані, зазначається в методичних вказівках або при класифікації для багатьох показників/параметрів. Там, де цього не зазначено, його слід оцінювати на основі поточної ситуації, або у випадку періодично повторюваних подій - на основі подій, що відбувалися протягом останнього за часом бюджетного циклу.

Параметри ПЕ-1, ПЕ-2, ПЕ-3 та D-1 мають оцінюватися на основі даних за три роки. Дані повинні охоплювати останній завершений фінансовий рік, для якого є дані, а також два роки, що безпосередньо йому передують. Оцінка базується на ефективності двох з цих трьох років⁵, тобто робиться припущення, що один з років може бути аномальним (і не впливає на бал) через незвичайні обставини, такі як зовнішні потрясіння (наприклад, природні катастрофи, коливання цін на важливі експортні або імпорتنі товари) або внутрішні проблеми країни (наприклад, політичного характеру). Оскільки такі аномалії в цілому відображені в класифікації, в базовому наборі даних не слід пропускати жодного фінансового року.

Додаткові методичні вказівки щодо виставлення балів розміщено на веб-сайті www.refa.org, включаючи відповіді на запитання, що ставляться найчастіше.

Конкретні методичні вказівки стосовно кожного показника

В решті Додатка 1 наведено детальні методичні вказівки щодо визначення балів по кожному з показників, включно з таблицями виставлення балів для кожного показника.

Методичні вказівки щодо описової частини по кожному показнику наведено в таблиці у розділі 3 Додатка 2.

ПЕ-1 Агреговані результати виконання витратної частини бюджету порівняно з початково затвердженим бюджетом

Здатність здійснювати передбачені бюджетом витрати є важливим чинником підтримання спроможності уряду надавати державні послуги протягом року, як це зазначено в політичних заявах, прийнятих зобов'язаннях та робочих планах. Зазначений показник відображає це шляхом оцінювання фактичних сукупних витрат у порівнянні з початково запланованими в бюджеті сукупними витратами (як це визначено в урядовій бюджетній документації та фінансових звітах), проте виключає дві категорії витрат, над якими уряд практично не має контролю. Це наступні категорії: (а) платежі з обслуговування боргу, які уряд в принципі не може змінювати протягом року, в той час як вони можуть змінюватися через зміни відсоткової ставки та обмінного курсу та (б) витрати на проекти, що здійснюються донорами, управління та звітність щодо яких, як правило, значною мірою перебуває у віданні донорських відомств.

⁵ За винятком вимог до балу „А” згідно з ПЕ-2.

Для розуміння причин, що приводять до відхилень від бюджетного дефіциту, важливо, щоб в описовій частині було зазначено зовнішні фактори, які могли привести до відхилення і, зокрема, повинно даватися посилання на вплив відхилень від бюджетних надходжень, які оцінюються показниками ПЕ-3 (внутрішні надходження) та D-1 (зовнішні надходження). Важливо також зрозуміти вплив відхилення показника загальних витрат на здатність виконати зобов'язання по витратах так, як вони прописані в бюджеті (див. також ПЕ-3 та ПЕ-16).

Параметри для оцінки (метод оцінювання M1):

(i) Різниця між фактичними первинними витратами та первинними витратами, початково закладеними до бюджету (тобто, виключаючи витрати з обслуговування боргу і також виключаючи проектні витрати, що фінансуються з зовнішніх джерел).

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання M1) |
|----------|---|
| A | (i) Не більш ніж в одному з трьох останніх років фактичні витрати відхилилися від передбачених бюджетом витрат на суму, що становить понад 5% бюджетних витрат |
| B | (i) Не більш ніж в одному з трьох останніх років фактичні витрати відхилилися від передбачених бюджетом витрат на суму, що становить понад 10% бюджетних витрат |
| C | (i) Не більш ніж в одному з трьох останніх років фактичні витрати відхилилися від передбачених бюджетом витрат на суму, що становить понад 15% бюджетних витрат |
| D | (i) В двох або всіх з трьох останніх років фактичні витрати відхилилися від передбачених бюджетом витрат на суму, що становить понад 15% бюджетних витрат |

ПЕ-2 Структура витрат порівняно з початково затвердженим бюджетом

Якщо склад статей витрат значно відрізняється від початкового бюджету, то бюджет не дає уявлення про загальні політичні наміри. Оцінювання за цим показником вимагає емпіричної оцінки результатів витрат у порівнянні з початковим бюджетом на рівні проміжного підсумку. Оскільки бюджети зазвичай приймаються та управляються на адміністративній (міністерство/ відомство) основі, для оцінки бажано застосовувати адміністративну основу, однак функціональна основа також є прийнятною альтернативою. На адміністративному рівні відхилення слід обчислювати для основних бюджетних статей (проголосованих рішень) по міністерствах, незалежних управліннях та відомствах, які включено до затвердженого бюджету⁶. Якщо використовується функціональна класифікація, то вона повинна базуватися на десяти основних функціях УФС/ КФУ.

Зміни в загальних рівнях витрат (оцінені в ПЕ-1) відобразатимуться у змінах витрат по адміністративних (та функціональних) бюджетних рядках. Цей показник (ПЕ-2) оцінює ступінь, до якого перерозподіл між бюджетними рядками спричинив різницю між очікуваними та реальними витратами у складі статей витрат за межами відхилень, які є результатом змін в загальній сумі витрат. Визначення такої оцінки вимагає, щоб загальна різниця між очікуваними та реальними витратами обчислювалася та порівнювалася з загальним відхиленням первинних статей витрат по кожному з трьох останніх років.

Різниця між очікуваними та реальними витратами обчислюється як зважене середнє відхилення між фактичними та початково закладеними до бюджету витратами, обчисленими як процент суми передбачених бюджетом витрат на основі адміністративної або

⁶ У випадку, якщо кількість основних бюджетних реципієнтів перевищує 20, відхилення слід обчислювати по 20 найкрупніших одержувачах (за сумою) або по найбільших одержувачах, на які припадає 75% закладених до бюджету витрат, якщо останнє число перевищує 20. Відхилення по решті реципієнтів повинно обчислюватися на зведеній основі, тобто як ніби лише для одного бюджетного реципієнта.

функціональної класифікації з використанням абсолютного значення відхилення⁷. Для того, щоб його можна було порівнювати з оцінкою згідно з ПЕ-1, обчислення має виключати обслуговування боргу та проектні витрати, що фінансуються донорами.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

(i) Ступінь, до якого різниця між очікуваними та реальними витратами в первинному складі витрат перевищила загальне відхилення в первинних витратах (як це визначено згідно з ПЕ-1) протягом трьох останніх років.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|----------|---|
| A | (i) Різниця між очікуваними та реальними витратами у складі витрат перевищила загальне відхилення по первинних витратах не більше ніж на 5 процентних пунктів у будь-якому з трьох останніх років |
| B | (i) Різниця між очікуваними та реальними витратами у складі витрат перевищила загальне відхилення по первинних витратах на 5 процентних пунктів не більше ніж в одному з трьох останніх років |
| C | (i) Різниця між очікуваними та реальними витратами у складі витрат перевищила загальне відхилення по первинних витратах на 10 процентних пунктів не більш ніж в одному з трьох останніх років |
| D | (i) Різниця між очікуваними та реальними витратами у складі витрат перевищила загальне відхилення по первинних витратах на 10 процентних пунктів принаймні у двох з трьох останніх років |

ПЕ-3 Результат по сукупних надходженнях порівняно з початково затвердженим бюджетом

Точне прогнозування внутрішніх надходжень є критичним фактором визначення ефективності бюджету, оскільки закладені до бюджету асигнування на витрати базуються на цьому прогнозі. Порівняння закладених до бюджету та фактичних надходжень є загальним свідченням якості прогнозування надходжень.

І все ж можуть мати місце зовнішні потрясіння, які не могли бути передбачені і не відображають недоліки управління; їх слід роз'яснити в описовій частині. Калібрування дозволяє поставити вищий бал, навіть якщо в одному році з останніх трьох результати значно відрізняються від прогнозу, наприклад, внаслідок крупного зовнішнього потрясіння, що мало місце під час виконання бюджету.

Для цього показника слід по можливості використовувати інформацію зі звітів про виконання бюджету або про остаточні урядові рахунки (а не дані з інших джерел, наприклад, від органу з управління надходженнями або центрального банку). В описовій частині слід навести джерела даних та викласти будь-які сумніви стосовно послідовності або надійності, які також можуть бути висвітлені в розділі про звіряння інформації щодо надходжень в ПЕ-14.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

(i) Фактичні внутрішні надходження в порівнянні з оціночними внутрішніми надходженнями, закладеними до початково затвердженого бюджету.

⁷ Етапи для проведення обчислень за кожний рік наступні (для полегшення розрахунків з веб-сайту www.refa.org, може бути завантажена таблиця формату Excel, де також вміщено приклад):

- для кожного бюджетного реципієнта, який одержав фінансування (що класифікується як первинні витрати), обчисліть відхилення між фактичними витратами та початковим бюджетом;
- складіть разом абсолютні значення відхилень по всіх бюджетних реципієнтах (абсолютне значення = позитивна різниця між фактичною та бюджетною цифрами). Не використовуйте процентні відхилення;
- обрахуйте цю суму як процентне відношення до загальної суми первинних витрат, закладених до бюджету;
- відніміть процентне відношення загального відхилення в первинних витратах за кожний рік (обчислене для ПЕ-1), щоб одержати кількість процентних пунктів, по яких середнє відхилення складу витрат перевищило загальне відхилення по витратах;
- перейдіть до вміщеної вище таблиці виставлення балів та визначте, у скількох роках процентні пункти перевищили 5 або 10.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|------------|--|
| A | (і) Фактичні внутрішні надходження були нижчі 97% закладених до бюджету розрахункових внутрішніх надходжень не більше, ніж в одному з трьох останніх років |
| B | (і) Фактичні внутрішні надходження були нижчі 94% закладених до бюджету розрахункових внутрішніх надходжень не більше, ніж в одному з трьох останніх років |
| C | (і) Фактичні внутрішні надходження були нижчі 92% закладених до бюджету розрахункових внутрішніх надходжень не більше, ніж в одному з трьох останніх років |
| D | (і) Фактичні внутрішні надходження були нижчі 92% закладених до бюджету розрахункових внутрішніх надходжень у двох або всіх трьох останніх роках |

ПЕ-4 Обсяги та моніторинг заборгованості по витратах

Заборгованість по витратах являє собою зобов'язання по витратах, що взяті на себе урядом, по яких виплати службовцю, постачальнику, підряднику або кредитуру прострочено; вона є формою нетранспарентного фінансування. Високий рівень заборгованості може свідчити про низку різноманітних проблем, таких як неналежний контроль за виконанням зобов'язань, готівкові обмеження, неадекватне складання бюджету для контрактів, недостатнє закладення в бюджеті коштів для конкретних статей та нестачу інформації. Заборгованість по витратах передбачає, що прострочений платіж має бути здійснений згідно з конкретним юридичним зобов'язанням або за умовами контракту, укладеного урядом, і може включати в себе належні до сплати, проте неоплачені вимоги щодо заробітної плати, пенсій, поставок, послуг, рентних платежів, відсотків по внутрішніх та зовнішніх боргах. Затримки або зменшення сум переказу субсидій та грантів автономним урядовим відомствам та іншим щаблям уряду не являють собою заборгованість, якщо тільки вони не є частиною юридичного зобов'язання (де конкретизується сума та термін кожного платежу) або умовою контракту. Положення про переказ коштів у законі про бюджетний рік або законі про асигнування саме по собі не становить юридичне зобов'язання. Не сплачена амортизаційна сума по основній суми боргу не вважається простроченою заборгованістю для даного показника, оскільки амортизація є не витратою, а фінансовою операцією.

Місцеві правила або широко прийнята практика може передбачати випадки, коли несплачена вимога стає простроченою заборгованістю. Якщо така місцева практика застосовується до визначення обсягу простроченої заборгованості, то зміст і підстави для неї мають бути наведені в описовій частині. Однак прийнятною основою для оцінки має бути міжнародно визнана бізнесова практика, відповідно до якої вимога вважатиметься не задоволеною, якщо платіж не здійснено протягом 30 днів після одержання урядом рахунку/ вимоги постачальника (за поставлені товари, послуги або роботи), в той час, як невиплата заробітної плати персоналу або недотримання граничного терміну виплат відсотків за боргом негайно веде до переведення платежу в розряд простроченої заборгованості.

Цей показник має на меті оцінювання ступеню, до якого існує накопичення простроченої заборгованості та ступеню, до якого ця системна проблема береться під контроль та вирішується. І хоча може виявитися потреба в особливих методах для виявлення та погашення старих прострочень, це не буде ефективним рішенням, якщо продовжуватимуть створюватися нові прострочені заборгованості (платежі, строк по яких настав протягом минулого року, проте не погашені). Однак більш фундаментальною проблемою є оцінка наявності та повноти даних про прострочену заборгованість, без чого не може бути проведено жодної оцінки.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

(і) Обсяг простроченої заборгованості по оплаті витрат (у відсотках до фактичних сукупних витрат за відповідний фінансовий рік) та будь-які недавні зміни в цьому обсязі

(ii) Наявність даних для моніторингу обсягу простроченої заборгованості по оплаті витрат

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|------------|--|
| A | (i) Обсяг простроченої заборгованості невеликий (тобто нижче 2% сукупних витрат) (ii) Надійні та повні дані про обсяги простроченої заборгованості одержуються за допомогою звичайних процедур принаймні наприкінці кожного фінансового року (та включають інформацію по вікових категоріях) |
| B | (i) Обсяг простроченої заборгованості становить 2-10% від сукупних витрат; існують також свідчення того, що він був значно скорочений (тобто, більш ніж на 25%) за останні два роки (ii) Дані про обсяг простроченої заборгованості одержуються щороку, але можуть бути неповними по декотрих визначених категоріях витрат або конкретних бюджетних установах |
| C | (i) Обсяг простроченої заборгованості становить 2-10% від сукупних витрат і немає свідчень того, що він значно знизився за останні два роки (ii) Дані про обсяг простроченої заборгованості були одержані за допомогою принаймні одного всеохоплюючого одноразового методу перевірки протягом двох останніх років |
| D | (i) Обсяг простроченої заборгованості перевищує 10% сукупних витрат (ii) Надійних даних про обсяг простроченої заборгованості за останні два роки немає |

ПЕ-5 Класифікація бюджету

Міцна система класифікації дозволяє відстежувати витрати за наступними параметрами: адміністративна одиниця, економічний, функціональний та програмний виміри. Там, де застосовується стандартна практика міжнародної класифікації, уряди можуть звітувати про витрати в форматі УФС та відстежувати ті статті витрат, які впливають на зниження бідності та інші відібрані групи статей. Бюджет буде представлено у форматі, який відобразить найважливіші класифікації (зазвичай, адміністративні в поєднанні з економічними, функціональними та/ або програмними), а класифікація буде закладена до схеми рахунків, з тим щоб забезпечити, щоб по всіх операціях звітність могла подаватися у відповідності з будь-якою з використовуваних класифікацій.

У країнах, де стратегія зниження бідності є ключовим елементом загальної системи політики уряду, визначення витрат, що знижують бідність, зазвичай безпосередньо пов'язане з класифікацією бюджету.

Міжнародним стандартом класифікаційних систем є Система урядової фінансової статистики (УФС), яка являє собою структуру для економічної та функціональної класифікації операцій. Згідно з класифікацією функцій уряду (КФУ), яка підтримується ООН та є функціональною класифікацією, застосовуваною в системі УФС, існує 10 основних функцій на найвищому рівні та 69 функцій на другому (суб-функціональному) рівні.

Для програмної класифікації не існує жодних міжнародних стандартів, і в різних країнах цей вид класифікації застосовується багатьма способами, що відрізняються між собою. Однак програмна класифікація може бути важливим інструментом складання бюджету, управління та звітності (див. показник ПР-12), і спосіб, у який вона застосовується, має бути роз'яснений в описовій частині, якщо на цій основі виставляється найбільший бал.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

(i) Система класифікації, яка використовується для складання, виконання та звітності по бюджету центрального уряду.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|------------|--|
| А | (і) Складання та виконання бюджету ґрунтується на адміністративній, економічній та суб-функціональній класифікації з використанням стандартів УФС/КФУ або такого стандарту, який дозволяє вести відповідну документацію згідно з цими стандартами. (Програмна класифікація може замінити суб-функціональну класифікацію, якщо вона застосовується на рівні деталізації, який щонайменше відповідає суб-функціональному). |
| В | (і) Складання та виконання бюджету ґрунтується на адміністративній, економічній та функціональній класифікації (з використанням щонайменше 10 основних функцій КФУ) при використанні стандартів УФС/КФУ або такого стандарту, який дозволяє вести відповідну документацію згідно з цими стандартами. |
| С | (і) Складання та виконання бюджету ґрунтується на адміністративній та економічній класифікації з використанням стандартів УФС або такого стандарту, який дозволяє вести відповідну документацію згідно з цими стандартами. |
| Д | (і) Складання та виконання бюджету ґрунтується на іншій класифікації (наприклад, несумісній з УФС або лише з адміністративною розбивкою). |

ПЕ-6 Повнота інформації, включеної до бюджетної документації

Документація річного бюджету (бюджет на рік та документація, що обґрунтовує статті бюджету) у тому вигляді, в якому вона подана до законодавчого органу для перевірки та схвалення, повинна дозволяти скласти повну картину фіскальних прогнозів, бюджетних пропозицій центрального уряду та результатів за минулі роки. На додачу до детальної інформації про надходження та витрати і для того, щоб вважатися повною, річна бюджетна документація повинна містити інформацію з наступних аспектів:

1. макроекономічні припущення, включаючи принаймні оцінки щодо сукупних темпів зростання, інфляції та обмінного курсу;
2. фіскальний дефіцит, що визначається відповідно до системи УФС або іншого міжнародно визнаного стандарту;
3. фінансування дефіциту, із зазначенням його передбачуваного складу;
4. обсяг заборгованості, включаючи детальну інформацію станом щонайпізніше на початок поточного року;
5. фінансові активи, в тому числі детальну інформацію станом щонайпізніше на початок поточного року;
6. результати виконання бюджету за попередній рік, представлені у тому ж форматі, що й бюджетна пропозиція;
7. бюджет поточного року (чи то переглянутий бюджет, чи оціночний результат), представлений у такому ж форматі, що й бюджетна пропозиція;
8. узагальнені бюджетні дані як по надходженнях, так і по витратах відповідно до основних статей використовуваної класифікації (див. ПЕ-15), включно з даними за поточний та попередній роки;
9. роз'яснення наслідків для бюджету від реалізації нових політичних ініціатив, з оцінками бюджетного впливу усіх крупних змін політики надходжень та/ або деяких крупних змін у програмах витрат.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (і) Частка переліченої вище інформації у бюджетній документації, яка востаннє за часом видавалася центральним урядом (щоб бути врахованою в оцінці, інформація має повністю відповідати вимогам, що висуваються до неї).

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|------------|--|
| A | (i) Остання за часом бюджетна документація задовольняє вимоги 7-9 з 9 перерахованих вище вимог, що висуваються до інформації |
| B | (i) Остання за часом бюджетна документація задовольняє вимоги 5-6 з 9 перерахованих вище вимог, що висуваються до інформації |
| C | (i) Остання за часом бюджетна документація задовольняє вимоги 3-4 з 9 перерахованих вище вимог, що висуваються до інформації |
| D | (i) Остання за часом бюджетна документація задовольняє вимоги 2 або менше з 9 перерахованих вище вимог, що висуваються до інформації |

ПН-7 Обсяг урядових операцій, що не потрапили до звіту

Річні бюджетні передбачення, звіти про виконання бюджету протягом року, фінансові звіти за підсумками року та інші фіскальні звіти для громадськості повинні охоплювати всю передбачені бюджетом та позабюджетні операції центрального уряду, що дозволить скласти повну картину надходжень та витрат центрального уряду за всіма категоріями, а також про фінансування. Саме так це буде відбуватися, якщо (i) позабюджетні операції (види діяльності центрального уряду, які не включені до закону про річний бюджет, наприклад, такі, що фінансуються через позабюджетні фонди) є незначними, або якщо будь-які значні витрати на позабюджетну діяльність включені до фіскальних звітів; а також якщо (ii) ці види діяльності включені до бюджету, однак управляються поза межами системи управління та бухгалтерського обліку державного бюджету (ідеться переважно про проекти, що фінансуються донорами), є незначними або включаються до урядової фіскальної звітності.

