

1.1. Вступ

Програма "Державні витрати і фінансова підзвітність" (ДРФП) забезпечує систему для вимірювання ефективності управління державними фінансами (УДФ) шляхом проведення оцінки та підготовки звіту про її сильні та слабкі сторони за допомогою кількісних показників. ГРФП призначена для отримання уявлення про ефективність УДФ в конкретні моменти часу за допомогою методології, яка може бути використана при проведенні наступних оцінок для того, щоб отримати інформацію про зміни, що відбуваються з часом. Система ГРФП включає звіт, в якому подається огляд системи УДФ, а також заснований на фактах вимірювання її ефективності за 31 показником. Вона також включає оцінку їх впливу на загальну ефективність системи і бажані підсумкові результати управління державними фінансами. Система ГРФП є основою для планування реформ, ведення діалогу про стратегію та пріоритети, а також для моніторингу прогресу.

ГРФП є інструментом, який допомагає урядам досягати стійких поліпшень у практиках УДФ, забезпечуючи основу на наборі показників засобу для вимірювання та моніторингу ефективності низки важливих інституцій управління державними фінансами, систем та процесів. Методологія ГРФП ґрунтується на міжнародних стандартах і передових практиках, що стосуються найважливіших аспектів УДФ, визначених відповідно до думки експертів-практиків у цих областях. До складу ГРФП входить звіт про ефективність УДФ у відповідній країні, який відображає засновану на фактах оцінку за показниками та описує аналіз результатів, заснованих на наявній фактичній інформації. У звіті враховується провідна роль країни у підвищенні ефективності та узгоджена думка зацікавлених сторін щодо загальних цілей.

Звіти ГРФП описують економічне середовище в державному секторі, в них розглядається характер стратегій і планування, заснованих на політиці, а також аналізується те, як реалізуються рішення в галузі бюджету. Оцінки ГРФП дозволяють вивчити механізми контролю, що застосовуються урядами для того, щоб отримання ресурсів та їх використання здійснювалося належним чином. ГРФП забезпечує систему оцінки прозорості та підзвітності щодо показників доступу до інформації, складання звітності та аудиту, а також діалогу про політиків та заходи УДФ. ГРФП розглядає органи, законодавство, нормативні документи та стандарти, що використовуються урядами в процесі УДФ. ГРФП також вивчає результати УДФ у таких ключових галузях, як показники виконання бюджету, ефективність заходів контролю та своєчасність підготовки звітності та проведення аудиту.

Уряди використовують ДРФП для отримання уявлення про ефективність управління ними державними фінансами. ГРФП пропонує загальну основу для вивчення ефективності УДФ як центральних, так і місцевих органів влади. Крім урядів ДРФП застосовується громадськими організаціями та міжнародними інституціями розвитку. Оцінки та звіт ГРФП дозволяють всім користувачам інформації отримати узагальнене уявлення про сильні та слабкі сторони системи УДФ даної країни. Користувачі також можуть простежити вплив рівня ефективності УДФ на такі його основні цілі, як бюджетно-податкова дисципліна, стратегічний розподіл ресурсів та ефективне

надання послуг. Таким чином, аналіз ГРФП робить свій внесок у діалог про необхідність та пріоритети реформи УГФ.

Крім надання посібника з проведення оцінки та підготовки звіту, програма ДРФП забезпечує кошти на підтримку, моніторингу та аналізу оцінок ГРФП. Секретаріат ГРФП надає безкоштовні рекомендації щодо використання ГРФП як одне з багатьох джерел інформації з вивчення та покращення ефективності УГФ. У даній публікації представлений огляд основних характеристик системи оцінки ефективності ГРФП, включаючи її охоплення, базової методології вимірювання ефективності УГФ і короткий огляд змісту звітів ГРФП. Більш докладні рекомендації для урядів, керівників проектів, фахівців з оцінки та користувачів звітів ДРФП представлені на веб-сайті ГРФП: shskt.reya.org. Додаткові матеріали про механізм переходу з версії 2011 року, конкретні питання щодо проведення оцінки на рівні місцевих органів влади, а також інша інформація також доступні на веб-сайті.

1

ЧАСТИНА 1: ОГЛЯД ГРФП

г. 2. Охоплення та сфера застосування системи

Що оцінює ГРФП

Метою ефективної системи УДФ є забезпечення того, що державна політика проводиться належним чином, а її цілі досягаються. Відкрита та впорядкована система УДФ є одним із елементів, що сприяють досягненню трьох бажаних підсумкових результатів виконання бюджету:

- Загальна бюджетно-податкова дисципліна вимагає ефективного контролю підсумкових показників бюджету та управління бюджетно-податковими ризиками.
- Стратегічне розподілення ресурсів включає планування та виконання бюджету відповідно до державних пріоритетів, спрямованих на досягнення цілей, передбачених політикою.
- ефективне надання послуг вимагає використання запланованих у бюджеті доходів для забезпечення надання послуг на найкращому рівні в рамках доступних ресурсів.