Хоча фінансування проектів донорами частково перебуває за межами контролю з боку уряду (особливо що стосується ресурсів, які надаються в натуральній формі, тобто постачаються та оплачуються згідно з контрактами, в яких уряд не бере участі), МУВ, які відповідають за фінансовані донорами проекти, повинні принаймні бути в змозі надавати відповідні фінансові звіти про одержання та використання донорського фінансування, одержаного у готівковому вигляді. Донорська допомога уряду в наданні повної фінансової інформації про підтримку проекту (включаючи внески натурою) оцінюється показником D-2.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Рівень позабюджетних витрат (за винятком фінансованих донорами проектів), що не є задокументованим, тобто не включається до фіскальних звітів.
- (ii) Інформація про доходи/ витрати по фінансованих донорами проектах, яка включається до фіскальних звітів

| Параметр | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|-----------------|---|
| A | (i) Рівень не задокументованих позабюджетних витрат (за винятком фінансованих донорами проектів) є незначним (менше 1% загальних витрат) (ii) Повна інформація про доходи/ витрати по 90% (у вартісному вираженні) фінансованих донорами проектів включена до фіскальних звітів, за винятком матеріально-технічних ресурсів, наданих натурою, АБО витрати по фінансованих донорами проектах незначні (менше 1% загальних витрат) |
| B | (i) Рівень не задокументованих позабюджетних витрат (за винятком фінансованих донорами проектів) становить 1 - 5% загальних витрат (ii) Повна інформація про доходи/ витрати включена до фіскальних звітів по всіх проектах, що фінансуються за рахунок позик і щонайменше по 50% (у вартісному вираженні) проектів, що фінансуються за рахунок грантів |
| C | (i) Рівень не задокументованих позабюджетних витрат (за винятком фінансованих донорами проектів) становить 5 - 10% загальних витрат (ii) Повна інформація про доходи/ витрати по всіх проектах, що фінансуються за рахунок позик, включається до фіскальних звітів |
| D | (i) Рівень не задокументованих позабюджетних витрат (за винятком фінансованих донорами проектів) становить понад 10 % загальних витрат) (ii) Інформація про фінансовані донорами проекти, включена до фіскальних звітів, є вкрай недостатньою і навіть не охоплює всі операції, що фінансуються за рахунок позик |

ПЕ-8 Прозрачність міжбюджетних фінансових відносин

В той час, як набір показників ефективності зосереджує увагу на УДФ центрального уряду, уряди місцевого рівня (МР)⁸ в багатьох країнах мають широкий спектр відповідальності по здійсненню витрат. У федеративних державах фінансові відносини між центральним (федеральним або союзним) урядом та окремими штатами зазвичай закріплюються в конституції такого союзу або федерації. В інших випадках шаблі уряду МР, їхня відповідальність за витрати та механізм розподілу надходжень визначаються окремими законами. Трансферти, що підпадають під ці категорії, зазвичай є необумовленими грантами, використання яких буде визначатися урядами МР через свої бюджети. Крім того, центральний уряд може надавати обумовлені (цільові) гранти урядам МР для надання певних послуг та виконання зобов'язань по витратах, наприклад, для виконання певної функції або програми в кожному конкретному випадку. Загальна сума грантів (тобто вертикальний розподіл) зазвичай формується бюджетним рішенням на розсуд центрального уряду або як елемент процедур конституційних переговорів та не оцінюється цим показником. Однак необхідні чіткі критерії (такі, як формули) для розподілу грантів серед урядів МР (тобто горизонтальний розподіл коштів) для забезпечення прозорості розподілу, а також середньострокових передбачень наявності коштів для планування та складання бюджетів програм витрат урядами МР. Для урядів МР також важливо одержувати чітку та достовірну інформацію про річні асигнування від центрального уряду набагато раніше, ніж вони завершать свої власні процедури підготовки бюджету (а бажано, перед їх початком).

З урахуванням всезростаючої тенденції до управління наданням первинних послуг на рівні місцевих урядів, правильне трактування розподілу галузевих ресурсів та фактичного витрачання коштів вимагає відстеження інформації про витрати на всіх рівнях уряду за галузевими категоріями (які можуть відповідати функціональній класифікації системи УФС або не відповідати їй), навіть якщо це не є легальною формою, в якій виконується бюджет. Підготовка повного огляду витратних асигнувань з боку центрального уряду вимагає, щоб уряд МР міг готувати фінансову інформацію за класифікацією, яка є порівнюваною з тою, що використовується центральним урядом, і щоб така інформація збиралася щонайменше раз на рік та консолідувалася з фінансовими звітами центрального уряду. Уряди МР можуть не бути зобов'язані безпосередньо звітувати перед центральним урядом. Таким чином, збирання та узагальнення фінансових даних для центрального уряду не обов'язково має проводитися самим центральним урядом, а радше національним статистичним відомством. Для того щоб таке охоплення інформацією мало сенс, узагальнена звітність про фінансову інформацію повинна бути певної якості, охоплювати всі шаблі центрального уряду та представлятися на основі як закладених до бюджету, так і фактичних даних. Інформація про виконання бюджету повинна братися із звичайних систем бухгалтерського обліку.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М2)

- (i) Прозрачність та базовані на правилах системи горизонтального розподілу серед урядів МР необумовлених та обумовлених трансфертів з центрального уряду (як закладених до бюджету, так і фактичних асигнувань);
- (ii) Вчасне та надійне інформування урядів МР про асигнування для них від центрального уряду на наступний рік;
- (iii) Ступінь, до якого зведені фінансові дані (принаймні щодо надходжень та витрат) збираються та подаються в звіті до центрального уряду згідно з галузевими категоріями.

⁸ Фінансування, що виділяється децентралізованим підрозділам центрального уряду (які не мають механізмів звітності на місцевому рівні), даним показником не охоплюється.

| Параметр | Мінімальні вимоги до оцінювання параметра Метод оцінювання М2 |
|---|--|
| (i) Транспарентні та базовані на правилах системи горизонтального розподілу серед урядів МР | <p>Бал = А: Горизонтальний розподіл майже всіх переказів коштів (щонайменше 90% у вартісному вираженні) від центрального уряду визначається транспарентними та заснованими на правилах механізмами</p> <p>Бал = В: Горизонтальний розподіл більшості не менше 50% переказів у вартісному вираженні) від центрального уряду визначається транспарентними та заснованими на правилах механізмами</p> <p>Бал = С: Горизонтальний розподіл лише невеликої частини переказів коштів від центрального уряду (10-50%) визначається транспарентними та заснованими на правилах системами</p> <p>Бал = D: Жодна чи майже жодна частина горизонтального переказу коштів від центрального уряду не визначається транспарентними та заснованими на правилах механізмами</p> |
| (ii) Вчасне та достовірне інформування урядів МР про асигнування для них | <p>Бал = А: Уряди МР одержують достовірну інформацію про асигнування, які їм переказуватимуться, перед початком детального процесу складання ними бюджету</p> <p>Бал = В: Уряди МР одержують достовірну інформацію про асигнування, які їм переказуватимуться, перед завершенням підготовки їхніх бюджетних пропозицій, а отже, внесення суттєвих змін до пропозицій все ще можливе</p> <p>Бал = С: Достовірна інформація передається урядам МР перед початком фінансового року, але запізно для внесення суттєвих змін до бюджету</p> <p>Бал = D: Достовірна інформація передається урядам МР після того, як складання бюджетів завершено, або ж раніше випущені передбачення не є надійними</p> |
| (iii) Рівень консолідації фінансової інформації по сектору державного управління в розбивці по секторах | <p>Бал = А: Фіскальна інформація (закладена в бюджеті та по факту виконання), яка узгоджується з фіскальною звітністю центрального уряду, збирається по 90% (за вартістю) витрат урядів МР та зводиться у річні звіти протягом 10 місяців після закінчення фінансового року</p> <p>Бал = В: Фіскальна інформація (закладена в бюджеті та по факту виконання), яка узгоджується з фіскальною звітністю центрального уряду, збирається по 75% (за вартістю) витрат урядів МР та зводиться у річні звіти протягом 18 місяців після закінчення фінансового року</p> <p>Бал = С: Фіскальна інформація (принаймні по факту виконання), яка узгоджується з фіскальною звітністю центрального уряду, збирається принаймні по 60% (за вартістю) витрат урядів МР та зводиться у річні звіти протягом 24 місяців після закінчення фінансового року</p> <p>Бал = D: Фіскальна інформація, яка узгоджується з фіскальною звітністю центрального уряду, збирається та зводиться менш ніж по 60% (за вартістю) витрат урядів МР, АБО якщо досягається більша пропорція, то зведення у річні звіти відбувається з затримкою більш ніж у 24 місяці, якщо це взагалі відбувається</p> |

ПЕ-9 Нагляд за сукупним фінансовим ризиком від інших суб'єктів державного сектора

Зазвичай центральний уряд виконує лише формально наглядову роль по відношенню до інших суб'єктів державного сектора та повинен здійснювати моніторинг і управління фінансовими ризиками, які можуть мати загальнонаціональні наслідки та виникають від діяльності урядів місцевого рівня (МР), автономних урядових відомств (АУВ) та державних підприємств (ДП), включно з державними банками, але з політичних причин може також виявитися зобов'язаним взяти на себе відповідальність за невиконання фінансових зобов'язань іншими суб'єктами державного сектора, де він не виконує формальну наглядову роль. Фіскальні ризики можуть створюватися урядом МР, АУВ та ДП і, серед іншого, набувати форми невиконання зобов'язань з обслуговування боргу (з гарантіями, виданими центральним урядом, або без них), збитків від основної діяльності, викликаними не забезпеченими коштами квазіфіскальними операціями, простроченою заборгованістю по здійсненню витрат та не забезпеченими коштами пенсійними зобов'язаннями.

Центральний уряд повинен вимагати та одержувати квартальні фінансові звіти і піддані аудиту звіти за підсумками року від АУВ та ДП і проводити моніторинг ефективності у порівнянні з фінансовими цілями. АУВ та ДП нерідко звітують перед своїми галузевими міністерствами, проте важливе значення має зведення інформації для підготовки загальних оглядів та звітів про сукупні фінансові ризики для центрального уряду. У випадках, коли уряди МР можуть створювати фіскальні зобов'язання для центрального уряду, за їхнім фіскальним становищем слід здійснювати моніторинг, принаймні на щорічній основі, і знову ж таки з наступним зведенням суттєвої фіскальної інформації.

Моніторинг центральним урядом цих фінансових ризиків повинен надати йому змогу вживати кроки з коригування діяльності АУВ, ДП та урядів МР у спосіб, що відповідає вимогам транспарентності, механізму корпоративного управління та звітності, і з дотриманням відповідних зобов'язань центрального уряду по відношенню до решти державного сектора.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Ступінь, до якого центральний уряд здійснює моніторинг АУВ та ДП;
- (ii) Ступінь, до якого центральний уряд здійснює моніторинг фіскальних позицій урядів МР.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання – М1) |
|----------|--|
| A | (i) Всі основні АУВ/ ДП подають фіскальні звіти центральним урядам принаймні раз на шість місяців разом з підданими аудиту рахунками, а центральний уряд зводить інформацію про фіскальні ризики у звіт принаймні раз на рік. (ii) Уряд МР не може створити фіскальні зобов'язання для центрального уряду АБО чиста фінансова позиція піддається моніторингу щонайменше раз на рік для всіх рівнів урядів МР, а центральний уряд зводить інформацію про загальні фіскальні ризики у річних звітах (або звітах, що готуються частіше). |
| B | (i) Всі основні АУВ/ ДП подають фіскальні звіти, включаючи піддані аудиту рахунки, принаймні один раз на рік, а центральний уряд зводить інформацію про фіскальні ризики у звіт. (ii) Чиста фіскальна позиція піддається моніторингу щонайменше раз на рік для найбільш важливих рівнів уряду МР, а центральний уряд зводить інформацію про загальні фіскальні ризики у звіт. |
| C | (i) Більшість основних АУВ/ ДП подають фіскальні звіти центральним урядам принаймні на щорічній основі, проте зведений огляд відсутній або містить далеко не повні дані. (ii) Чиста фіскальна позиція піддається моніторингу щонайменше раз на рік для найбільш важливих рівнів уряду МР, проте зведений огляд відсутній або містить далеко не повні дані. |
| D | (i) Жодного моніторингу АУВ та ДП не відбувається, або він містить далеко не повні дані (ii) Жодного моніторингу фіскальних позицій урядів МР не відбувається, або він містить далеко не повні дані |

ПЕ-10 Публічний доступ до основної фінансової інформації

Транспарентність залежатиме від того, чи інформація про фінансові плани, позиції та ефективність діяльності уряду є легкодоступною для широкої громадськості або принаймні для відповідної групи зацікавлених осіб.

Описова частина оцінки повинна містити коментарі про якість інформації, що є доступною (наприклад, зрозуміла термінологія та структура, належний формат, узагальнення для великих документів) та засоби, що використовуються з метою полегшення доступу для громадськості (такі засоби, як преса, сторінки в “Інтернеті”, продаж основних документів за ціною, що не перевищує вартість їх друкування та дошки об’яв переважно для відповідної місцевої інформації). Ступінь, до якого ці засоби є відповідними, залежить від характеру документації та особливостей відповідних груп зацікавлених осіб або користувачів - наприклад, якщо йдеться про доступ до різних засобів масової інформації.

Інформаційні матеріали, доступ до яких є суттєво важливим, наступні:

- (i) річна бюджетна документація: громадськість може отримати повний⁹ набір документів через відповідні засоби, коли вони подані на розгляд до законодавчого органу;
- (ii) звіти про виконання бюджету протягом року: такі звіти зазвичай можуть бути доступними громадськості через відповідні засоби протягом одного місяця після їх підготовки;
- (iii) фінансові звіти за підсумками року: ці звіти стають доступними громадськості через відповідні засоби протягом шести місяців після завершення аудиту;
- (iv) звіти про зовнішній аудит: всі звіти про консолідовані операції центрального уряду стають доступними громадськості через відповідні засоби протягом шести місяців після завершення аудиту;
- (v) інформація про укладення контрактів: дані про укладення всіх контрактів з вартістю, що перевищує приблизно 100 тис. дол. США в еквіваленті, публікується щонайменше раз на квартал через відповідні інформаційні засоби;
- (vi) ресурси, доступні первинним підрозділам з надання послуг: інформація публікується через відповідні засоби принаймні раз на рік (або надається на вимогу) по підрозділах первинного надання послуг, що діють в національному масштабі, принаймні в двох галузях (наприклад, по початкових школах або клініках надання першої медичної допомоги).

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Кількість перерахованих вище елементів публічного доступу до інформації, яка наявна (для того, щоб враховуватися при оцінці, інформація має повністю відповідати вимогам, що висуваються до неї).

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання - М1) |
|----------|--|
| A | (i) Уряд надає в розпорядження громадськості 5-6 з 6 перерахованих видів інформації |
| B | (i) Уряд надає в розпорядження громадськості 3-4 з 6 перерахованих видів інформації |
| C | (i) Уряд надає в розпорядження громадськості 1-2 з 6 перерахованих видів інформації |
| D | (i) Уряд не надає в розпорядження громадськості жодного з 6 перерахованих видів інформації |

⁹ “Повний” означає, що документи, до яких надається доступ громадськості, містять усю інформацію, перелічену під показником ПР-6, у тій мірі, в якій ця інформація існує.

ПЕ-11 Упорядкованість процедури підготовки бюджету на рік та коло учасників цього процесу

При тому, що Міністерство фінансів (Мінфін) зазвичай є рушієм процедури складання річного бюджету, ефективна участь у процесі формування бюджету з боку інших міністерств, управлінь та відомств (МУВ), а також політичне лідерство¹⁰ впливає на ступінь, до якого бюджет відображатиме макроекономічну, фіскальну та галузеву політику. Повна участь вимагає інтегрованого процесу складання бюджету зверху донизу та знизу доверху, із залученням всіх сторін в упорядкований та своєчасний спосіб, згідно із складеним заздалегідь графіком формування бюджету.

Цей графік повинен дозволяти приймати закон про бюджет до початку фінансового року, а також залишати достатньо часу іншим МУВ для належної підготовки їхніх детальних бюджетних пропозицій на основі методичних вказівок. Затримки з прийняттям бюджету можуть створити непевність щодо рівнів затверджених витрат та привести до затримок у виконанні певних урядових заходів, в тому числі виконанні крупних контрактів. Тому в бюджетному циркулярі та посібнику по формуванню бюджету мають бути викладені чіткі методичні вказівки щодо бюджетного процесу, в тому числі орієнтовні бюджетні граничні рівні для адміністративних одиниць або функціональних сфер.

Для того щоб уникнути внесення змін до бюджетних пропозицій в останню хвилину, важливо, щоб політичні керівники брали активну участь у визначенні сукупних асигнувань (особливо для галузей або функцій), починаючи з ранніх стадій процесу підготовки бюджету. Ця діяльність повинна започатковуватися шляхом розгляду та затвердження граничних показників асигнувань в бюджетному циркулярі чи то шляхом затвердження бюджетного циркуляру, чи то шляхом схвалення попередніх пропозицій щодо сукупних асигнувань (наприклад, в документі про бюджетний прогноз).

Параметри для оцінки (метод оцінювання М2)

- (i) наявність фіксованого графіка складання бюджету та його дотримання;
- (ii) чіткість/ повнота та залучення політиків у процес керівництва підготовкою бюджетних пропозицій (бюджетний циркуляр або аналогічний документ);
- (iii) своєчасне затвердження бюджету законодавчим органом або органом з аналогічними повноваженнями (на протязі трьох останніх років).

Примітка: МУВ, що розглядаються для цілей визначення цього показника, включають міністерства та відомства, на які покладено безпосередній обов'язок за виконання бюджету у відповідності до галузевої політики та які безпосередньо одержують кошти або дозвіл на здійснення витрат від Мінфіну. Управління та відомства, які подають звітність та одержують бюджетні кошти через своє міністерство, при проведенні оцінки не повинні братися до уваги.

| Параметр | Мінімальні вимоги до оцінювання параметра Метод оцінювання М2 |
|--|---|
| (i) Наявність фіксованого графіка складання бюджету та його дотримання | <p>Бал = А: Існує чіткий бюджетний графік, він загалом дотримується і дає МУВ достатньо часу (і щонайменше шість тижнів з моменту одержання бюджетного циркуляру) для ретельного та вчасного завершення детальної розробки кошторису</p> <p>Бал = В: Існує чіткий бюджетний графік, але з його дотриманням нерідко трапляються затримки. Графік дає МУВ певний час (щонайменше чотири тижні з моменту одержання бюджетного циркуляру) з тим, щоб більшість із них змогли ретельно та вчасно завершити детальну розробку кошторису.</p> <p>Бал = С: Існує річний бюджетний графік, але він перебуває в рудиментарному</p> |

¹⁰ Під “політичним лідерством” розуміється керівна роль виконавчої влади, наприклад, Кабінету чи еквівалентного йому органу. Залучення законодавчої влади до розгляду бюджетних пропозицій розглянуто в показнику ПР-27.

| | |
|---|--|
| | <p>стані та в його виконанні можуть мати місце значні затримки, а МУВ мають настільки мало часу для розробки детального кошторису, що багато з них не встигають вчасно це зробити.</p> <p>Бал = D: Бюджетний графік не розробляється АБО він загалом не дотримується АБО часу, виділеного МУВ для підготовки бюджету, явно недостатньо для розробки реалістичних документів.</p> |
| (ii) Керівництво підготовкою бюджетних пропозицій | <p>Бал = A: МУВ одержують всеохоплюючий та чіткий бюджетний циркуляр, де відображено граничні показники, затверджені Кабінетом (або аналогічним органом) ще до розсилки циркуляру до МУВ.</p> <p>Бал = B: МУВ одержують всеохоплюючий та чіткий бюджетний циркуляр, де відображено граничні показники, затверджені Кабінетом (або аналогічним органом). Таке затвердження має місце після розсилки циркуляру до МУВ, однак ще до того, як МУВ надають свої пропозиції.</p> <p>Бал = C: До МУВ розсилається бюджетний циркуляр, включно з граничними показниками для окремих адміністративних одиниць або функціональних сфер. Бюджетні передбачення розглядаються та затверджуються Кабінетом лише після того, як вони були до останньої подробиці завершені МУВ, таким чином суттєво знижуючи можливості Кабінету для внесення корективів.</p> <p>Бал = D: Бюджетний циркуляр до МУВ не розсилається АБО якість циркуляру дуже низька АБО Кабінет займається затвердженням асигнувань лише безпосередньо перед поданням детального кошторису до законодавчого органу, таким чином не маючи можливостей для внесення корективів.</p> |
| (iii) Своєчасне затвердження бюджету законодавчим органом | <p>Бал = A: Законодавчий орган протягом трьох останніх років схвалював бюджет до початку фінансового року.</p> <p>Бал = B: Законодавчий орган затверджує бюджет до початку фінансового року, однак в одному з трьох останніх років мала місце затримка до двох місяців.</p> <p>Бал = C: Законодавчий орган у двох з останніх трьох років затверджував бюджет протягом двох місяців з початку фінансового року.</p> <p>Бал = D: У двох з трьох останніх років бюджет затверджувався більш ніж з двомісячною затримкою.</p> |

ПЕ-12 Багаторічна перспектива у фінансовому плануванні, політиці державних витрат та складанні бюджету

Політичні рішення щодо витрат справляють багаторічний вплив та повинні узгоджуватися з наявністю ресурсів у середньостроковій перспективі. Таким чином, багаторічні фіскальні прогнози щодо надходжень, сукупні показники витрат на середньострокову перспективу для обов'язкових витрат, а також кошти на потенційне фінансування дефіциту (в тому числі огляди „сталості заборгованості” як для зовнішнього, так і внутрішнього боргу) мають становити основу для запровадження політичних змін.

Політичні рішення щодо витрат або їх варіанти мають бути описані в документах щодо стратегії розвитку галузі, які повністю прораховані з точки зору кошторису майбутніх витрат (включаючи як витрати, що будуть повторюватися, так і ті, що передбачають інвестиційні зобов'язання та їхні грошові наслідки) для визначення того, чи поточні та нові політичні кроки можуть бути здійснені в межах сукупних фіскальних цілей. На цій основі має відбуватися вибір політичних варіантів та встановлюватися орієнтовні галузеві асигнування на середню перспективу. Той ступінь, до якого прогнозні передбачення включають розрахунки фінансових наслідків нових політичних ініціатив, містять чіткі і пов'язані зі стратегією розвитку критерії відбору інвестицій, а також включені до процесу формування річного бюджету, вказуватиме на взаємозв'язок між політикою та бюджетом.

Країни, які ефективно впровадили багаторічні програми складання бюджету, імовірно, демонструватимуть хорошу ефективність по більшості параметрів цього показника. В цьому зв'язку оцінювачі могли б використовувати слово “програми” замість слова “функції” в параметрі (i) та слів “галузеві стратегії” в параметрах (iii) та (iv) цього показника.

Параметри для оцінювання (метод оцінювання М2):

- (i) підготовка багаторічних фінансальних прогнозів та функціональних асигнувань;
- (ii) масштаби та періодичність аналізу економічної прийнятності заборгованості;
- (iii) наявність галузевих стратегій з багаторічним забезпеченням фінансами періодичних та інвестиційних витрат;
- (iv) взаємозв'язок між інвестиційними бюджетами та перспективними оцінками витрат.

| Параметр | Мінімальні вимоги до оцінювання параметра Метод оцінювання М2 |
|--|--|
| (i) Багаторічні фінансові прогнози та асигнування по функціональних категоріях | <p>Бал = А: Прогнози фінансових агрегатів (на основі головних категорій економічної та функціональної/ галузевої класифікації) готуються щонайменше протягом трьох років на щорічній основі. Зв'язок між передбаченнями, розрахованими на кілька років та наступним встановленням граничних показників річного бюджету, є чітким, а наявність розбіжностей роз'яснюється</p> <p>Бал = В: Прогнози фінансових агрегатів (на основі головних категорій економічної та функціональної/ галузевої класифікації) готуються щонайменше протягом двох років на щорічній основі. Зв'язок між передбаченнями, розрахованими на кілька років та наступним встановленням граничних показників річного бюджету, є чітким, а розбіжності пояснюються.</p> <p>Бал = С: Прогнози фінансових агрегатів (на основі головних категорій економічної класифікації) готуються щонайменше протягом двох років на щорічній основі.</p> <p>Бал = D: Не розробляється жодних оцінок фінансових агрегатів на майбутнє.</p> |
| (ii) Масштаби та періодичність аналізу економічної прийнятності боргу | <p>Бал = А: Аналіз економічної прийнятності боргу (АЕПБ) по зовнішньому та внутрішньому боргу проводиться щорічно.</p> <p>Бал = В: АЕПБ по зовнішньому та внутрішньому боргу проводиться принаймні один раз протягом трьох останніх років.</p> <p>Бал = С: АЕПБ принаймні для зовнішнього боргу проводився один раз протягом трьох останніх років.</p> <p>Бал = D: Протягом трьох останніх років АЕПБ не проводився.</p> |
| (iii) Наявність галузевих стратегій із розрахованими витратами | <p>Бал = А: Існують стратегії для галузей, якими охоплено принаймні 75% первинних витрат при повному забезпеченні коштами поточних та інвестиційних витрат, які в широкому плані співпадають з фінансальними прогнозами.</p> <p>Бал = В: Галузеві стратегії розроблені та повністю забезпечені коштами і в широкому плані узгоджені з фінансальними прогнозами для галузей, що представляють 25 - 75% первинних витрат.</p> <p>Бал = С: Галузеві стратегії розроблено для декількох основних галузей, проте вони лише в загальних рисах забезпечені коштами для галузей, що представляють до 25% первинних витрат АБО забезпечені коштами стратегії охоплюють більше галузей, проте вони не узгоджуються з сукупними фінансальними прогнозами.</p> <p>Бал = D: Можливо, для деяких галузей розроблено галузеві стратегії, проте жодна з них не покрита майже в повному обсязі коштами для інвестиційних та поточних витрат.</p> |
| (iv) зв'язок між інвестиційним та бюджетом та кошторисом майбутніх витрат | <p>Бал = А: Інвестиції послідовно відбираються на основі відповідних галузевих стратегій та з урахуванням поточних фінансових наслідків у відповідності з галузевими асигнуваннями та включаються до майбутніх бюджетних передбачень для галузі.</p> <p>Бал = В: Більшість важливих інвестицій здійснюються на основі відповідних галузевих стратегій та з урахуванням поточних фінансових наслідків у відповідності з галузевими асигнуваннями та включаються до майбутніх бюджетних передбачень для галузі.</p> <p>Бал = С: Цілий ряд інвестиційних рішень мають слабкий зв'язок з галузевою стратегією та їхніми поточними фінансовими наслідками та включаються до майбутніх бюджетних передбачень лише в деяких (проте важливих) випадках.</p> <p>Бал = D: Складання бюджетів для інвестиційних та поточних витрат відбувається за окремими процедурами, а передбачення по поточних витратах не доводяться одним з учасників процесу до відома іншого.</p> |

ПЕ-13. Транспарентність зобов'язань та відповідальності платників податків

Ефективне оцінювання податкових зобов'язань відбувається в умовах загального контрольного середовища, що діє в системі управління надходженнями (див. ПР-14), але також значною мірою залежить від безпосередньої участі та співпраці з боку платників податків, які представляють індивідуальний та корпоративний приватний сектор. Їхня участь у забезпеченні загального дотримання вимог податкової політики заохочується та полегшується високим ступенем транспарентності податкових зобов'язань, включаючи зрозумілість законодавства та адміністративних процедур, доступ до інформації з цих питань та здатність оскаржувати адміністративні рішення з питань податкових зобов'язань.

Адекватна система збирання податків заохочує її дотримання та обмежує індивідуальне оскарження податкових зобов'язань шляхом забезпечення чіткості та повноти податкового законодавства, а також обмеження повноважень урядових чиновників по прийняттю дискреційних рішень (особливо при прийнятті рішень щодо нарахування податків та звільнення від них), наприклад, повноважень органу з управління надходженнями (ОЗУН), Міністерства фінансів та агентств із заохочення інвестицій.

Слід зазначити, що система управління надходженнями у країні може складатися з декількох суб'єктів, у кожного з яких збирання надходжень є основною функцією (наприклад, Агентство з внутрішніх надходжень та Митна служба). Всі ці відомства необхідно включати в оцінку показників, пов'язаних з надходженнями (ПЕ-13, ПЕ-14 та ПЕ-15), де це доцільно.

Надання платникам податків інформації є важливою складовою полегшення дотримання ними процедур реєстрації, декларування та сплати податків. Фактичні та потенційні платники податків потребують доступу до легкої в користуванні всеохоплюючої та свіжої інформації щодо законодавства, правил і процедур (яка може, наприклад, розміщуватися на урядових веб-сайтах, роздаватися в ході семінарів для платників податків, широко розповсюджуватися у вигляді методичних вказівок/ буклетів та при проведенні інших заходів для освіти платників податків). До потенційних платників податків також має доводитися інформація про їхні зобов'язання шляхом організації освітніх кампаній для платників податків.

Здатність платників податків оскаржувати рішення та оцінки, підготовлені органом з управління надходженнями, вимагає створення ефективного механізму оскарження/ апеляцій, який гарантує платникові податків справедливе ставлення до нього. Оцінка механізму податкових оскаржень має відображати такі аспекти, як *наявність* такої системи на практиці, її *незалежність* з точки зору організаційної структури, призначень співробітників та фінансування, її *повноваження* з точки зору забезпечення виконання рішень, а також *функціональні можливості* з точки зору доступності (кількість та значимість випадків, що розглядаються), ефективності (період розгляду скарг) та справедливості (збалансованості рішень).

Параметри для оцінювання (метод оцінювання М2):

- (i) Чіткість та повнота податкових зобов'язань
- (ii) Доступ платників податків до інформації про податкові зобов'язання та адміністративні процедури
- (iii) Наявність та функціонування механізму оскарження рішень податкових органів

| Параметр | Мінімальні вимоги до оцінювання параметра Метод оцінювання М2 |
|--|--|
| (i) Чіткість та повнота податкових зобов'язань | <p>Бал = А: Законодавство та процедури для всіх основних податків є всеохоплюючими та чіткими, а дискреційні повноваження задіяних державних установ суворо обмежені.</p> <p>Бал = В: Законодавство та процедури для більшості, але не обов'язково для всіх основних податків є всеохоплюючими та чіткими, а дискреційні повноваження задіяних державних установ досить обмежені.</p> <p>Бал = С: Законодавство та процедури для деяких основних податків є всеохоплюючими та чіткими, але справедливість системи є сумнівною через високий ступінь дискреційних повноважень задіяних державних установ.</p> <p>Бал = D: Законодавство та процедури не є всеохоплюючими та чіткими для багатьох сфер оподаткування та/ або містять важливі риси адміністративного впливу при оцінюванні податкових зобов'язань.</p> |
| (ii) Доступ платників податків до інформації про податкові зобов'язання та адміністративні процедури | <p>Бал = А: Платники податків мають легкий доступ до всеохоплюючої, легкої в користуванні та свіжої інформації про податкові зобов'язання та адміністративні процедури для всіх основних податків, а орган з управління надходженнями доповнює її активними освітніми кампаніями для платників податків.</p> <p>Бал = В: Платники податків мають легкий доступ до всеохоплюючої, легкої в користуванні та свіжої інформації про податкові зобов'язання та адміністративні процедури для деяких основних податків, в той час як для інших податків інформація є обмеженою.</p> <p>Бал = С: Платники податків мають легкий доступ до певної інформації про податкові зобов'язання та адміністративні процедури, однак корисність цієї інформації обмежена через охоплення нею лише окремих податків, недостатнє охоплення та/ або відсутність найсвіжішої інформації.</p> <p>Бал = D: Доступ платників податків до чинного законодавства та процедурних інструкцій серйозно обмежений.</p> |
| (iii) Наявність та функціонування механізму оскарження рішень податкових органів | <p>Бал = А: Система оскарження податків, транспарентних адміністративних процедур з відповідними стримуваннями та противагами, яка впроваджується через незалежні організаційні структури, створена в повній мірі та ефективно функціонує; доступ до неї задовільний, вона справедлива, а її рішення швидко виконуються.</p> <p>Бал = В: Система оскарження податків, транспарентних адміністративних процедур повністю створена та функціонує, проте надто рано оцінювати її ефективність, або ж деякі питання, що стосуються доступності, ефективності, справедливості чи дієвого виконання її рішень ще потребують вирішення.</p> <p>Бал = С: Система оскарження податків, адміністративних процедур створена, проте потребує суттєвого перебудови для того, щоб бути справедливою, транспарентною та ефективною.</p> <p>Бал = D: Функціонуючої системи оскарження податкових рішень не створено.</p> |

ПЕ-14 Ефективність заходів з реєстрації платників податків та нарахування податків

Ефективність нарахування податків забезпечується узгодженістю між реєстрацією платників, зобов'язаних сплачувати податки та правильним нарахуванням податкових зобов'язань для таких платників.

Реєстрація платників податків забезпечується через запровадження контрольних механізмів органом з управління надходженнями (ОЗУН). Ведення бази даних щодо платників податків, що базується на присвоєнні унікального ідентифікаційного номера платника, є важливим елементом такої контрольної системи, проте це буде найбільш ефективним у поєднанні з іншими урядовими реєстраційними системами, куди включено елементи обороту та активів, що підлягають оподаткуванню (наприклад, видача ліцензій на бізнес, відкриття банківських рахунків та рахунків пенсійного фонду). Крім того, ОЗУН має забезпечувати дотримання реєстраційних вимог шляхом проведення періодичних обстежень потенційних платників податків, наприклад, шляхом вибіркової фізичної інспекції бізнесових та житлових приміщень.

Забезпечення дотримання платниками податків своїх процедурних зобов'язань щодо реєстрації в якості платника податків та подання податкових декларацій зазвичай заохочується штрафами за недотримання цих вимог, які можуть бути різними в залежності від серйозності порушення. Ефективність таких штрафів визначається ступенем, до якого вони є досить високими для того щоб справити бажаний вплив, а також тим, чи вони послідовно та справедливо стягуються.

Сучасні ОЗУН все більшою мірою покладаються на самооцінку сум податків їх платниками та використовують орієнтовані на виявлення ризиків аудити платників податків як ключовий метод покращання дотримання вимог та стримування ухилення від податків. Неминуча обмеженість їхніх ресурсів означає, що процедури вибору аудиту необхідно вдосконалювати для визначення платників податків та видів оподаткованої діяльності, які несуть в собі найбільший потенційний ризик недотримання вимог. До показників ризику відносяться частота внесення поправок до надходжень та додаткові суми податків, нараховані внаслідок проведення податкового аудиту. Збирання та аналіз інформації про недотримання вимог та інші ризики необхідно проводити для спрямування діяльності з проведення аудитів і ресурсів на конкретні галузі та види платників податків, щодо яких існують найбільші ризики відтоку надходжень. Більш серйозні проблеми недотримання полягають у навмисних спробах уникнення податків та шахрайства, чому може сприяти змова з представниками ОЗУН. Здатність ОЗУН визначати, розслідувати та успішно переслідувати в судовому порядку крупні випадки уникнення оподаткування та шахрайства на регулярній основі є суттєво важливою для забезпечення дотримання платниками податків своїх зобов'язань.

Параметри для оцінювання (метод оцінювання М2):

- (i) Засоби контролю всередині системи реєстрації платників податків.
- (ii) Ефективність штрафних санкцій за недотримання вимог реєстрації та зобов'язань щодо декларування.
- (iii) Планування та моніторинг програм податкового аудиту та розслідування випадків шахрайства

| Параметр | Мінімальні вимоги до оцінювання параметра Метод оцінювання М2 |
|--|--|
| (i) Контроль всередині системи реєстрації платників податків | <p>Бал = А: Платники податків реєструються в повній системі баз даних із всеохоплюючими прямими зв'язками з іншими відповідними урядовими системами реєстрації та регулювання фінансового сектора.</p> <p>Бал = В: Платники податків реєструються в повній системі баз даних із певними зв'язками з іншими відповідними урядовими системами реєстрації та регулювання фінансового сектора.</p> <p>Бал = С: Платники податків реєструються в системах баз даних для окремих податків, які можуть не бути повністю та послідовно пов'язані між собою. Зв'язки з</p> |

| | |
|---|--|
| | іншими функціями реєстрації/ ліцензування можуть бути слабкими, але потому доповнюються за рахунок періодичних обстежень потенційних платників податків. Бал = D: Реєстрація платників податків не підпадає під жодний ефективний контроль або системи забезпечення дотримання зобов'язань. |
| (ii) Ефективність покарань за недотримання вимог реєстрації та зобов'язань щодо декларування | Бал = A: Штрафи за всі види недотримання правил встановлюються на досить високому рівні, щоб служити стримуючим засобом, і послідовно стягуються. Бал = B: Штрафи за недотримання правил існують для більшості відповідних порушень, однак не завжди є ефективними через досить великі розбіжності в шкалі та/ або непослідовне застосування Бал = C: Штрафи за недотримання вимог в цілому існують, однак необхідно внести значні зміни в їхню структуру, рівні або стягнення, щоб забезпечити їх реальний вплив на дотримання вимог. Бал = D: Штрафів за недотримання правил здебільшого не існує або вони неефективні (встановлені на занадто низькому рівні, щоб справляти вплив, або накладаються рідко). |
| (iii) Планування та моніторинг програм податкового аудиту | Бал = A: Керівництво проведенням і звітність про податкові аудити та розслідування порушень здійснюється відповідно до всеохоплюючого та задокументованого плану аудиту з чіткими критеріями оцінки ризиків по всіх основних податках, де використовується самооцінка. Бал = B: Керівництво проведенням і звітність про податкові аудити та розслідування порушень здійснюється відповідно до задокументованого плану аудиту з чіткими критеріями оцінки ризиків принаймні для одного великого податкового масиву, де використовується самооцінка. Бал = C: Існують програми постійного податкового аудиту та розслідування порушень, однак програми аудиту не ґрунтуються на чітких критеріях оцінювання ризику. Бал = D: Податкові аудити та розслідування порушень проводяться на одноразовій основі, а то й взагалі не проводяться. |

ПЕ-15 Ефективність збирання податкових платежів

Накопичення податкової заборгованості може бути критичним фактором, що підриває високу ефективність виконання бюджету, в той час як здатність збирати податкову заборгованість підвищує довіру до процесу нарахування податків та є відображенням однакового ставлення до всіх платників податків, незалежно від того, чи вони платять добровільно, чи за ними потрібне пильне спостереження. Сам по собі рівень податкової недоїмки не обов'язково пов'язаний з ефективністю системи збирання податків, адже велика кампанія по нарахуванню податків може призвести до суттєвого збільшення податкової недоїмки. Однак здатність ОЗУН стягувати нараховані податки є критично важливою, якщо тільки загальний рівень заборгованості не є незначним. Частково зусилля по зниженню заборгованості стосуються вирішення спірних питань податкового боргу. В деяких країнах оскаржувана податкова заборгованість становить значну частину загальної податкової недоїмки, і з цієї причини може існувати велика різниця між валовою та чистою заборгованістю (ці показники, відповідно, включають наявність або відсутність оскаржень).

Швидке переказування зібраних коштів до казначейства є критично важливим для забезпечення того, щоб зібрані надходження могли використовуватися казначейством для здійснення витрат. Це може відбуватися чи то шляхом створення системи, яка зобов'язує платників податків здійснювати платежі безпосередньо на рахунки, що контролюються казначейством (і можливо, керуються банком), або, якщо ОЗУН веде свої власні рахунки для зібраних коштів - частими та повними переказами з цих рахунків на рахунки, що контролюються казначейством (згадані періоди часу не включають затримок, що мають місце в банківській системі).

Загальна звітність про нарахування податків, їх збирання, недоїмки та переказування їх до казначейства (і одержання ним) має готуватися на регулярній основі і в необхідних випадках звірятися для забезпечення того, що система їх збирання функціонує так, як

заплановано, що податкова недоїмка піддається моніторингу, а потік надходжень мінімізується.