ГРФП виділяє сім компонентів ефективності у відкритій та впорядкованій системі УДФ, які є критичними для досягнення цих цілей. Таким чином, сім компонентів є ключовими елементами системи УДФ, які також відображають те, що доцільно і можливо виміряти. До цих компонентів відносяться такі:

- i. Надійність бюджету. Державний бюджет реалістичний і виконується так, як було заплановано. Це вимірюється порівнянням фактичних доходів і витрат (безпосередні результати системи УДФ) з первісним затвердженим бюджетом.
- ii. Прозорість державних фінансів. Інформація про УДФ є повною, послідовною та доступною для користувачів. Це досягається за рахунок всебічної класифікації бюджету, прозорості всіх державних доходів та витрат, включаючи міжбюджетних трансфертів, публікації інформації про ефективність надання послуг та вільного доступу до бюджетно-податкової документації.
- iii. Управління активами та зобов'язаннями. Ефективне управління активами та зобов'язаннями забезпечує оптимальне співвідношення цін та якості державних інвестицій, облік та управління активами, визначення бюджетно-податкових ризиків, а також обачне планування, затвердження та моніторинг боргу та гарантій.
- iv. Заснування на політиці бюджетно-податкова стратегія та складання бюджету. Бюджетно-податкова стратегія та бюджет складаються з належним обліком державних бюджетно-податкових політик, стратегічних планів, а також відповідних макро^кономічних та бюджетно-податкових прогнозів.
- v. Передбачуваність та контроль виконання бюджету. Бюджет виконується на основі системи ефективних стандартів, процесів і внутрішніх контролів, із забезпеченням того, що ресурси надходять і використовуються належним чином.
- vi. Облік та звітність. Облік є точним і надійним, підготовка та розповсюдження інформації здійснюється своєчасно для того, щоб

задовольняти потреби прийняття рішень, управління та підготовки звітності.

- vii. Зовнішній контроль та аудит. Проводиться незалежна оцінка державних фінансів та існують зовнішні механізми контролю за вжиттям органів виконавчої влади заходів щодо реалізації рекомендацій щодо покращення роботи.

Діаграма 1 ілюструє взаємовідносини між сімома компонентами системи УДФ.

Сім широких областей, що належать до цих компонентів, охоплюють набір з 31 показника, кожен з яких призначений для вимірювання окремих аспектів системи УДФ. Для того, щоб комплексно оцінити ефективність системи УДФ за цими семи компонентами, ГРФП використовує результати розрахунків індивідуальних показників, засновану на наявній фактичній інформації. Після того оцінюється ймовірний вплив рівня ефективності УДФ на бажані підсумкові результати виконання бюджету: загальну бюджетно-податкову дисципліну, стратегічний розподіл ресурсів і ефективне надання послуг.

ДІАГРАМА 1:Компоненти ГРФП и бюджетний цикл





Облік та звітність

Які установи охоплює ГРФП

Спочатку базова методологія ДРФП була зосереджена на центральному уряді, включаючи відповідні інститути нагляду та підзвітності, такі як органи законодавчої влади та вищі органи аудиту. Однак ГРФП все частіше застосовувалася для оцінки ефективності УДФ на рівні місцевих органів влади. Охоплення поняття "центрального уряду", що використовується в ДРФП, заснований на класифікації, розробленій Міжнародним валютним фондом (МВФ) для Статистики державних фінансів (СДФ). У методології ГРФП за основу, там, де можливо, береться термінологія СГФ, проте це не обмежує застосування методології ГРФП тільки даними СГФ. ГРФП також може застосовуватися у випадках, коли використовуються інші класифікації та стандарти.

Інші сектори державного управління, які не входять до складу центрального уряду і зазначені в СДФ, включають різні адміністративні рівні з окремими механізмами підзвітності та власними системами УДФ, такими як бюджет і система обліку та звітності. Такі рівні місцевого управління можуть включати, наприклад, штати, провінції, регіони, а також органи місцевого управління, включаючи райони та муніципалітети. Коротка структура компонентів державного сектору відповідно до керівництва СДФ 2014 представлена на діаграмі 2.