Параметри для оцінювання (метод оцінювання М1)

- (i) Коефіцієнт збирання коштів по валовій податковій недоїмці, що являє собою частку (відсоток) податкової недоїмки на початок фінансового року, яка була погашена протягом цього фінансового року (середній показник за два останніх фінансових роки).
- (ii) Ефективність переказування зібраних податкових коштів казначейству організацією з управління надходженнями.
- (iii) Періодичність повного звіряння рахунків між нарахуванням, збиранням, фіксуванням заборгованості та надходженнями податків до казначейства.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|------------|--|
| A | <p>(i) Середній коефіцієнт погашення заборгованості за два останніх фінансових роки був 90% або вище АБО загальна сума податкової недоїмки є незначною (тобто менше 2% загальної суми збору податків за рік).</p> <p>(ii) Всі податкові надходження потрапляють безпосередньо на рахунки, контрольовані казначейством, або перекази платежів казначейству здійснюються на щоденній основі.</p> <p>(iii) Повне звіряння даних про нарахування, збирання податків, недоїмку та перекази до казначейства відбувається принаймні щомісяця, протягом одного місяця після закінчення місяця.</p> |
| B | <p>(i) Середній коефіцієнт погашення заборгованості за два останніх фінансових роки становив 75-90%, а загальна сума податкової недоїмки є значною.</p> <p>(ii) Зібрані надходження переказуються казначейству принаймні раз на тиждень.</p> <p>(iii) Повне звіряння даних про нарахування податків, збирання податків, недоїмку та перекази до казначейства відбувається принаймні щокварталу, протягом шести тижнів після закінчення кварталу.</p> |
| C | <p>(i) Середній коефіцієнт погашення заборгованості за два останніх фінансових роки становив 60-75%, а загальна сума податкової недоїмки значна.</p> <p>(ii) Зібрані надходження переказуються казначейству принаймні раз на місяць.</p> <p>(iii) Повне звіряння даних про нарахування, збирання податків, недоїмку та перекази до казначейства відбувається принаймні щороку, протягом трьох місяців після закінчення року.</p> |
| D | <p>(i) Коефіцієнт погашення заборгованості за останній рік був нижче 60%, а загальна сума податкової недоїмки є значною (тобто більше 2% загальної суми збору податків за рік).</p> <p>(ii) Зібрані надходження переказуються казначейству менш регулярно, ніж раз на місяць.</p> <p>(iii) Повне звіряння даних про нарахування, збирання податків, недоїмку та перекази до казначейства не відбувається щороку або має місце затримка більше, ніж на три місяці.</p> |

ПЕ-16 Передбачуваність наявності коштів для прийняття зобов'язань по витратах

Ефективне виконання бюджету у відповідності з робочими планами передбачає, щоб міністерства, управління та відомства (МУВ), які є розпорядниками бюджетних коштів, одержували надійну інформацію щодо наявності коштів, у межах яких вони можуть брати зобов'язання по здійсненню витрат на поточні та капітальні потреби. Цим показником оцінюється ступінь, до якого центральне Міністерство фінансів надає надійну інформацію про наявність коштів тим МУВ, які управляють адміністративними (чи програмними) статтями бюджету (або проголосованими рішеннями) центрального уряду, а отже, є первинними одержувачами такої інформації від Міністерства фінансів. МУВ, що охоплюються цим показником, є тими ж самими суб'єктами, що розглядалися в показнику ПЕ-11.

В деяких системах кошти (граничні обсяги зобов'язань, повноваження на витрати або перекази готівки) виділяються Міністерством фінансів поетапно протягом бюджетного року (щомісяця, шокварталу тощо). В інших системах прийняття закону про бюджет на рік надає усі повноваження з витрачання коштів з початку року, однак Міністерство фінансів (або інше центральне відомство) на практиці може вимагати від міністерств затримки по взяттю на себе нових зобов'язань (та здійснення відповідних платежів), якщо виникають проблеми з надходженням готівки. Щоб дані були достовірними, суми коштів, які надаються суб'єкту на конкретний період, не повинні знижуватися протягом цього періоду.

Передбачуваність наявності коштів для МУВ полегшується ефективним плануванням готівкових потоків, моніторингом та управлінням з боку казначейства, що базується на регулярних та надійних прогнозах надходження готівки та крупних атипових витрат (наприклад, вартість проведення виборів та розрізаних капітальних інвестицій), які пов'язані з виконанням бюджету та планами наступних витрат для окремих МУВ, та включають планові запозичення протягом року для забезпечення адекватного рівня ліквідності в будь-який момент.

У урядів може виникати потреба проводити протягом року коригування асигнувань у світлі непередбачуваних подій, що справляють вплив на рівень надходжень та/ або витрат. Вплив на передбачуваність та цілісність початкових бюджетних асигнувань знижується шляхом зазначення заздалегідь механізму коригування, який співвідносить коригування з бюджетними пріоритетами у системний та транспарентний спосіб (наприклад, відстоювання конкретних проголосованих рішень чи статей бюджету, які проголошуються високим пріоритетом або, наприклад, пов'язані із зниженням рівня бідності). На відміну від цього, коригування можуть відбуватися без чітких правил/ орієнтирів чи можуть відбуватися неформально (наприклад, шляхом нав'язування відстрочень по нових зобов'язаннях). І хоча багато бюджетних коригувань можуть відбуватися адміністративним шляхом і справляти незначний вплив на склад витрат на більш узагальненому рівні бюджетних класифікацій, інші, більш значні зміни можуть привести до фактичної зміни складу витрат на загальному рівні адміністративної, функціональної та економічної класифікації. Правила участі законодавчого органу в такому коригуванні бюджету протягом року розглянуто в ПЕ-27, а в цьому розділі вони не висвітлюються.

Дотримання МУВ граничних обсягів зобов'язань по витратах та платежах тут не оцінюється, а висвітлюється в показнику ПЕ-20, де йдеться про внутрішній контроль.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Ступінь, до якого готівкові потоки піддаються прогнозу та моніторингу.
- (ii) Надійність та часові горизонти надання періодичної інформації до МУВ впродовж року щодо граничних рівнів взяття зобов'язань по витратах.
- (iii) Частота та транспарентність коригування бюджетних асигнувань, рішення про які приймаються на рівні, вищому від рівня управління МУВ.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання - М1) |
|----------|---|
| A | (i) Прогноз щодо готівкових потоків готується на фінансовий рік і уточнюється на щомісячній основі на підставі фактичних надходжень та витоків готівки. (ii) МУВ здатні планувати та брати зобов'язання по витратах щонайменше за шість місяців заздалегідь у відповідності з закладеними до бюджету асигнуваннями. (iii) Значні коригування бюджетних асигнувань впродовж року мають місце лише один чи два рази на рік та здійснюються у транспарентний та передбачуваний спосіб. |
| B | (i) Прогноз щодо готівкових потоків готується на фінансовий рік і уточнюється принаймні щокварталу на підставі фактичних надходжень та витоків готівки. (ii) МУВ одержують надійну інформацію про граничні рівні взяття зобов'язань принаймні за квартал заздалегідь. (iii) Значні коригування бюджетних асигнувань впродовж року мають місце лише один чи два рази на рік та здійснюються досить транспарентно. |
| C | (i) Прогноз щодо готівкових потоків готується на фінансовий рік, але не уточнюється (чи уточнюється лише частково та рідко). (ii) МУВ одержують надійну інформацію за один чи два місяці заздалегідь. (iii) Значні коригування бюджету впродовж року відбуваються часто, проте із певним ступенем транспарентності. |
| D | (i) Планування та моніторинг готівкового потоку не здійснюється або їх якість дуже низька. (ii) МУВ одержують інформацію про граничні рівні взяття зобов'язань менш, ніж за місяць АБО взагалі не одержують ніякої надійної інформації щодо фактичної наявності ресурсів для взяття зобов'язань. (iii) Значні коригування бюджету впродовж року відбуваються часто і не транспарентно. |

ПЕ-17 Реєстрація та управління готівковими залишками, боргом та гарантіями

Управління боргом з точки зору укладення договорів, обслуговування та погашення, а також надання урядових гарантій нерідко є важливими елементами загального фіскального менеджменту. Неадекватне управління боргом та гарантіями може створити ситуацію, коли витрати по обслуговуванню боргу невиправдано високі та створюють значні фінансові ризики. Організація системи даних про заборгованість та регулярна звітність про основні риси портфеля заборгованості та його розвитку є критично важливою для забезпечення цілісності даних і пов'язаних з цим переваг, наприклад, складання точного бюджету для обслуговування боргу, своєчасні платежі з обслуговування та добре спланованого продовження терміну заборгованості.

Важливою умовою уникнення невиправдано високих витрат по взяттю позики та виплаті процентів є визначення обсягів та консолідація залишків готівки на всіх урядових банківських рахунках (включно з даними про позабюджетні фонди та рахунки контрольованих урядом проектів). Обчислення та консолідація банківських рахунків полегшується, якщо існує єдиний казначейський рахунок або коли всі рахунки централізовані. Для забезпечення регулярної консолідації багатьох банківських рахунків, що не ведуться централізовано, зазвичай вимагається наявність механізму вчасного електронного клірингу та платежів за участю банкірів уряду.

Для ефективності управління боргом критично важливим також є належне ведення записів та звітності щодо виданих урядом гарантій та затвердження всіх гарантій єдиним урядовим органом (наприклад, Міністерством фінансів або комісією з управління боргом) за належними та транспарентними критеріями.

Питання проведення аналізу сталості боргу розглянуті в багаторічній перспективі в показнику ПЕ-12, в той час як питання моніторингу зобов'язань, що виникають на основі виданих гарантій, розглядаються в показнику ПЕ-9, де йдеться про нагляд за фіскальними ризиками.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М2)

- (i) Якість ведення документації та звітності щодо заборгованості.
- (ii) Ступінь консолідації готівкових залишків уряду.
- (iii) Системи укладення угод про позики та видачі гарантій.

| Параметр | Мінімальні вимоги до оцінювання параметра Метод оцінювання М2 |
|--|---|
| (i) Якість ведення документації та звітності щодо заборгованості | <p>Бал = А: Інформація про внутрішній та зовнішній борг є повною, вона уточнюється та звіряється на щомісячній основі з даними, що вважаються високо надійними. Всеохоплюючі звіти про управління та статистичні зведення (що охоплюють питання обслуговування боргу, обсяги та операції) готуються принаймні щокварталу.</p> <p>Бал = В: Інформація про внутрішній та зовнішній борг є повною, вона уточнюється та звіряється на щоквартальній основі. Як вважається, ці дані відрізняються досить високою надійністю, однак виникають невеликі проблеми зі звірванням. Всеохоплюючі звіти про управління та статистичні зведення (що охоплюють питання обслуговування боргу, обсяги та операції) готуються принаймні щороку.</p> <p>Бал = С: Інформація про внутрішній та зовнішній борг є повною, вона уточнюється та звіряється принаймні раз на рік. Якість даних вважається доброю, але визнається наявність певних пробілів та проблем з звірванням. Звіти про обсяги заборгованості та її обслуговування готуються лише час від часу або обмежені за змістом.</p> <p>Бал = D: Інформація про заборгованість є значною мірою неповною та неточною.</p> |
| (ii) Ступінь консолідації готівкових залишків урядових рахунків | <p>Бал = А: Всі готівкові залишки обчислюються на щоденній основі та консолідуються.</p> <p>Бал = В: Більшість готівкових залишків обчислюється та консолідується принаймні раз на тиждень, однак за межами цього механізму залишаються деякі позабюджетні фонди.</p> <p>Бал = С: Обчислення та консолідація більшості готівкових залишків уряду відбувається принаймні щомісяця, проте використовувана система не дозволяє консолідувати банківські баланси.</p> <p>Бал = D: Обчислення залишків відбувається нерегулярно (а то й не відбувається взагалі), а використовувана система не дозволяє консолідувати банківські баланси.</p> |
| (iii) Системи укладення угод про позики та видачі гарантій | <p>Бал = А: Укладення центральним урядом угод про одержання позик та надання гарантій здійснюється за прозорими критеріями і згідно з фінансовими цілями та завжди схвалюється єдиним відповідальним державним органом.</p> <p>Бал = В: Укладення центральним урядом угод про одержання позик та надання гарантій здійснюється в межах лімітів для загальної заборгованості та сукупних гарантій і завжди схвалюється єдиним відповідальним державним органом.</p> <p>Бал = С: Укладення центральним урядом угод про одержання позик та надання гарантій завжди схвалюється єдиним відповідальним державним органом, але рішення не приймаються на основі чітких орієнтирів, критеріїв чи загальних граничних рівнів.</p> <p>Бал = D: Укладення центральним урядом угод про одержання позик та надання гарантій схвалюється різними державними органами, а єдиного механізму розгляду не існує.</p> |

ПЕ-18 Ефективність засобів контролю за фондом заробітної плати

Фонд заробітної плати - це, як правило, одна з найбільших статей урядових витрат, яка схильна до слабого контролювання та корупції. Даний показник оцінює фонд заробітної плати лише для державних службовців. Зарплата за непостійні роботи та дискреційні виплати, які не є частиною системи оплати праці, включаються до оцінки загального внутрішнього контролю (ПЕ-20). Однак різні сегменти державної служби можуть відобразитися в різних

рахунках оплати праці. Всі найбільш важливі фонди оплати праці мають оцінюватися в якості основи для виставлення балу за цим показником та наводитися в описовій частині.

Фонд заробітної плати формується на основі бази даних про штати (в деяких випадках це називається “номінальний списочний склад”, який не обов’язково комп’ютеризується.), куди заноситься весь список персоналу, якому щомісяця нараховується зарплата і який (список) може бути звірений з затвердженим списком установи та особистими справами працівників (або особовими справами). Зв’язок між базою даних про персонал та фондом заробітної плати є ключовим елементом контролю. Будь-які зміни, що їх необхідно внести до бази даних персоналу, мають здійснюватися своєчасно, шляхом підготовки доповіді про зміну та мають привести до відстеження операцій при аудиті. Аудит фонду заробітної плати має проводитися на регулярній основі для виявлення фіктивних працівників, доповнення даних, яких не вистачає, та визначення недоліків у системі контролю.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Ступінь інтегрованості та звірення між даними про персонал та інформацією про фонд заробітної плати.
- (ii) Своєчасність внесення змін до даних про персонал та фонд заробітної плати.
- (iii) Внутрішній контроль за внесенням змін до особових справ та фонду заробітної плати.
- (iv) Проведення аудитів фонду заробітної плати для визначення слабких місць у системі контролю та/ або „мертвих душ”.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|----------|--|
| A | <ul style="list-style-type: none"> (i) База даних про персонал та фонд заробітної плати безпосередньо пов’язані між собою для забезпечення послідовності внесення даних та їх звірення на щомісячній основі (ii) Необхідні зміни до особових справ та фонду заробітної плати вносяться щомісячно, зазвичай вчасно для здійснення платежів у наступному місяці. Коригування заднім числом мають місце рідко (якщо існують надійні дані, вони показують корективи максимум по 3% виплат заробітної плати) (iii) Повноваження щодо внесення змін до особових справ та фонду заробітної плати обмежені та ведуть до відстеження операцій під час аудиту. (iv) Створена міцна система щорічного аудиту фонду заробітної плати для визначення слабких місць системи контролю та/ або “мертвих душ” |
| B | <ul style="list-style-type: none"> (i) База даних про персонал та фонд заробітної плати безпосередньо не пов’язані між собою, однак фонд заробітної плати спирається на повну документацію щодо всіх змін, які вносяться до штатного розпису щомісяця та порівнюються з інформацією, що міститься в рахунках оплати праці за попередній місяць. (ii) Мають місце затримки до трьох місяців із внесенням змін до особових справ та платіжних відомостей, але це стосується лише малої частини змін. Час від часу вносяться корективи заднім числом. (iii) Повноваження та підстави для внесення змін до особових справ та платіжних відомостей чіткі. (iv) Аудит фонду заробітної плати, що охоплює всі суб’єкти центрального уряду, проводився хоча б один раз за останні три роки (поетапно або за один раз). |
| C | <ul style="list-style-type: none"> (i) База даних про персонал не ведеться повною мірою, однак звірення фонду заробітної плати з особовими справами відбувається принаймні кожних шість місяців. (ii) Мають місце затримки до трьох місяців із внесенням змін до особових справ та фонду заробітної плати, і це стосується багатьох змін, що веде до частого внесення корективів заднім числом. (iii) Контроль організовано, але він не є достатнім для забезпечення цілісності даних. (iv) Протягом трьох останніх років проводилися часткові аудити фонду заробітної плати або інспектування даних про персонал. |
| D | <ul style="list-style-type: none"> (i) Цілісність фонду заробітної плати значною мірою підривається через брак повних особових справ та баз даних про персонал або через відсутність узгодженості між цими трьома списками. (ii) Затримки із внесенням змін до платіжних відомостей та номінального списку нерідко значно довші, ніж три місяці, що вимагає широкого внесення коректив заднім числом. |

| |
|--|
| (iii) Контроль за внесенням змін до особових справ недостатній, що веде до помилок у виплатах. |
| (iv) Протягом останніх трьох років не проводилося аудитів фонду заробітної плати |

ПЕ-19 Конкуренція, ефективність витрачання коштів та контроль у сфері закупівель

Значні витрати державних коштів здійснюються через систему державних закупівель. Добре функціонуюча система закупівель забезпечує раціональне та ефективне використання коштів. Відкрита конкуренція при укладенні контрактів виявила себе як найкраща основа для досягнення ефективності у придбанні матеріально-технічних ресурсів та одержанні належної вартості за вкладені в поставки кошти при здійсненні програм та наданні послуг урядом. Даний показник зосереджується на якості та прозорості регуляторних рамок для закупівель з точки зору створення та використання механізмів відкритої та чесної конкуренції як бажаного методу закупівель та визначає альтернативи відкритій конкуренції, які може бути доцільно застосовувати, якщо це виправдано за конкретно визначених умов.

Система закупівель користується перевагами від загального контрольного середовища, яке створюється в системі УДФ, включаючи внутрішній контроль, що здійснюється відомствами-виконавцями, та зовнішній контроль, що здійснюється зовнішніми аудиторами (див. ПЕ-20, ПЕ-21, ПЕ-22 та ПЕ-26).

Однак при цьому специфічно притаманним для процедур державних закупівель є факт прямої участі в них суб'єктів приватного сектора, які, як і решта населення, безпосередньо зацікавлені у результатах процесу закупівель. В добре налагодженій системі закупівель участь цих зацікавлених осіб використовується як частина системи контролю через створення чіткої відрегульованої процедури, яка дозволяє вносити скарги та вчасно вирішувати проблеми за поданням учасників з приватного сектора. Доступ до цієї процедури та інформація про скарги дозволяє зацікавленим особам брати участь у здійсненні контролю за системою.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М2)

- (i) Докази використання процедури відкритої конкуренції для укладення контрактів, сума яких перевищує встановлений на національному рівні грошовий поріг для невеликих закупівель (відсоток від загального числа укладених контрактів, сума яких перевищує поріг);
- (ii) Ступінь виправданості використання менш конкурентних методів закупівлі.
- (iii) Наявність та функціонування механізму оскарження процедур закупівлі.

| Параметр | Мінімальні вимоги до оцінювання параметра Метод оцінювання М2 |
|--|---|
| (i) Використання відкритої конкуренції для укладення контрактів, сума яких перевищує встановлений на національному рівні грошовий поріг для невеликих закупівель | <p>Бал = А: Наявні точні дані про методіку, яка використовується для укладення державних контрактів і показує, що понад 75% контрактів, сума яких перевищує поріг, укладаються на основі відкритої конкуренції.</p> <p>Бал = В: Наявні дані про укладення державних контрактів свідчать, що понад 50%, але менше 75% контрактів, сума яких перевищує поріг, укладаються на основі відкритої конкуренції, проте ці дані можуть бути не точними.</p> <p>Бал = С: Наявні дані свідчать, що менше 50% контрактів, сума яких перевищує поріг, укладаються на основі відкритої конкуренції, проте ці дані можуть бути не точними.</p> <p>Бал = D: Немає достатніх даних для оцінювання методу, який використовується для укладення державних контрактів, АБО наявні дані свідчать про те, що використання відкритої конкуренції обмежене.</p> |
| (ii) Виправданість використання менш конкурентних методів закупівлі | <p>Бал = А: Використання інших, менш конкурентних методів є виправданим у відповідності з чіткими регулятивними вимогами.</p> <p>Бал = В: Використання інших, менш конкурентних методів є виправданим у відповідності з регулятивними вимогами.</p> <p>Бал = С: Аргументи для використання менш конкурентних методів слабкі або відсутні.</p> <p>Бал = D: Регулятивні вимоги чітко не вимагають використання відкритої</p> |

| | |
|---|---|
| | конкуренції як методу закупівель, якому віддається перевага. |
| (iii) наявність та функціонування механізму оскарження процедур закупівлі | <p>Бал = А: Задіяна процедура (визначена законодавством) подання та вчасного прийняття рішень по скаргах на процедуру закупівель, вона піддається нагляду з боку зовнішнього органу, а інформація про задоволення скарг доступна для громадськості.</p> <p>Бал = В: Задіяна процедура (визначена законодавством) подання та прийняття рішень по скаргах на процедуру закупівель, але немає механізму для передачі скарги на вирішення зовнішньому органу вищого щабля.</p> <p>Бал = С: Існує процедура для подання та розгляду скарг щодо процесу закупівель, проте вона погано організована та не дозволяє вчасно приймати рішення по скаргах.</p> <p>Бал = D: Не визначено процедур для подання та розгляду скарг стосовно виконання процедур закупівель.</p> |

ПЕ-20 Ефективність внутрішнього контролю для витрат, не пов'язаних із заробітною платою

Ефективна система внутрішнього контролю є такою, що: (а) відповідна (тобто, базується на оцінці ризиків та засобах контролю, необхідних для управління ризиками); (b) включає в себе всеохоплюючий та економічно ефективний набір методів контролю (які стосуються дотримання правил під час закупівель та інших пов'язаних з витратами процедур, запобігання та виявлення помилок та шахрайства, захисту інформації та активів, а також якості та своєчасності бухгалтерського обліку та звітності); (c) широко зрозуміла та її дотримуються; (d) її обходять лише за справді надзвичайних обставин. Свідчення про ефективність системи внутрішнього контролю мають надходити від урядових фінансових контролерів, регулярних внутрішніх та зовнішніх аудитів або інших обстежень, що організуються керівництвом. Одним із видів такої інформації може бути норма помилок або відмов, зафіксованих під час рутинних фінансових процедур.

Інші показники в цьому наборі стосуються ефективності контролю в ході управління боргом, управління фондом заробітної плати та управління здійсненням авансових платежів. Таким чином, цей показник охоплює лише контроль за взяттям зобов'язань по витратах та оплатою товарів і послуг; зарплату працівників, що виконують одноразові роботи; та виплати грошової допомоги персоналу на розсуд керівництва. Ефективність контролю за взяттям зобов'язань по витратах виділяється як окремий параметр цього показника через важливе значення такого контролю для забезпечення виконання платіжних зобов'язань уряду в межах прогнозованої наявності коштів, і таким чином можна уникнути утворення простроченої заборгованості по здійсненню витрат (див. показник ПЕ-4).

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Ефективність контролю за прийняттям зобов'язань по витратах.
- (ii) Повнота, доречність та зрозумілість інших правил/ процедур внутрішнього контролю.
- (iii) Ступінь дотримання правил для опрацювання та реєстрації операцій.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|------------|---|
| А | <ul style="list-style-type: none"> (i) Задіяно всеохоплюючий контроль за прийняттям зобов'язань по витратах, який ефективно обмежує взяття зобов'язань фактичною наявністю коштів та затвердженими бюджетними асигнуваннями (після перегляду). (ii) Інші правила та процедури внутрішнього контролю є відповідними, включають у себе всеохоплюючий та в цілому економічно ефективний набір методів контролю, які є широко зрозумілими. (iii) Ступінь дотримання правил є дуже високим, а будь-які випадки неправильного застосування спрощених та надзвичайних процедур є несуттєвими. |
| В | (i) Контроль за взяттям зобов'язань по витратах існує та ефективно обмежує взяття таких зобов'язань фактичною наявністю коштів і затвердженими бюджетними асигнуваннями по більшості видів витрат, лише за деякими невеликими винятками. |

| | |
|----------|---|
| | (ii) Інші правила та процедури внутрішнього контролю включають в себе всеохоплюючий набір засобів контролю, які широко розуміються, але в деяких сферах можуть бути надмірними (наприклад, дублювання процедур затвердження) та вести до неефективного використання персоналу і непотрібних затримок. (iii) Дотримання правил знаходиться на досить високому рівні, проте час від часу використовуються спрощені/ надзвичайні процедури без належного обґрунтування. |
| С | (i) Процедури контролю за взяттям зобов'язань існують і частково є ефективними, але вони не можуть повністю охопити всі види витрат або ж час від часу можуть порушуватися. (ii) Інші правила та процедури внутрішнього контролю складаються з базового набору правил для опрацювання та реєстрації операцій, які зрозумілі тим, хто безпосередньо займається їх застосуванням. Деякі правила та процедури можуть бути надмірними, в той час як засоби контролю можуть бути недостатніми у деяких сферах, що не мають великого значення. (iii) Правила дотримуються у переважній більшості операцій, але важливою проблемою є використання спрощених/ надзвичайних процедур у ситуаціях, коли це не виправдано. |
| D | (i) Системи контролю за взяттям зобов'язань в цілому відсутні або вони постійно порушуються. (ii) Чіткі та всеохоплюючі правила/ процедури контролю відсутні в інших важливих сферах. (iii) Набір основних правил не дотримується на рутинній та широкій основі через пряме порушення правил або невиправдане постійне використання спрощених/ надзвичайних процедур. |

ПЕ-21 Ефективність внутрішнього аудиту

Необхідно регулярно та належним чином інформувати керівництво про ефективність системи внутрішнього контролю через виконання функцій внутрішнього аудиту (або аналогічні системи функції моніторингу). Така функція повинна відповідати міжнародним стандартам, наприклад, ІСППА¹¹ з точки зору (а) наявності відповідної структури, особливо що стосується її професійної самостійності; (б) достатньої широти мандату, доступу до інформації та повноважень щодо звітності; (с) використання професійних методів аудиту, в тому числі методів оцінювання ризику. Ця функція повинна зосереджуватися на підготовці звітності про суттєві системні питання, що стосуються: надійності та цілісності фінансової та оперативної інформації; ефективності діяльності; забезпечення безпеки активів; дотримання законів, правил та положень угод. Функції внутрішнього аудиту в деяких країнах стосуються лише попереднього аудиту операцій, в той час, як в нашій доповіді це вважається частиною системи внутрішнього контролю, а отже, оцінюється як частина показника ПЕ-20.

Конкретні докази наявності ефективної функції внутрішнього аудиту (або системного моніторингу) також включатимуть зосередження уваги на сферах високого ризику, використання ВАУ звітів про внутрішній аудит та вжиття керівництвом кроків за результатами внутрішнього аудиту. Останнє має критично важливе значення, оскільки невжиття заходів за результатами аудиту повністю підриває підґрунтя для функції внутрішнього аудиту.

Функція внутрішнього аудиту може виконуватися організацією, яка має мандат на діяльність по всьому спектру установ центрального уряду (наприклад, генеральна урядова інспекція чи ЗФІ) або шляхом виконання окремих функцій внутрішнього аудиту для конкретних урядових установ. Основою для даного показника є сумарна ефективність діяльності всіх таких аудиторських установ.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Охоплення та ефективність виконання функції внутрішнього аудиту.
- (ii) Періодичність підготовки та розповсюдження звітів.
- (iii) Ступінь реагування керівництва на результати внутрішнього аудиту.

¹¹ Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту, встановлені Інститутом внутрішнього аудиту.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання - М1) |
|----------|--|
| А | (i) Внутрішній аудит діє для всіх центральних державних установ і в цілому відповідає професійним стандартам. Він зосереджується на системних проблемах (на це витрачається щонайменше 50% робочого часу персоналу). (ii) Звіти готуються за фіксованим графіком та надаються установі, що пройшла аудит, міністерству фінансів та до ВАУ. (iii) Вжиття керівництвом заходів за результатами внутрішнього аудиту є швидким та всеохоплюючим по всіх установах центрального уряду. |
| В | (i) Внутрішній аудит функціонує для більшості центральних державних установ (визначається за величиною надходжень/ витрат) і в цілому відповідає професійним стандартам. Він зосереджується на системних проблемах (на це витрачається щонайменше 50% робочого часу персоналу). (ii) Звіти по більшості підданих аудиту установ готуються регулярно та надаються установі, що пройшла аудит, міністерству фінансів та ВАУ. (iii) Швидкі та всеохоплюючі заходи вживаються багатьма (але не всіма) керівниками. |
| С | (i) Ця функція діє принаймні для найважливіших установ центрального уряду та включає в себе огляд ряду систем (на це витрачається щонайменше 20% робочого часу персоналу), проте вона може не відповідати визнаним професійним стандартам. (ii) Звіти по більшості підданих аудиту установ готуються регулярно, проте можуть не надаватися міністерству фінансів та ВАУ. (iii) Багато хто з керівників вживають достатньо заходів у відношенні важливих проблем, але нерідко з запізненням. |
| Д | (i) Лише дуже рідко або ніколи не проводиться внутрішній аудит, що зосереджується на моніторингу систем. (ii) Звітів немає або вони готуються дуже нерегулярно. (iii) Рекомендації за результатами внутрішнього аудиту зазвичай ігноруються (за деякими винятками). |

ПЕ-22 Вчасність та регулярність звірення рахунків

Підготовка надійної звітності по фінансовій інформації вимагає постійної перевірки та підтвердження практики ведення записів бухгалтерами - це важливий елемент внутрішнього контролю та основа для доброякісної інформації для керівництва та зовнішніх звітів. Вчасне та часте звірення даних з різних джерел є фундаментально важливим для надійності інформації. Два критично важливих види звірення - це (i) звірення даних бухгалтерського обліку, що містяться в урядових книгах, з урядовими банківськими даними, які ведуться центральними та комерційними банками, у такий спосіб, щоб жодні суттєві розбіжності не залишилися без роз'яснення; та (ii) кліринг та звірення рахунків сумнівних операцій та авансів, тобто здійснених готівкових платежів, які ще не зареєстровані як витрати. До авансів відносяться аванси на відрядження та підзвітні суми на поточну діяльність, але не сюди не входять закладені до бюджету перекази автономним відомствам та урядам МР, які класифікуються як витрати, коли вони здійснюються, навіть якщо періодично очікується звітність про будь-яку цільову частину переказів.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М2)

- (i) Регулярність звірення банківських документів.
- (ii) Регулярність звірення та прояснення характеру рахунків сумнівних операцій та авансів.

| Параметр | Мінімальні вимоги до оцінювання параметра Метод оцінювання М2 |
|--|--|
| (i) Регулярність звіряння банківських документів | <p>Бал = А: Звіряння банківських документів по всіх банківських рахунках центрального уряду відбувається принаймні щомісяця на узагальненому та деталізованому рівнях, зазвичай протягом 4 тижнів після закінчення періоду.</p> <p>Бал = В: Звіряння банківських документів для всіх банківських рахунків, що управляються казначейством, відбуваються принаймні щомісяця, зазвичай протягом 4 тижнів після закінчення місяця.</p> <p>Бал = С: Звіряння банківських документів для всіх банківських рахунків, що управляються казначейством, відбуваються принаймні щокварталу, зазвичай протягом 8 тижнів після закінчення кварталу.</p> <p>Бал = D: Звіряння банківських документів для всіх банківських рахунків, що управляються казначейством, відбуваються рідше, ніж щокварталу АБО із затримкою у декілька місяців.</p> |
| (ii) Регулярність узгоджень та прояснення характеру рахунків сумнівних операцій та авансів | <p>Бал = А: Звіряння документів та прояснення рахунків, де відображено сумнівні операції, та авансів відбувається принаймні щоквартально протягом місяця після закінчення періоду, а баланси переводяться на наступний період рідко.</p> <p>Бал = В: Звіряння документів та прояснення рахунків сумнівних операцій та авансів відбувається принаймні раз на рік протягом двох місяців після закінчення періоду. По деяких рахунках не роз'яснені баланси переводяться на наступний період.</p> <p>Бал = С: Звіряння документів та прояснення рахунків сумнівних операцій та авансів відбувається загалом принаймні щороку протягом двох місяців після закінчення року, проте значна кількість балансів переводиться на наступний період.</p> <p>Бал = D: Звіряння та прояснення рахунків, де відображено сумнівні операції, та авансів відбувається принаймні щороку з затримкою більш, ніж на два місяці АБО рідше.</p> |

ПЕ-23 Наявність інформації про ресурси, що одержуються підрозділами, які надають послуги

Нерідко у підрозділах, які безпосередньо надають послуги на рівні громади (таких, як школи чи поліклініки), виникають проблеми з одержанням ресурсів, які призначалися для їх використання, чи то з точки зору переказу готівки, розподілу матеріалів в натуральній формі (наприклад, медикаменти та шкільні підручники) або з точки зору надання централізовано найнятого та оплачуваного персоналу. Передбачуване надання ресурсу може не бути явно зафіксовано в бюджетній документації, але, ймовірно, буде частиною підготовки внутрішніх бюджетних передбачень галузевих міністерств. Підрозділи, що безпосередньо надають послуги, перебуваючи якнайдалі в ланцюгу розподілу ресурсів, можуть виявитися такими, що найбільше страждають, коли загальні ресурси відстають від бюджетних розрахунків або коли організаційні підрозділи вищого щабля вирішують розподілити ресурси на інші (наприклад, адміністративні) цілі. Можуть мати місце значні затримки переказування ресурсів такому підрозділу чи то в готівковому, чи натуральному вигляді. Відстеження такої інформації є критично важливим, для того щоб визначити, чи системи УДФ ефективно підтримують систему безпосереднього надання послуг.

Інформація про одержання ресурсів підрозділами з надання послуг нерідко відсутня. Система бухгалтерського обліку, якщо вона достатньо розгалужена, надійна та своєчасна, повинна містити таку інформацію, однак нерідко інформація про витрати в цій сфері неповна та ненадійна, а потік такої інформації переривається різноманітними та непов'язаними між собою системами, що використовуються на різних рівнях уряду (зазвичай підрозділи з безпосереднього надання послуг перебувають у сфері відповідальності урядів місцевого рівня). Можуть існувати звичні системи збору даних, відмінні від бухгалтерських систем (тобто статистичні системи), і вони можуть бути здатні фіксувати відповідну інформацію

поряд з іншою інформацією про надання послуг. Обстеження систем державних витрат, інспекції, аудити (чи то з боку внутрішніх, чи зовнішніх аудиторів) або інші одноразові оцінки можуть служити альтернативним джерелом інформації.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

(і) Збирання та обробка інформації для визначення ресурсів, які були фактично одержані (у грошовому чи натуральному вигляді) звичайними підрозділами з безпосереднього надання послуг (робиться акцент на школах та поліклініках), по відношенню до загальних ресурсів, які доступні галузі (галузям), незалежно від того, який щабель уряду несе відповідальність за експлуатацію та фінансування цих підрозділів.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання - М1) |
|------------|--|
| А | (і) Звичайний порядок збирання даних або системи бухгалтерського обліку надають надійну інформацію щодо всіх видів ресурсів, одержаних у грошовому чи натуральному вигляді як школами, так і поліклініками по всій країні. Ця інформація зводиться у звіти принаймні щороку. |
| В | (і) Звичайний порядок збирання даних або системи бухгалтерського обліку надають надійну інформацію щодо всіх видів ресурсів, одержаних у грошовому чи натуральному вигляді як школами, так і поліклініками майже по всій країні, а інформація зводиться у звіти принаймні раз на рік; АБО спеціальні обстеження, проведені за останні три роки, зафіксували рівень ресурсів, одержаних у грошовому чи натуральному вигляді як школами, так і поліклініками у більшості районів країни (включаючи репрезентативні вибірки). |
| С | (і) Спеціальні обстеження, проведені за останні три роки, зафіксували рівень ресурсів, одержаних у грошовому чи натуральному вигляді як школами, так і поліклініками у більшості районів країни АБО підрозділами безпосереднього надання послуг на рівні місцевої громади у деяких інших секторах. |
| Д | (і) Протягом останніх трьох років не проводилося збору та не оброблялося всеохоплюючих даних про ресурси, що надавалися підрозділам з надання послуг у жодній крупній галузі. |

ПЕ-24 Якість та своєчасність підготовки бюджетних звітів впродовж року

Здатність виконувати бюджет відповідно до планів вимагає наявності своєчасної та регулярної інформації про фактичний стан бюджету як на рівні Міністерства фінансів (та Кабінету Міністрів) в цілях моніторингу ефективності, а в разі необхідності вжиття нових заходів для повернення до запланованого графіка виконання бюджету, так і для МУВ в цілях забезпечення тих видів робіт, за які вони несуть відповідальність. Даний показник зосереджується на здатності готувати всеохоплюючі звіти системи бухгалтерського обліку щодо всіх аспектів бюджету (тобто “миттєвих” звітів про виділення коштів МУВ недостатньо). Врахування інформації про витрати як на стадії взяття зобов'язань, так і здійснення виплат є важливим для моніторингу виконання бюджету та використання виділених коштів. Тут також слід враховувати витрати, що здійснені від переказів децентралізованим підрозділам всередині центрального уряду (таких, як адміністрації провінцій).

Розподіл відповідальності між міністерством фінансів та галузевими міністерствами при підготовці звітів залежатиме від виду задіяної системи бухгалтерського обліку та платежів. Роль міністерства фінансів може полягати просто у зведенні звітів, що надаються галузевими міністерствами (а де це можливо, і від децентралізованих підрозділів) за їхніми бухгалтерськими документами; в інших випадках міністерство фінансів може здійснювати фіксацію даних та бухгалтерський облік операцій, і в цьому випадку роль галузевого міністерства зводиться, можливо, до узгодження даних міністерства фінансів з їхніми власними записами; в інших випадках міністерство фінансів може готувати звіти на основі інформації з інтегрованих, комп'ютеризованих систем бухгалтерського обліку. Важливою вимогою є те, щоб дані були достатньо точними, щоб насправді бути корисними для всіх учасників.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Масштаби звітів з точки зору охоплення інформації та сумісності з бюджетними передбаченнями.
- (ii) Своєчасність надання звітів.
- (iii) Якість інформації.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|----------|---|
| A | (i) Класифікація даних дозволяє проводити безпосередні порівняння з початковим бюджетом. Інформація включає всі статті бюджетних передбачень. Витрати враховуються як на стадії взяття зобов'язань, так і платежів. (ii) Звіти готуються на щоквартальній основі чи частіше та надаються протягом 4 тижнів після закінчення періоду. (iii) Стосовно точності даних немає великих сумнівів. |
| B | (i) Класифікація дозволяє проводити порівняння бюджету, проте лише з певним ступенем узагальнення. Рівень витрат досліджується як на стадії взяття зобов'язань, так і здійснення платежів. (ii) Звіти готуються на щоквартальній основі та надаються протягом 6 тижнів після закінчення кварталу. (iii) Існують певні занепокоєння стосовно точності даних, але їх джерела зазвичай зазначаються в звітах і не впливають негативно на загальну послідовність/ корисність. |
| C | (i) Порівняння з бюджетом можливе лише для основних адміністративних статей. Рівень витрат досліджується на стадії взяття зобов'язань або на стадії платежів (але не в обох випадках). (ii) Звіти готуються на щоквартальній основі (можливо, за винятком першого кварталу) та надаються протягом 8 тижнів після закінчення кварталу. (iii) Існують певні застереження щодо точності інформації, які не завжди можуть відобразитися в звітах, але це не підриває критично їх загальну корисність. |
| D | (i) Порівняння з бюджетом може виявитися неможливим по всіх основних адміністративних статтях. (ii) Квартальні звіти не готуються зовсім або нерідко готуються із запізненням більш, ніж 8 тижнів. (iii) Дані надто неточні, щоб мати будь-яку реальну корисність. |

ПЕ-25 Якість та своєчасність подання річних фінансових звітів

Зведені фінансові звіти станом на кінець року (для франкомовних країн це звучить як 'loi de reglement' („зведення рахунків”), до яких додається 'les comptes de gestion' („рахунки на цілі управління”, або КГАФ)) критично важливі для транспарентності системи УДФ. Щоб бути повними, вони повинні базуватися на детальній інформації з усіх міністерств, незалежних управлінь та децентралізованих підрозділів. До того ж, здатність своєчасно готувати фінансові звіти за підсумками року є ключовим показником того, наскільки ефективно працює система бухгалтерського звіту, а також якості ведення записів. В деяких системах окремі міністерства, управління та децентралізовані підрозділи готують фінансові звіти, які в подальшому зводяться Міністерством фінансів. У більш централізованих системах вся інформація по звітах зосереджується в Міністерстві фінансів. Перевірка правильності фінансових звітів через підтвердження зовнішнім аудитором описана в показнику ПЕ-27. Інформація про подання річних фінансових звітів від АУВ, що входять до центрального уряду, розглянута в показнику ПЕ-9.

Щоб бути корисними та сприяти транспарентності, фінансові звіти повинні бути зрозумілими для читача та розкривати операції, інформацію про активи та пасиви у транспарентний та послідовний спосіб. В цьому полягає мета стандартів фінансової звітності. У деяких країнах існують власні стандарти фінансової звітності для державного сектора, які встановлюються урядом або іншим уповноваженим органом. Для забезпечення загальної прийнятності такі національні стандарти зазвичай узгоджуються з міжнародними стандартами, наприклад, такими, як Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку в

державному секторі (ІПСАС), що випускається Міжнародною федерацією бухгалтерів, деякі з котрих придатні для країн, які прийняли систему бухгалтерського обліку на основі методу нарахувань при обліку доходів і витрат на рахунках, в той час, як інші придатні для систем з касовим методом обліку доходів і витрат на рахунках.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Повнота фінансових звітів.
- (ii) Своєчасність подання фінансових звітів.
- (iii) Використання стандартів бухгалтерського обліку.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|----------|--|
| A | (i) Зведений урядовий фінансовий звіт готується на щорічній основі та включає повну інформацію про надходження, витрати та фінансові активи/ пасиви. (ii) Фінансовий звіт передається для зовнішнього аудиту протягом 6 місяців після закінчення фінансового року. (iii) Для всіх фінансових звітів застосовуються ІПСАС або відповідні національні стандарти. |
| B | (i) Зведений урядовий фінансовий звіт готується на щорічній основі. До нього, за деякими винятками, включається повна інформація про надходження, витрати та фінансові активи/ пасиви. (ii) Зведений урядовий фінансовий звіт передається для зовнішнього аудиту протягом 10 місяців після закінчення фінансового року. (iii) Застосовуються ІПСАС або відповідні національні стандарти. |
| C | (i) Зведений урядовий фінансовий звіт готується на щорічній основі. Інформація про надходження, витрати та залишки на банківських рахунках може не завжди бути повною, проте прогалини не є суттєвими. (ii) Звіти подаються для зовнішнього аудиту протягом 15 місяців після закінчення фінансового року. (iii) Фінансові звіти представляються у послідовному форматі (за часом) з певним розкриттям використовуваних стандартів бухгалтерського обліку. |
| D | (i) Зведений урядовий фінансовий звіт не готується на щорічній основі АБО у фінансових звітах відсутня суттєва інформація АБО фінансові записи надто неякісні, щоб можна було піддати їх аудиту. (ii) Якщо готуються річні звіти, то вони загалом не подаються на зовнішній аудит протягом 15 місяців після закінчення фінансового року. (iii) Звіти не представляються у послідовному форматі (за часом) або стандарти бухгалтерського обліку не розкриваються. |

ПЕ-26 Сфера застосування, характер та вжиття заходів за результатами зовнішнього аудиту

Висока якість зовнішнього аудиту є важливою вимогою створення прозорого середовища при використанні державних коштів. Ключові елементи якості фактичного зовнішнього аудиту включають: масштаб/ охоплення аудиту, дотримання відповідних стандартів аудиту, включно з незалежністю установи зовнішнього аудиту (див. ІНТОСАІ та ІААСБ); зосередженість на значущих та системних питаннях УДФ у висновках аудиторів; виконання повного спектру елементів фінансового аудиту, таких як достовірність фінансових звітів, регулярність операцій та функціонування внутрішнього контролю і систем закупівель. Від висококваліфікованого аудиту також очікується включення деяких аспектів аудиту показників ефективності (наприклад, одержання вартості за вкладені гроші при виконанні крупних інфраструктурних контрактів).

Що стосується сфери застосування зовнішнього аудиту, то вона має включати охоплення позабюджетних фондів та автономних відомств. Останні не завжди можуть піддаватися аудиту з боку верховної аудиторської установи (ВАУ), оскільки може бути передбачений аудит з боку інших установ. В мандаті зазначаються установи та джерела коштів, які піддаються аудиту в будь-який даний рік. Якщо можливості ВАУ обмежені,

програма аудиту може плануватися ВАУ у відповідності з юридичними зобов'язаннями щодо аудиту на багаторічній основі для того, щоб забезпечити, щоб найбільш важливі або схильні до ризику установи та функції покривались щороку, в той час, як інші установи та функції можуть піддаватися аудиту рідше.

Хоча конкретні процедури певною мірою залежатимуть від системи організації уряду, загалом очікується, що виконавча влада (окремі установи, що піддаються аудиту та/ або Міністерство фінансів) вживатиме заходів за результатами аудиту шляхом виправлення помилок та недоліків системи, визначених аудитором. Свідченням ефективного вжиття заходів за результатами аудиту може бути надання виконавчою владою або підданою аудиту установою офіційної письмової реакції на результати аудиту із зазначенням того, як ці проблеми вирішуватимуться або вже вирішені. Звіт про зовнішній аудит за наступний рік може містити докази про вжиття заходів шляхом узагальнення ступеню, до якого установи, піддані аудиту, відповіли на запити аудиторів та виконали їхні рекомендації.

Параметри для оцінки (метод оцінювання М1)

- (i) Сфера застосування/ характер виконаного аудиту (в тому числі дотримання стандартів аудиту).
- (ii) Своєчасність подання звітів про аудит законодавчому органу.
- (iii) Свідчення про вжиття заходів по рекомендаціях за результатами аудиту.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання М1) |
|----------|---|
| A | (i) Всі установи центрального уряду щорічно проходять аудит, який охоплює питання надходжень, витрат та активів/ пасивів. Виконується повний спектр фінансових аудитів, а також піддаються аудиту деякі показники ефективності, і це загалом відбувається з дотриманням стандартів аудиту, а увага зосереджується на значущих та системних проблемах. (ii) Звіти про аудит передаються законодавчому органу протягом 4 місяців після закінчення звітного періоду, а у випадку фінансових звітів – після їх одержання аудиторською установою. (iii) Існують чіткі докази ефективного та вчасного вжиття заходів за результатами аудиту. |
| B | (i) Установи центрального уряду, на які припадає принаймні 75% усіх витрат ¹² , піддаються аудиту щороку, при цьому ревізуються принаймні надходження та витрати. Виконується широкий спектр фінансових аудитів, і це загалом відбувається із дотриманням стандартів аудиту, а увага зосереджується на значущих та системних проблемах. (ii) Звіти про аудит передаються законодавчому органу протягом 8 місяців після закінчення звітного періоду, а у випадку фінансових звітів – після їх одержання аудиторською установою. (iii) Формальний відгук готується своєчасно, однак існує мало доказів систематичного вжиття заходів у подальшому. |
| C | (i) Установи центрального уряду, на які припадає принаймні 50% усіх витрат, піддаються аудиту щороку. Аудити переважно стосуються перевірки на рівні операції, проте у звітах визначаються важливі питання. Стандарти аудиту можуть розкриватися лише до певної межі. (ii) Звіти про аудит передаються законодавчому органу протягом 12 місяців після закінчення звітного періоду (у випадку аудиту фінансових звітів – після їх одержання аудитором). (iii) Готується формальний відгук, хоча з затримкою або не дуже ретельний, але існує дуже мало свідчень про будь-яку подальшу діяльність за результатами аудиту. |
| D | (i) Аудити охоплюють урядові установи, на які припадає менш ніж 50% загальних витрат, або ж аудитами охоплено більше установ, проте в звітах не висвітлюються значущі питання. (ii) Звіти про аудит передаються законодавчому органу пізніше, ніж через 12 місяців після закінчення звітного періоду (у випадку аудиту фінансових звітів – після їх одержання аудитором). (iii) Існує недостатньо доказів реагування або вжиття заходів у подальшому. |

¹² Цей відсоток відноситься до суми витрат суб'єктів, які охоплені річною аудиторською перевіркою. Він не відноситься до вибіркової операції, відібраних аудитором для вивчення всередині цих суб'єктів.

ПЕ-27 Розгляд закону про бюджет на рік законодавчим органом

Повноваження на видачу уряду дозволу витратити кошти належать законодавчому органу та здійснюються шляхом прийняття закону про бюджет на рік. Якщо законодавчий орган ретельно не вивчає та не обговорює цей закон, тоді ці повноваження не застосовуються ефективно та підриватимуть звітність уряду перед виборцями. Оцінювання ходу перевірки законодавчим органом та обговорення річного закону про бюджет проводиться шляхом врахування декількох факторів, включаючи масштаби перевірки, внутрішні процедури перевірки та обговорень, а також часу, що виділяється на цю процедуру.

Питання достатності бюджетної документації, яка надається законодавчому органу, розглянуто в ПЕ-6.

Внесення поправок до бюджету впродовж року є звичайною рисою річного бюджетного процесу. Для того, щоб не підривати значення початкового бюджету, мають бути чітко визначені повноваження на внесення поправок, що можуть здійснюватися виконавчою владою, включаючи встановлення меж, до яких бюджети витрат можуть розширюватися та перерозподілятися, а також обмеження часу для подання виконавчою владою законодавчій владі пропозицій про схвалення поправок заднім числом. Цих правил також потрібно дотримуватися.

Параметри для оцінювання (метод оцінювання M1)

- (i) Масштаби законодавчої перевірки.
- (ii) Ступінь, до якого законодавчі процедури розроблені та поважаються в суспільстві.
- (iii) Достатність часу у законодавчого органу для підготовки відповіді на бюджетні пропозиції як для детального кошторису, так і, де це доречно, для пропозицій щодо макрофінансових зведених показників на ранніх етапах циклу підготовки бюджету (період часу, який на практиці виділяється для всіх цих стадій в цілому).
- (iv) Правила внесення поправок до бюджету впродовж року без очікуваного затвердження законодавчим органом.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання - M1) |
|----------|---|
| A | (i) Розгляд законодавчим органом стосується фінансової політики, середньострокової фінансової системи та середньострокових пріоритетів, а також детальної інформації про витрати та надходження. (ii) Законодавчі процедури для перегляду бюджету твердо встановлені та поважаються. Вони включають внутрішні організаційні механізми, такі як спеціалізовані комітети для розгляду, а також процедури обговорення. (iii) У законодавчого органу є принаймні два місяці для розгляду бюджетних пропозицій. (iv) Існують чіткі правила внесення виконавчою владою поправок до бюджету протягом року, а встановлені суворі обмеження щодо обсягів та характеру поправок послідовно дотримуються. |
| B | (i) Законодавчий орган розглядає фінансову політику та зведені показники на наступний рік, а також детальний кошторис витрат і надходжень. (ii) Існують прості процедури для розгляду бюджету законодавчим органом, які поважаються. (iii) У законодавчого органу є принаймні один місяць для розгляду бюджетних пропозицій. (iv) Існують чіткі правила внесення виконавчою владою поправок до бюджету протягом року, і вони зазвичай виконуються, однак дозволяють робити значні адміністративні перерозподіли коштів. |
| C | (i) Законодавчий орган розглядає детальну інформацію про витрати та надходження, проте лише на стадії, коли розробку детальних пропозицій уже завершено. (ii) Існують певні процедури для розгляду бюджету законодавчим органом, але вони не є всеохоплюючими та виконуються лише частково. (iii) У законодавчого органу є принаймні один місяць для розгляду бюджетних пропозицій. (iv) Чіткі правила існують, проте вони можуть не завжди виконуватися АБО можуть дозволяти значні адміністративні перерозподіли коштів, а також збільшення загальних обсягів витрат. |
| D | (i) Розгляд законодавчим органом відсутній чи надзвичайно обмежений АБО діючого законодавчого органу немає. |

| | |
|--|--|
| | (ii) Процедур для законодавчого розгляду не існує або вони не дотримуються. (iii) Часу, відведеного на законодавчий розгляд, явно недостатньо для конструктивних обговорень (значно менше, ніж один місяць). (iv) Правила стосовно внесення поправок до бюджету протягом року можуть існувати, але вони чи то дуже рудиментарні та нечіткі, АБО ніхто їх зазвичай не дотримується. |
|--|--|

ПЕ-28 Розгляд законодавчим органом звітів про зовнішній аудит

Законодавчий орган відіграє ключову роль у забезпеченні контролю за виконанням бюджету, який він затвердив. Звичайною процедурою для цього є діяльність законодавчого комітету (комітетів) або комісії (комісій), які вивчають звіти про зовнішній аудит та опитують відповідальних учасників за результатами звітів. Ефективна діяльність комітету (комітетів) залежатиме від належних фінансових та технічних ресурсів, а також від достатнього періоду часу, який виділяється на те, щоб постійно бути в курсі розгляду аудиторських звітів. Комітет може також порекомендувати виконавчій владі вжити заходи або санкції додатково до схвалення рекомендацій, зроблених зовнішніми аудиторами (див. ПЕ-27).

У цьому показнику основна увага приділяється установам центрального уряду, включаючи автономні відомства, якщо їм а) за законом необхідно подавати звіти про аудит законодавчому органу або б) контролює їх міністерство/ управління повинно відповідати на запитання та вживати заходів від імені відомства.

На вчасність перевірки законодавчим органом може впливати значна кількість подань звітів про аудит, коли зовнішні аудитори надолужують розгляд неоцінених раніше звітів. За таких обставин комітети можуть вирішити надавати пріоритетність звітам про аудит, що охоплюють останні за часом звітні періоди, а також установам, що піддавалися аудиту в минулому і виявили недостатнє дотримання правил. В оцінці цього показника повинні позитивно враховуватися такі елементи доброї практики, і вона не повинна ґрунтуватися на негативному оцінюванні затримок з поданням звітів про більш віддалені періоди часу.

Параметри для оцінювання (метод оцінювання М1)

- (i) Вчасність вивчення аудиторських звітів законодавчим органом (для звітів, одержаних протягом трьох останніх років).
- (ii) Проведення слухань стосовно ключових результатів перевірки, проведеної законодавчим органом.
- (iii) Надання рекомендацій законодавчим органом щодо вжиття заходів та їх виконання виконавчою владою.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання - М1) |
|------------|---|
| А | (i) Перевірка аудиторських звітів законодавчим органом зазвичай завершується протягом 3 місяців з моменту одержання звітів. (ii) Послідовно проводяться детальні слухання щодо основних результатів перевірки за участю відповідальних працівників усіх або більшості суб'єктів, підданих аудиту і по яких одержано висновок аудитора, що містить застереження, або негативний висновок. (iii) Законодавчий орган зазвичай надає рекомендації щодо вжиття виконавчою владою заходів, і є докази того, що вони загалом втілюються в життя. |
| В | (i) Перевірка аудиторських звітів законодавчим органом зазвичай завершується протягом 6 місяців з моменту одержання звітів. (ii) Як правило, проводяться детальні слухання щодо основних результатів перевірки за участю відповідальних працівників усіх суб'єктів, підданих аудиту, але вони можуть стосуватися лише деяких суб'єктів, які одержують висновок аудитора, що містить застереження, або негативний висновок. (iii) Виконавчій владі рекомендується вжити заходи, декотрі з яких, відповідно до наявних даних, втілюються в життя. |
| С | (i) Перевірка аудиторських звітів законодавчим органом зазвичай завершується протягом 12 місяців з моменту одержання звітів. (ii) Час від часу проводяться детальні слухання щодо основних результатів перевірки, і вони |

| | |
|----------|--|
| | стосуються лише декількох суб'єктів, підданих аудиту або проводяться лише за участю представників міністерства фінансів. (iii) Рекомендується вжиття заходів, проте вони рідко коли втілюються в життя виконавчою владою. |
| D | (i) Перевірка аудиторських звітів законодавчим органом не проводиться або займає період понад 12 місяців. (ii) Законодавчий орган не проводить детальних слухань. (iii) Законодавчий орган не видає рекомендацій. |

D-1 Передбачуваність прямої бюджетної підтримки

У багатьох країнах пряма підтримка бюджету являє собою важливе джерело доходів для центрального уряду. Недостатня передбачуваність надходжень на цілі бюджетної підтримки впливає на фінансовий менеджмент уряду майже так само, як і зовнішні потрясіння впливають на збирання внутрішніх надходжень. Як недостатність загальної суми бюджетної підтримки, так і затримки з розподілом коштів впродовж року може мати серйозні наслідки для здатності уряду виконувати бюджет так, як це було заплановано.

Пряма підтримка бюджету складається з усіх видів допомоги, які надаються урядовому казначейству на підтримку урядового бюджету в цілому (загальна бюджетна підтримка) або для конкретних галузей. Після одержання урядовим казначейством кошти будуть використовуватися у відповідності з процедурами, що застосовуються до всіх інших загальних надходжень. Пряма бюджетна підтримка може спрямовуватися через окремі або спільні донорські холдингові рахунки, перш ніж потрапити до казначейства.

В описовій частині мають бути роз'яснені можливі причини помічених розбіжностей між прогнозами та фактичним використанням коштів, серед яких можуть бути невиконання або затримка з виконанням заходів, узгоджених з урядом, в якості умови для виділення коштів.

Параметри для оцінки (метод оцінювання M1)

- (i) Річне відхилення фактичної бюджетної підтримки від прогнозу, про яке донорські відомства повідомляють щонайменше за 6 тижнів до того, як уряд подаватиме свої бюджетні пропозиції законодавчому органу (або аналогічному затверджуючому органу).
- (ii) Вчасність виділення коштів донорами впродовж року (відповідність сукупним квартальним передбаченням).

Параметр (ii) повинен оцінюватися на основі квартального розподілу коштів на фактичну бюджетну підтримку в порівнянні з розподілом відповідно до узгодженого плану. Має бути розрахований середньозважений час затримки у вигляді відсотка затриманих коштів, помноженого на число кварталів затримки (наприклад, якщо 10% фактичних коштів надходять у четвертому кварталі замість першого кварталу, як планувалося, зважена затримка становить 30%).

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання M1) |
|------------|---|
| A | (i) У не більш ніж в одному з трьох останніх років результат прямої бюджетної підтримки не збігся з прогнозом більш ніж на 5%. (ii) Квартальні оцінки використання коштів узгоджено з донорами на початку чи до початку фінансового року, а в двох із трьох останніх років затримки з фактичним використанням коштів (зважені) не перевищували 25%. |
| B | (i) У не більш ніж в одному з трьох останніх років результат прямої бюджетної підтримки не збігся з прогнозом більш ніж на 10%. (ii) Квартальні оцінки використання коштів узгоджено з донорами на початку чи до початку фінансового року, а в двох із трьох останніх років затримки з фактичним використанням коштів (зважені) не перевищували 25%. |
| C | (i) У не більш ніж в одному з трьох останніх років результат прямої бюджетної підтримки не |

| | |
|----------|---|
| | збігся з прогнозом більш ніж на 15%. (ii) Квартальні оцінки використання коштів узгоджено з донорами на початку чи до початку фінансового року, а в двох із трьох останніх років затримки з фактичним використанням коштів (зважені) не перевищували 50%. |
| D | (i) Принаймні в двох з трьох останніх років результат прямої бюджетної підтримки не збігся з прогнозом більш ніж на 15% АБО донорські відомства не надали жодного всеохоплюючого та вчасного прогнозу на рік (роки). (ii) Вимоги для балу C (або вище) не виконуються. |

D-2 Фінансова інформація, що надається донорами для складання бюджету та звітності по проекту та передбаченій програмами допомоги

Передбачуваність виділення коштів донорської допомоги для проектів та програм (нижче вживається тільки термін “проектів”) впливає на виконання окремих конкретних статей бюджету. Підтримка проектів може здійснюватися цілою низкою шляхів із різним ступенем залучення уряду до планування та управління ресурсами. Менш низький ступінь залучення уряду веде до виникнення проблем із закладенням ресурсів до бюджету (включаючи подання бюджетних документів для законодавчого схвалення), а також у підготовці звітності про фактичне виділення та використання коштів (якщо допомога надається натурою, відповідальність за це цілком лягає на донорів). І хоча уряд через підрозділи, які здійснюють витрати, має бути в змозі закласти відповідні показники до бюджету та звітувати про допомогу, надану готівкою (нерідко у вигляді позабюджетного фінансування або через окремі банківські рахунки), уряд залежить від донорів у плані підготовки бюджетних передбачень та звітності про використання допомоги, наданої в натуральній формі. Важливе значення також має подання донорами звітів про виділення коштів готівкою для звірювання даних записів донорів про виділення коштів та урядових рахунків, де фіксуються кошти на проекти.

Параметри для оцінки (метод оцінювання M1)

- (i) Повнота та вчасність підготовки бюджетних передбачень на підтримку проектів донорами.
- (ii) Періодичність і ступінь охоплення в звітності донорів питань фактичного надання донорами підтримки проектам.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання M1) |
|------------|--|
| A | (i) Всі донори (можливо, за винятком декількох донорів, що надають допомогу в незначних обсягах) надають бюджетні передбачення щодо використання коштів допомоги за проектом на стадіях, що узгоджуються з бюджетним графіком уряду та з розбивкою, що відповідає урядовій бюджетній класифікації (ii) Донори надають щоквартальні звіти протягом одного місяця після закінчення кварталу щодо будь-якого використання коштів, виділених принаймні для 85% бюджетних передбачень на проєкт, який фінансується за рахунок зовнішніх фінансових джерел, з розбивкою, яка відповідає урядовій бюджетній класифікації |
| B | (i) Принаймні половина донорів (у тому числі п’ять найкрупніших) надають повні бюджетні передбачення щодо використання допомоги за проектом на стадіях, що узгоджуються з бюджетним графіком уряду та з розбивкою, що відповідає урядовій бюджетній класифікації. (ii) Донори надають щоквартальні звіти протягом одного місяця після закінчення кварталу щодо будь-якого використання коштів, виділених принаймні для 70% бюджетних передбачень на проєкт, який фінансується за рахунок зовнішніх фінансових джерел, з розбивкою, яка відповідає урядовій бюджетній класифікації. |
| C | (i) Принаймні половина донорів (у тому числі п’ять найкрупніших) надають повні бюджетні передбачення щодо використання допомоги за проектом для наступного фінансового року уряду, найпізніше за три місяці до його початку. Передбачення можуть використовувати донорську класифікацію та не відповідати урядовій бюджетній класифікації. (ii) Донори надають щоквартальні звіти протягом двох місяців після закінчення кварталу щодо будь-якого використання коштів, виділених принаймні для 50% бюджетних передбачень на |

| | |
|----------|--|
| | проект, який фінансується за рахунок зовнішніх фінансових джерел. Інформація не обов'язково містить розбивку, яка відповідає урядовій бюджетній класифікації. |
| D | (i) Не всі крупні донори надають бюджетні передбачення для використання допомоги за проектом принаймні для наступного фінансового року уряду та найпізніше за три місяці до його початку. (ii) Донори не надають квартальних звітів протягом двох місяців після закінчення кварталу про використання коштів, виділених принаймні для 50% бюджетних передбачень на проект, який фінансується за рахунок зовнішніх фінансових джерел. |

D-3 Частка коштів, отриманих у порядку фінансової допомоги, управління якою здійснюється за допомогою національних процедур

Національні процедури управління коштами створюються згідно з загальним законодавством (та відповідними нормативними актами) країни та реалізуються шляхом виконання основних управлінських функцій урядом. Вимога про те, щоб національні органи влади використовували інші (притаманні донору) процедури управління коштами допомоги, відволікає потенціал від управління національними системами. Ситуація ускладнюється, коли різні донори висувають різні вимоги; і навпаки, використання донорами національних систем може допомогти зосередити зусилля на зміцненні та дотриманні національних процедур для діяльності, яка фінансується також за рахунок вітчизняних коштів.

Використання національних процедур означає, що банківські, дозвоільні, закупівельні, бухгалтерські процедури, механізми використання коштів та організації звітності по донорських коштах є такими ж, що застосовуються для урядових коштів. Будь-яка пряма та нецільова бюджетна підтримка (загальна чи галузева), за визначенням, у всіх відношеннях буде використовувати національні процедури. Інші види донорського фінансування (наприклад, цільова бюджетна підтримка комплексні фонди та проектне фінансування на розсуд інвестора) можуть використовувати деякі елементи національних процедур або не використовувати їх.

Параметри для оцінки (метод оцінювання M1)

(i) Загальна частка коштів на допомогу центральному уряду, управління якою здійснюється за допомогою національних процедур.

Ця частка повинна обчислюватися як середня величина пропорції донорських коштів, для яких використовуються національні системи по кожній з чотирьох сфер - закупівлі, платежі/ бухгалтерський облік, аудит та звітність відповідно.

| Бал | Мінімальні вимоги (метод оцінювання M1) |
|------------|--|
| A | (i) 90% або більше обсягів допомоги центральному уряду управляються шляхом використання національних процедур. |
| B | (i) 75% або більше обсягів допомоги центральному уряду управляються шляхом використання національних процедур. |
| C | (i) 50% або більше обсягів допомоги центральному уряду управляються шляхом використання національних процедур. |
| D | (i) менше 50% обсягів допомоги центральному уряду управляються шляхом використання національних процедур. |

Додаток 2

Звіт про ефективність УДФ

Додаток 2

Звіт про ефективність УДФ

Цей документ покликаний надати допомогу в підготовці Звіту про ефективність управління державними фінансами (ЗЕ УДФ) шляхом опису інформації, що викладається в звіті, та способу викладення цієї інформації. Він є доповненням до документа про набір загальних показників ефективності УДФ.

ЗЕ УДФ має на меті надання всеохоплюючої та інтегрованої оцінки ефективності УДФ країни, що базується, зокрема, на аналізі показників ключових елементів системи УДФ, а також оцінювання ступеню, до якого інституційні механізми всередині уряду підтримують своєчасне планування та впровадження реформ УДФ. Це стислий документ, обсяг якого не перевищує 35 сторінок. Вся відповідна інформація включається до текстової частини звіту, а додатки до нього зазвичай не служать для більш повного розкриття детальних аспектів звіту.

Структура звіту наступна:

| СТРУКТУРА ЗЕ УДФ |
|---|
| Короткий виклад |
| 1. Вступ |
| 2. Основна інформація про країну |
| 2.1 Опис економічної ситуації в країні |
| 2.2 Опис результатів виконання бюджету |
| 2.3 Опис правових та інституційних рамок для УДФ |
| 3. Оцінка систем, процедур та інституцій для УДФ |
| 3.1. Реалістичність бюджету |
| 3.2. Транспарентність та повнота |
| 3.3. Складання бюджету на основі політичних цілей |
| 3.4. Передбачуваність та контроль за виконанням бюджету |
| 3.5. Бухгалтерський облік, ведення документації та звітність |
| 3.6. Зовнішні перевірки та аудит |
| 3.7. Донорська практика |
| 3.8. Питання, притаманні лише даній країні (в разі необхідності) |
| 4. Процес урядових реформ |
| 4.1. Опис нещодавніх та поточних заходів з реформування |
| 4.2. Інституційні фактори, що сприяють плануванню та впровадженню реформи |
| Додаток 1: Зведена таблиця набору показників ефективності |
| Додаток 2: Джерела інформації |

Решта цього документа містить свідчення про інформацію, надану в звіті та спосіб, у який вона викладена в документі. Він відповідає структурі ЗЕ УДФ.

Короткий виклад

Метою включення цього розділу є надання інтегрованої та стратегічної картини ефективності УДФ, включаючи ступінь, до якого система УДФ справляє вплив на досягнення результатів сукупної фінансової дисципліни, стратегічного розподілу ресурсів та ефективного надання послуг.

Орієнтовний обсяг цього розділу – три–чотири сторінки
Короткий виклад включає наступну інформацію:

(i) Інтегрована оцінка ефективності УДФ

Детальна оцінка на основі показників узагальнюється за шістьма основними параметрами ефективності УДФ, визначеними в Системі оцінки ефективності:

1. **Реалістичність бюджету.** Бюджет є реалістичним та виконується так, як передбачалося.

2. **Повнота і транспарентність.** Бюджет та нагляд за фінансовими ризиками є всеохоплюючими, а фінансова та бюджетна інформація доступна для громадськості.

3. **Складання бюджету на основі політичних цілей.** Бюджет готується з належним урахуванням урядової політики.

4. **Передбачуваність та контроль за виконанням бюджету.** Бюджет виконується в упорядкований і передбачуваний спосіб та існує механізм для організації контролю та керівництва в питаннях використання державних коштів.

5. **Бухгалтерський облік, ведення документації та звітування.** Забезпечується належне виготовлення, ведення записів та розповсюдження документації та інформації для забезпечення контролю за прийняттям рішень та цілей управління і звітності.

6. **Зовнішні перевірки та аудит.** Існує механізм для перевірки державних фінансів та подальшого вжиття заходів виконавчою владою.

Шляхом узагальнення ефективності системи УДФ, аналіз має на меті визначити основні слабкі місця УДФ, а не просто повторити детальний перелік недоліків, виявлених у розділі 3. Зокрема, цей аналіз розкриває взаємозалежність між різними параметрами, тобто ступінь, до якого погана ефективність по одному з ключових параметрів, імовірно, впливатиме на ефективність системи УДФ у відношенні до інших параметрів.

(ii) Оцінка впливу слабких місць УДФ

У цій частині аналізується ступінь, до якої ефективність оціненої системи УДФ, як видається, підтримує або впливає на загальне досягнення бюджетних результатів на трьох рівнях, тобто загальну фінансову дисципліну, стратегічний розподіл ресурсів або ефективне надання послуг. Інакше кажучи, це дає розуміння того, чому слабкі місця, визначені при оцінці ефективності УДФ, мають для даної країни значення. Оцінка не досліджує ступінь, до якого досягаються бюджетні результати (наприклад, чи витрати, здійснені через бюджет, справляють бажаний вплив на зниження бідності чи досягнення інших політичних цілей), а натомість використовує інформацію на основі аналізу фінансової політики та політики витрат (як це відображено в розділі 2 звіту) для оцінювання міри, до якої система УДФ являє собою фактор, який уможливило досягнення планованих бюджетних результатів.

Таблиця в Доповненні 1 (наприкінці цього документа) надається як допоміжний засіб для проведення такої оцінки. В ній показано, як слабка ефективність УДФ може вплинути на досягнення загальної фінансової дисципліни, стратегічного розподілу ресурсів або надання послуг. Вона побудована за шістьма ключовими параметрами ефективності УДФ та трьома рівнями бюджетних результатів. Доповнення 1 не є свідченням існування механічного зв'язку між слабкими місцями системи УДФ та досягненнями трьох рівнів бюджетних результатів, а натомість намагається підтримати осмислення впливу слабких місць УДФ і те, чому вони мають значення для даної країни.

(iii) Перспективи для планування та впровадження реформ

У цій частині оцінюється ступінь, до якого організаційна структура всередині уряду підтримує процес вчасного та належного планування і впровадження реформ.

Крім того, для країн, які залежать від одержання допомоги, включається матеріал про існуючу донорську практику та про міру, до якої вона впливає на ефективність УДФ.

Розділ 1: Вступ

Мета вступної частини - дати розуміння контексту та процедури, згідно з якою було підготовлено ЗЕ УДФ та визначити масштаби оцінювання УДФ.

Орієнтовний обсяг цього розділу – одна сторінка.

До вступної частини включається наступне:

- **мета підготовки ЗЕ УДФ**, у тому числі зазначення того, чому він готується саме в цей час та його внесок до поточної діяльності країни;
- **процедура підготовки ЗЕ УДФ**, у тому числі: (і) залучення донорів до підготовки звіту, з описом їхньої ролі та внеску (провідний донор, донори-учасники, фінансування, консультації тощо) та (ii) залучення уряду до підготовки звіту;
- **методика підготовки звіту**, наприклад, опора на інформаційні джерела, інтерв'ю тощо;
- **масштаби оцінювання, що описуються в ЗЕ УДФ**. Управління державними фінансами на рівні центрального уряду (включаючи міністерства, управління, автономні відомства та децентралізовані утворення) може охоплювати лише обмежений обсяг державних витрат, які мають місце в країні, в залежності від передання повноважень урядам місцевого рівня та державним підприємствам. Таким чином, у звіті визначається частка державних витрат, яка здійснюється центральним урядом. Важлива роль автономних відомств у роботі центрального уряду виділяється через те, що їхня діяльність перебуває поза межами системи управління бюджетом та бухгалтерського обліку підрозділу центрального уряду. Крім того, у звіті наводиться інформація про відносні частки державних витрат, здійснених іншими суб'єктами.

| Інституції | Кількість суб'єктів | % від загальних державних витрат |
|-----------------------------|---------------------|----------------------------------|
| Центральний уряд* | | |
| Автономні урядові відомства | | |
| Уряди місцевого рівня | | |

* Включає міністерства, управління та децентралізовані установи.

Розділ 2: Основна інформація про країну

Мета включення цього розділу полягає в наданні інформації про країну, система УДФ якої оцінюється, з тим, щоб одержати достатнє розуміння більш широкого контексту реформування УДФ, а також ключових характеристик системи УДФ у даній країні.

Орієнтовний обсяг цього розділу – від чотирьох до п'яти сторінок.

Розділ побудовано наступним чином і він містить таку інформацію:

ПІДРОЗДІЛ 2.1. ОПИС ЕКОНОМІЧНОЇ СИТУАЦІЇ В КРАЇНІ

- **Відомості про країну**, в тому числі населення; рівень доходів; відсоток населення, що проживає за межею бідності; темпи зростання; інфляція; економічна структура та основні проблеми розвитку.
- **Загальна програма урядових реформ**, з акцентом на основних питаннях, які, ймовірно, впливатимуть на сферу управління державними фінансами.

- **Обґрунтування для реформування УДФ** у зв'язку з загальною програмою урядових реформ.

ПІДРОЗДІЛ 2.2. ОПИС РЕЗУЛЬТАТІВ ВИКОНАННЯ БЮДЖЕТУ

Інформація для цього підрозділу береться з наявних аналітичних матеріалів про фінансову політику та політику витрат, або з інших відповідних досліджень.

- **Ефективність підготовки та виконання бюджету:** До звіту включається короткий коментар про основні тенденції в загальній фінансовій дисципліні за останні три роки, що базується на інформації, взятій з наступної таблиці. В ньому також узагальнено іншу відповідну інформацію, наприклад, стосовно обсягу заборгованості.

| Бюджет центрального уряду (у відсотках до ВВП) | | | |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Фін. рік 1 | Фін. рік 2 | Фін. рік 3 |
| Всього надходжень | | | |
| - з власних джерел | | | |
| - грантів | | | |
| Всього витрат | | | |
| - витрати, не пов'язані з виплатою відсотків | | | |
| - витрати по виплаті відсотків | | | |
| Сукупний дефіцит (включаючи гранти) | | | |
| Первинний дефіцит | | | |
| Чисте фінансування | | | |
| - зовнішнє | | | |
| - внутрішнє | | | |

- **Розподіл ресурсів:** До звіту включається інформація про тенденції в галузевому розподілу та, по можливості, розподілу ресурсів по всій економіці. В ньому також констатуються пріоритети, втілені в національній стратегії (наприклад, Документ щодо стратегії зменшення бідності) та ступінь, до якого розподіл бюджетних коштів відображає пріоритети уряду.

| Фактичні бюджетні асигнування по секторах (у відсотках до загальних витрат) | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Фін. рік 1 | Фін. рік 2 | Фін. рік 3 |
| Охорона здоров'я | | | |
| Освіта | | | |
| Сільське господарство | | | |
| і т. д. | | | |

| Фактичні бюджетні асигнування за економічною класифікацією (у відсотках до загальних витрат) | | | |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Фін. рік 1 | Фін. рік 2 | Фін. рік 3 |
| Поточні витрати | | | |
| - заробітна плата | | | |
| - товари та послуги | | | |
| - виплата відсотків | | | |
| - трансферти | | | |
| - інше | | | |
| Капітальні витрати | | | |

- **Додаткова інформація**, наприклад, частка коштів, що розподіляються на місцевому рівні, або будь-яка інша інформація, що відноситься до надання послуг чи ефективності діяльності (якщо така є), також включається до звіту.

ПІДРОЗДІЛ 2.3: ОПИС ПРАВОВИХ ТА ІНСТИТУЦІЙНИХ РАМОК ДЛЯ УДФ

- **Правові рамки для УДФ**: в звіті описуються законодавчі положення, де визначаються фундаментальні правила, що керують системою УДФ. Сюди включається короткий опис недавніх змін, внесених до правової системи, якщо це доречно.
- **Інституційні рамки для УДФ**: в звіті описуються обов'язки основних суб'єктів, задіяних в УДФ, включно з тими, що призначені для різних рівнів уряду (центрального уряду та урядів місцевого рівня), різних гілок уряду (виконавча, законодавча та судова), а також для державних підприємств або автономних урядових відомств. Вітатиметься включення додаткової інформації про широкі повноваження Міністерства фінансів у сфері управління державними фінансами та зв'язки між Міністерством фінансів і галузевими міністерствами. Можна згадати про недавні зміни в колі обов'язків, в тому числі тенденції до децентралізації витрат.
- **Основні риси системи УДФ**: у звіті описуються основні риси системи УДФ, включаючи ступінь централізації платіжної системи або тип юрисдикційного контролю, що його здійснює орган зовнішнього аудиту.

Інформація, що надається, є описовою і не має на меті констатацію відповідності існуючим нормам або дійсним ролям, які відіграє законодавчий орган та зовнішній аудит. Ці питання розглядаються при визначенні детальної оцінки системи УДФ (розділ 3).

Розділ 3: Оцінка систем, процедур та інституцій для УДФ

Метою включення цього розділу є оцінювання ключових елементів системи УДФ, як це відображено у показниках, та констатація прогресу на шляху їх вдосконалення.

Структура розділу наводиться нижче:

- 3.1. Реалістичність бюджету
- 3.2. Транспарентність та повнота
- 3.3. Складання бюджету на основі політичних цілей
- 3.4. Передбачуваність та контроль за виконанням бюджету
- 3.5. Бухгалтерський облік, ведення документації та звітність
- 3.6. Зовнішні перевірки та аудит
- 3.7. Донорська практика
- 3.8. Питання, притаманні для даної країни (у разі необхідності)

Орієнтовний обсяг цього розділу – приблизно вісімнадцять-двадцять сторінок.

ПІДРОЗДІЛИ 3.1 – 3.7

В кожному підрозділі описуються відповідні показники. Наприклад, у підрозділі 3.2 стосовно повноти та транспарентності описуються показники від 5 до 10. Звітність відображає порядок послідовності показників.

При описі кожного з показників **проводиться різниця між оцінкою нинішньої ситуації (аналіз на основі показників) та описом реформаторських заходів, які впроваджуються для усунення виявлених недоліків.** Оцінка, що ґрунтується на показнику та звіт про досягнутий прогрес виділяються у два окремі абзаци, щоб уникнути плутанини стосовно того, якою є нинішня ситуація і що відбувається з точки зору реформ.

Звітність за результатами аналізу показників

Звітність за результатами аналізу показників здійснюється у наступний спосіб:

- у тексті показується чітко розуміння **фактичної ефективності кожного з параметрів УДФ, які базуються на показниках**, та підстави для виставлення балів. Кожний параметр показника викладається та аналізується у тексті в такий спосіб, який уможливує розуміння конкретного рівня (А, В, С або D), досягнутого по кожному параметру.
- У звіті наводяться фактичні докази (включаючи кількісні дані), які використовувалися для обґрунтування оцінки. Інформація має бути конкретною всюди, де це можливо (наприклад, з точки зору кількісних величин, дат та проміжків часу).
- Зазначаються будь-які проблеми, що стосуються **своєчасності або достовірності даних чи доказів.**
- Якщо **відсутня інформація** для цілого показника чи для одного з його параметрів, у тексті про це чітко зазначається. Якщо є відчуття, що виставлення балу все ж є можливим незважаючи на нестачу інформації для одного параметра, мотиви для виставлення балу чітко викладаються.
- Наприкінці опису кожного показника **в таблиці** зазначаються конкретні бали, а також коротко викладаються підстави для виставлення балу.

На доповнення до виставлення балів показникам, подається звіт про те, що зроблено¹³ у досягненні кожного з компонентів показника (якщо це доречно, тобто якщо недавно були вжиті реформаторські заходи або вони тривають). Мета цього – врахувати динаміку реформ у країні при збереженні достатньої жорсткості при оцінюванні триваючих змін.

Звіт стосовно досягнутого прогресу ґрунтується на **фактичних доказах** та зосереджується на наступному:

(і) Невелике покращення ефективності УДФ, не охоплене показниками

Для прикладу:

- Показник 4 (обсяги та моніторинг заборгованостей по здійсненню виплат): в році 1 країна одержала бал В по цьому показнику, частково через те, що обсяг заборгованостей перебував на рівні 7%, а частково внаслідок кроків, нещодавно вжитих для зниження рівня заборгованості. В році 3 обсяг заборгованостей становить 3 %. Бал показника залишається на рівні В, однак у звіті має бути відображений прогрес, досягнутий у зниженні обсягу заборгованості.
- Показник 12 (багаторічна перспектива у фінансовому плануванні, політиці витрат та складанні бюджету): в році 1 країна мала дві з десяти галузевих стратегій, які були повністю забезпечені коштами. На ці дві галузі припадає 35 % сукупних первинних витрат. У році 3 ще одна галузева стратегія виявилася профінансованою. На цю галузь припадає 10% сукупних первинних витрат. Досягнутий

¹³ Рівень ефективності системи УДФ, зафіксований у показниках, відображає поєднання історичних, політичних, організаційних та економічних факторів і не обов'язково представляє нещодавні або триваючі **заходи, що вживаються урядом для покращення ефективності УДФ.** Процес поліпшення балів по показниках може зайняти декілька років, зважаючи на чотиривимірну шкалу оцінювання показників високого рівня. Саме тому до ЗЕ УДФ включається звіт про прогрес у покращенні ефективності УДФ у порівнянні з наявними показниками.

прогрес не впливає на рейтинг показника, однак у звіті має бути зазначений прогрес, досягнутий у підвищенні ефективності.

(ii) Реформи, проведені до теперішнього часу, які ще не справили вплив на ефективність УДФ або для яких не існує доказів щодо їхнього впливу на ефективність УДФ

Для прикладу:

- Показник 21 (ефективність внутрішнього аудиту): в році 1 країна одержала бал D по цьому показнику, оскільки функції внутрішнього аудиту не існувало. В році 3 у Міністерстві фінансів було створено відділ внутрішнього аудиту, але він все ще дуже слабкий. Реформа – тобто, створення відділу внутрішнього аудиту – все ще не вплинула на ефективність УДФ, однак має бути відображена в звіті.
- Показник 19 (конкуренція, одержання вартості за гроші та контроль у сфері закупівель): рік тому було прийнято новий закон про закупівлі, але з того часу не проводилося аналізу оцінки його впливу на застосування відкритої конкуренції при укладенні контрактів тощо. Оскільки немає доказів впливу цього нового законодавства, рейтинг показника має базуватися на останніх наявних доказах практики закупівель, тобто тих, що існували до прийняття нового законодавства. У звіті має бути відзначено прийняття нового закону про закупівлі та нестачу зібраних доказів для оцінки його впливу.

Посилання на урядові плани реформ або опис існуючих вимог, що виставляються як умова для одержання коштів від міжнародних фінансових організацій чи донорів (тобто, реформаторські кроки, які ще тільки мають бути впроваджені), не вважаються достатніми доказами для демонстрації прогресу.

Для позначення прогресу поруч із балом може помічатися **направлена вгору стрілка** (наприклад, **D↑**), проте її використання обмежене випадками, описаними вище в пунктах (i) “невеликі покращення ефективності УДФ, не охоплене показниками” та (ii) “проведені до цього часу реформи, які ще не вплинули на ефективність УДФ або щодо яких немає свідчень про їхній вплив на ефективність УДФ”.

ПІДРОЗДІЛ 3.8

В ЗЕ УДФ наводиться інформація про **проблеми, притаманні лише даній країні**, які мають суттєве значення для одержання повної картини про ефективність УДФ і не охоплені повною мірою показниками. Цей підрозділ ґрунтується на наявній інформації. Нижче наведено деякі приклади таких питань, притаманних конкретним країнам.

1) Уряди місцевого рівня

Показники ефективності охоплюють питання місцевих урядів у відношенні чіткості міжбюджетних фіскальних відносин (ПЕ-8), повноти нагляду за фінансовими ризиками (ПЕ-9) та ступеню, до якого міністерства і відомства, що витрачають кошти, здатні планувати та виконувати зобов'язання щодо витрат у відповідності до бюджетів та плану роботи (ПЕ-16). У країнах, де значна частина витрат здійснюється на рівні місцевих урядів та де наявна інформація, ЗЕ УДФ містить певну інформацію про ефективність УДФ на місцевому рівні. Однак у цьому розділі не ставиться завдання замінити будь-які оцінки, зроблені на рівні місцевих урядів.

2) Державні підприємства

Показники ефективності стосуються проблем державних підприємств у відношенні до повноти нагляду за сукупним фінансовим ризиком (ПЕ-9). В залежності від важливості цих суб'єктів, всеохоплюючий розгляд системи УДФ може, відповідно, потребувати опису відносин між центральним урядом та цими суб'єктами або результатів роботи цих суб'єктів з точки зору УДФ (тією мірою, в якій наявна інформація).

3) Управління надходженнями в країнах, багатих на природні ресурси

Надходження від природних ресурсів можуть бути важливим джерелом доходу для певних країн і можуть підпадати під специфічні методи фінансового управління. У цих випадках в даному розділі може наводитися опис ефективності таких методів.

4) Будь-які інші питання, які доречно висвітлити для одержання комплексної картини ефективності УДФ.

Розділ 4: Процес урядових реформ

Мета включення цього розділу – описати прогрес, досягнутий урядом у справі покращення ефективності УДФ та представити певне перспективне бачення стосовно факторів, які, ймовірно, впливатимуть на планування, впровадження та моніторинг реформ у майбутньому.

Приблизний обсяг цього розділу – дві-три сторінки.

ПІДРОЗДІЛ 4.1: ЗАГАЛЬНИЙ ОПИС НЕЩОДАВНИХ ТА ПОТОЧНИХ РЕФОРМ

Тут коротко характеризуються найважливіші недавні та триваючі реформи (оскільки їх детальний опис дається в розділі 3) з тим, щоб дати уявлення про основний прогрес, досягнутий урядом у зміцненні системи УДФ.

ПІДРОЗДІЛ 4.2: ІНСТИТУЦІЙНІ ФАКТОРИ, ЩО СПРИЯЮТЬ ПЛАНУВАННЮ ТА ВПРОВАДЖЕННЮ РЕФОРМ

У цій частині звіту наведено огляд **майбутніх перспектив** щодо ступеню, до якого **інституційні фактори**, імовірно, підтримуватимуть процес планування та впровадження реформ.

Нижче наведено декілька факторів, які, вірогідно, будуть доречними при підтримці ефективного процесу реформ, що можуть бути реалізовані в умовах багатьох країн. У кожному випадку ця частина ЗЕ УДФ враховує досвід недавніх та поточних реформ і визначає, де це доречно, додаткові фактори, притаманні даній країні, на додачу до перерахованих нижче.

- **Провідна роль уряду та державна власність**, можливо, сприятимуть більшій ефективності процесу реформування УДФ через постановку цілей, напряду та темпів реформ, роз'яснення організаційної відповідальності за процес реформ і вирішення, у своєчасний спосіб, проблеми будь-якого опору запровадженню змін. Можна продумати рівень та характер політичної участі у процесі реформ; ступінь, до якого уряд формулюватиме міцну аргументацію на користь реформи УДФ; розповсюдження бачення уряду в публічних документах (Документи щодо стратегії зменшення бідності, конкретна стратегія УДФ або план дій тощо) та виділення урядом ресурсів на реформування УДФ. Якщо це буде визнано доречним, можна включити сюди перехресні посилання – у тій мірі, в якій процес реформ прогресує згідно з планами уряду.
- **Координація дій між різними урядовими установами**, імовірно, сприятиме покращенню визначення пріоритетів та послідовності виконання програми реформ, оскільки при плануванні та впровадженні реформ братиметься до уваги існуючий потенціал різних суб'єктів та рівнів уряду. При оцінюванні ступеню, до якого існують у наявності організаційні можливості для координації, може бути оцінено: міру, до якої відповідні суб'єкти, особливо галузеві міністерства, є пов'язаними між собою в процесі прийняття рішень, особливо в плані реформ, що перебувають на стику їх компетенції; чіткість ролей та відповідальності в ході впровадження реформ; та існування центрального пункту в уряді для координації дій донорів по відношенню до реформ УДФ. Де це доцільно, може також бути розглянутий зв'язок між парламентом та зовнішнім аудитом у процесі реформування УДФ.

- Імовірно, вплив процесу реформ залежатиме від ступеню, до якого існуючі механізми підтримують **сталість процесу реформ**. В цьому контексті можна розглянути ступінь, до якого процес реформ спонукається урядовими експертами чи технічною допомогою; чи реформи асоціюються із всеохоплюючими програмами розбудови кадрового та інституційного потенціалу і чи приділяється увага збереженню підготовленого персоналу. Може також бути включена будь-яка інформація стосовно фінансування поточних витрат, які виникають внаслідок впровадження реформ (якщо це доречно).

Оцінка цих інституційних факторів повинна максимально спиратися на факти та не покладатися на плани чи зобов'язання уряду. **У звіті не даються рекомендації** для програми реформ уряду та не включаються судження щодо того, чи урядова програма реформ спрямована на усунення недоліків системи УДФ, або чи запропоновані реформаторські заходи є адекватними.

ЗЕ УДФ- Додаток 1

В цьому додатку наводиться узагальнююча таблиця показників ефективності. Для кожного з показників у таблиці наводиться бал з коротким описом мотивів його виставлення.

| Показник | Оцінка | Коротке пояснення та ключові використані дані |
|--|---------------|---|
| <i>Ілюстрація для прикладу</i> | | |
| 1. Сукупні результати виконання витратної частини бюджету в порівнянні з початково затвердженим бюджетом | В | У 2003 р. фактично здійснені початкові витрати (не включаючи проекти, фінансовані донорами) були на 8 % нижчі, ніж початково заплановані витрати, в той час як у 2002 та 2004 рр. витрати були нижчі від бюджетних показників відповідно на 4% і 3% |
| 2. | | |

ЗЕ УДФ – Додаток 2

В цьому додатку зазначаються всі існуючі аналітичні роботи, що були використані для підготовки звіту про ефективність УДФ. Прикладами таких матеріалів можуть служити урядові звіти, Оцінки фінансової підзвітності країни (ОФПК), Огляди державних витрат (ОДВ), Звіти про результати оцінки закупівель країни (ЗРОЗК), звіти про результати аудиту і т.д.

Доповнення 1: Зв'язок між шістьма параметрами відкритої та упорядкованої системи УДФ та трьома рівнями бюджетних результатів (стосовно використання цієї таблиці див. стор. 73)

| | Загальна фінансова дисципліна | Стратегічний розподіл ресурсів | Ефективне надання послуг |
|--|---|---|---|
| <p>Реалістичність бюджету Бюджет реалістичний та виконується у тому вигляді, як його прийнято</p> | <p><i>Для того, щоб бюджет став інструментом проведення політики, необхідно, щоб він був реалістичним та виконувався у тому вигляді, як він прийнятий</i></p> <p>Недостатня достовірність підвищує імовірність перевищення проектного показника дефіциту або збільшення рівня заборгованості по платежах. Це може виникнути від тиску, який створюється внаслідок надто оптимістичних прогнозів надходжень та недостатнього закладання до бюджету витрат, які не здійснюються в адміністративному порядку (наприклад, комунальні послуги, заробітна плата, соціальні платежі). Це може також виникнути внаслідок недотримання норм при виконанні бюджету (наприклад, відтік доходів або витрати, не передбачені бюджетом).</p> | <p>Недостатня достовірність може призвести до недостатнього фінансування пріоритетних витрат. Це може виникнути внаслідок зниження граничних сум витрат, які є результатом дефіциту надходжень, недооцінки вартості політично пріоритетних програм або недотримання правил при використанні ресурсів.</p> | <p>Коригування можуть непропорційним чином відбиватися на поточних витратах, не пов'язаних з виплатою зарплати, що, імовірно, справлятиме значний вплив на ефективність використання ресурсів на рівні надання послуг.</p> <p>Недотримання положень бюджету може привести до зсуву по всьому спектру категорій витрат, що відобразатиме радше особисті преференції, а не ефективність надання послуг.</p> |
| <p>Повнота і транспарентність</p> | <p><i>Повнота бюджету необхідна для забезпечення того, щоб усі види діяльності та операції уряду відбувалися в рамках урядової фінансової політики і підлягали належному механізму бюджетного управління та звітності. Транспарентність є важливим фактором, який дозволяє проводити зовнішні перевірки урядової політики та програм, а також їх виконання.</i></p> | <p>Стратегічний розподіл коштів зміцнюватиметься, якщо всі заявки зможуть конкурувати між собою у транспарентний спосіб під час підготовки бюджету. Позабюджетні фонди, а особливо резервування надходжень бюджету для цільового фінансування певних програм, імовірно, впливатимуть на ефективність стратегічного планування згідно з урядовими пріоритетами.</p> <p>Недостатня транспарентність обмежуватиме наявність інформації стосовно використання ресурсів у відповідності з проголошеними урядом цілями. Це обмежує здатність законодавчого органу, громадянського</p> | <p>Недостатня повнота може привести до нерационального використання ресурсів та зменшити обсяг надання послуг. Вона обмежує конкуренцію при розгляді ефективності різних програм та їх матеріально-технічних ресурсів. Вона також може сприяти проявам покровительства або корупції через обмеження контролю за діяльністю, процедурами витрат та закупівель, не включених до управління бюджетом, та механізмів звітності.</p> <p>Недостатня транспарентність обмежує наявність інформації щодо ресурсів, доступних для підрозділів, що надають</p> |
| <p>Нагляд за бюджетними та фінансовими ризиками є повним, а бюджетна інформація є доступною для складання бюджету</p> | <p>Види діяльності, які не керуються через відповідний бюджетний процес і по яких не складається звітність, навряд чи піддаватимуться такій же перевірці та контролю, як і операції, включені до бюджету. Це підвищує ризик того, що ці види діяльності будуть здійснюватися без урахування фінансових цілей, визначених урядом, а потенційні ризики, пов'язані з такою діяльністю, не враховуватимуться, таким чином збільшуючи ризик перевищення планованого показника дефіциту та створення не підтримуваних фінансами пасивів для уряду.</p> <p>Недостатня транспарентність обмежує наявність інформації стосовно ефективності роботи уряду з підтримання фінансової</p> | <p>Недостатня транспарентність обмежуватиме наявність інформації стосовно використання ресурсів у відповідності з проголошеними урядом цілями. Це обмежує здатність законодавчого органу, громадянського</p> | <p>Недостатня повнота може привести до нерационального використання ресурсів та зменшити обсяг надання послуг. Вона обмежує конкуренцію при розгляді ефективності різних програм та їх матеріально-технічних ресурсів. Вона також може сприяти проявам покровительства або корупції через обмеження контролю за діяльністю, процедурами витрат та закупівель, не включених до управління бюджетом, та механізмів звітності.</p> <p>Недостатня транспарентність обмежує наявність інформації щодо ресурсів, доступних для підрозділів, що надають</p> |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | дисципліни та управління фінансовими ризиками. Наприклад, неповні або несвоєчасні фінансові звіти обмежують перевірки фінансовими ринками. | суспільства та засобів масової інформації оцінювати ступінь, до якого уряд втілює свої політичні пріоритети в житті. | послуги. Ці послаблює потенціал місцевих громад по виконанню будь-яких перевірок ресурсів, які виділяються і використовуються підрозділами, що надають послуги. |
| Складання бюджету на основі політичних цілей | <i>Бюджетний процес, що враховує політичні цілі, дозволяє уряду планувати використання ресурсів у відповідності з його фінансовою політикою та національною стратегією</i> | | |
| Бюджет складається з належним врахуванням цілей політики уряду | Слабкість процесу планування може призвести до формування бюджету, в якому не поважаються фінансові та макроекономічні рамки, визначені урядом. Зокрема, обмежена участь Кабінету може знизити значимість фінансових цілей при заключному обговоренні бюджету. Обмежене врахування середньострокових наслідків фінансових рішень (рішень щодо витрат та надходжень, надання гарантій та підтримка соціальних програм і т. д.) у річному бюджетному процесі може привести до проведення нежиттєздатної політики. | Недостатня участь галузевих міністерств, обмежене втручання Кабінету або хаотичний характер бюджетного процесу , імовірно, стримуватимуть виділення глобальних ресурсів згідно з урядовими пріоритетами та підвищуватимуть вірогідність прийняття рішень на одноразовій основі. Відсутність середньострокової перспективи може підірвати рішення про виділення коштів, оскільки тривалість існування річного бюджету надто коротка для того, щоб вносити значні зміни у розподіл витрат з тим, щоб вартість нової політичної ініціативи могла систематично недооцінюватися. | Погано організований бюджетний процес не дозволяє вести дискусії щодо ефективності використання ресурсів. Зокрема, це не дозволяє методично проводити розгляд поточних політичних рішень та нових політичних ініціатив. Відсутність багаторічної перспективи може привести до неадекватного планування поточних витрат під інвестиційні рішення та фінансування багаторічних закупівель. |
| Передбачуваність та контроль у ході виконання бюджету | <i>Передбачуване та контрольоване виконання бюджету необхідне для здійснення ефективного управління проведенням політики та виконанням програм</i> | | |
| Бюджет виконується в упорядкований і передбачуваний спосіб та існують механізми для здійснення контролю і керівної ролі у використанні державних коштів | Недостатня організованість у виконанні - наприклад, погана синхронізація готівкових надходжень - може підірвати фінансовий менеджмент , що, скажімо, може вести до непотрібних нарахувань на відсотки або додаткових нарахувань з боку постачальника. Неупорядковане виконання бюджету ускладнює внесення належних корективів до загальних показників бюджету протягом року у відповідності з фінансовою системою, оскільки імовірно, що інформація буде невідповідною, а прийняття рішень про виконання - більш проблематичним. | Неорганізоване виконання може привести до незапланованих перерозподілів коштів , оскільки може допускати спрямування ресурсів на статті з низькою пріоритетністю та знижувати наявність ресурсів для забезпечення пріоритетів. Слабкий механізм контролю може допускати здійснення несанкціонованих витрат та шахрайських платежів і в такий спосіб вести до використання таких моделей використання ресурсів, які суттєво відрізняються від початкових | Недостатня передбачуваність потоків ресурсів підіриває можливості підрозділів, що займаються безпосереднім наданням послуг, для планування та використання таких ресурсів у своєчасний та ефективний спосіб . Вона також може сприяти виникненню середовища, при якому засоби контролю звично ігноруються. Недотримання практики застосування конкурентних тендерних процедур для закупівель |

| | | | |
|--|---|--|--|
| | Слабкий механізм контролю може спричинити перевищення витрат понад передбачені бюджетом показники (включаючи фонд заробітної плати) або відтік надходжень, що вестиме до збільшення дефіциту, сум заборгованості або прострочення платежів. | асигнувань. | товарів і послуг, імовірно, обмежуватиме ефективність чинних програм шляхом підвищення вартості закупівлі товарів або призводитиме до поставки товарів невідповідної якості. Неналежний контроль за фондом заробітної плати, процедурами закупок та витрат може створювати можливості для корупції, відтоку коштів та проявів покровительства. |
| Бухгалтерський облік, ведення документації та звітність | <i>Для підтримки всього процесу фіскального та бюджетного менеджменту і прийняття рішень необхідно мати своєчасну, відповідну та надійну фінансову інформацію</i> | | |
| Для цілей контролю за прийняттям рішень, управління та звітності ведеться належна документація та збирається і розповсюджується інформація | Відсутність своєчасної та адекватної інформації щодо прогнозування надходжень та стягнення платежів, існуючих рівнів ліквідності та потоків витрат стримує здатність уряду приймати рішення та контролювати загальні бюджетні показники. Необхідно також мати інформацію щодо рівнів заборгованості, гарантій, потенційних зобов'язань та коштів на майбутні інвестиційні програми з тим, щоб дозволити здійснювати управління в цілях довгострокової фіскальної сталості та мати мінімальні фінансові можливості для досягнення політичних цілей. | Відсутність інформації про вартість програм та використання ресурсів підриватиме здатність виділяти ресурси на урядові пріоритети. Регулярна інформація про виконання бюджету дозволяє вести моніторинг використання ресурсів, а також полегшує виявлення вузьких місць та проблем, які можуть приводити до внесення значних змін у виконуваному бюджеті. | Відсутність інформації про характер надання та використання ресурсів для надання послуг, імовірно, підриватиме процес планування та управління послугами. Невідповідна інформація та реєстрація зменшуватиме наявність доказів, які необхідні для ефективного аудиту та нагляду за використанням коштів і може створити можливості для відтоку коштів, корупції при проведенні закупівель або використання ресурсів у незапланований спосіб. |
| Ефективні зовнішні перевірки та аудит | <i>Ефективні перевірки законодавчим органом та через зовнішній аудит є фактором, що уможливають здійснення контролю за фіскальною політикою та політикою витрат уряду і їх втіленням в життя</i> | | |
| Задіяно механізм перевірок державних фінансів та забезпечення вжиття заходів виконавчою владою за їх результатами | Обмежені перевірки макрофіскальної політики уряду та її впровадження можуть знижувати тиск на уряд, який повинен враховувати проблеми довгострокової фіскальної сталості та дотримуватися її цілей. | Обмежені перевірки, імовірно, знижуватимуть тиск на уряд, який повинен виділяти асигнування та виконувати бюджет відповідно до проголошеної ним політики. | Обмеженість перевірок може знижувати той ступінь, до якого уряд несе відповідальність за ефективне та засноване на правилах управління ресурсами, без яких цінність послуг, імовірно, знижуватиметься. Крім того, невідповідність аудиту означає, що бухгалтерський облік та використання коштів не підлягає детальному розгляду та вивірненню. |