Набір показників ГРФП враховує фінансові операції на всіх рівнях державного управління, охоплених оцінкою. Наприклад, позабюджетна діяльність центрального уряду включається в охоплення невеликої кількості показників, що відносяться до витрат і доходів позабюджетних фондів, а також витрат і доходів від позабюджетної діяльності бюджетних установ, - це показник РІ-6. Державні корпорації згадуються в РІ-10. Організація місцевого управління, безпосередньо пов'язана з центральним урядом, розглядаються у показниках РІ-7 та РІ-10. У докладному посібнику з кожного з показників пояснюється, як і співвідноситься з категоріями СГФ. ГРФП розглядає операції, що входять за рамки уряду, лише тією мірою, якою вони впливають на бюджетно-податкову ефективність центрального уряду.

Регіональні
органь
управління*
Позабюджетне
фінансування
Державні
корпорації

ДІАГРАМА 2: Державний сектор та його основні компоненти відповідно до СГФ, згадані в ГРФП

Державний
сектора

Сектор
державного
управління

Централь
не
уряд

Бюджетне
фінансування

Орган місцевого управління*

Фонд
соціального
забезпечення

Фонд
соціального
забезпечення#

Джерело: витримка з Посібника зі статистики державних фінансів 2014 року МФ (2014), цитована робота.

* Бюджетні фонди, позабюджетні фонди і фонди соціального забезпечення також можуть бути присутніми на рівні штатів, провінцій органів місцевого управління.

Фонд соціального забезпечення можуть бути об'єднані в окремий підсектор як показано в осередку з пунктирними лініями.

Що не охоплює ГРФП

Показники ГРФП зосереджені на операційній ефективності ключових елементів системи УГФ, а не на всіх можливих елементах і характеристиках, які можуть дозволити системі УГФ досягти певного рівня ефективності. Таким чином, ГРФП не вимірює кожен із факторів, що впливають на ефективність УГФ, такі, наприклад, як законодавство або потенціал державних службовців. Ці фактори необхідно враховувати, але тільки на додаток до ГРФП - в рамках діалогу про реформу УДФ після завершення підготовки звіту ГРФП. Крім оцінки ГРФП, може знадобитися проведення додаткового аналізу, що включає більш детальне вивчення конкретних областей для визначення основних факторів, що впливають на ефективність. ГРФП також не включає аналіз бюджетно-податкової політики, в рамках якого оцінювалася б її стійкість. ГРФП не оцінює кінцевий вплив видатків бюджету зниження бідності чи досягнення інших цілей політики; він також, не розглядає, чи досягається співвідношення між якістю та ціною при наданні послуг. Для подібних оцінок був потрібний більш докладний аналіз даних або використання показників, специфічних для країн. Міжнародні організації та науково-дослідні інститути використовують спеціальні інструменти для проведення такого більш докладного аналізу, наприклад, огляд бюджетних витрат (ОБР), що вповнюється Світовим банком. ГРФП приділяє основну увагу оцінці ступеня, в якому система УДФ сприяє досягненню подібних підсумкових результатів виконання бюджету. ГРФП не дає рекомендацій щодо проведення реформ і не будує припущень про потенційний вплив поточних реформ на ефективність УДФ. Разом з тим,

ГРФП враховує дії, що вживаються урядами з реформування систем УДФ, описуючи недавні та поточні ініціативи. Таким чином, у звіті ДРФП коротко описується програма реформ уряду, але оцінка не дається. Це дозволяє надати інформацію для розробки заходів, які повинні бути вжиті після оцінки ГРФП, та формування діалогу між відповідними зацікавленими сторонами, що сприяє розвитку ініціатив щодо поліпшення УДФ.

З цієї причини елементи оцінки ГРФП, що стосуються оборони, громадського порядку та безпеки, можуть до неї не включатися, якщо така інформація недоступна. Це відноситься до багатьох показників ГРФП, зокрема РІ-6, РІ-12, РІ-23 та РІ-24.

г. 3. Показники ефективності ГРФП

До складу ГРФП входить 31 показник, що відноситься до широкого спектру дій в галузі УДФ, що здійснюються урядами. Дані показники згруповані по семи компонентам, описаним у розділі 1.2:

I. Надійність бюджету

ii. Прозорість державних фінансів

iii. Управління активами та зобов'язаннями

iv. Заснування на політиці бюджетно-податкова стратегія та складання бюджету

v. Передбачуваність та контроль виконання бюджету

vi. Облік та звітність

vii. Зовнішній контроль та аудит

Кожен компонент включає групу показників, що вимірюють ефективність ключових систем, процесів і установ уряду. Кожен показник, у свою чергу, включає один або більше параметр ефективності. Повний список індивідуальних показників і параметрів ефективності, що входять до їх складу, представлений на сторінках 11-12.

Кожен з параметрів вимірює ефективність за чотирибальною порядковою шкалою від А до Б. Градування параметрів заснована на наявності важливих характеристик, що відповідають різним стандартам ефективності. Самий високий бал для індивідуального параметра присвоюється в тому випадку, якщо основний елемент УДФ відповідають міжнародно-визнаному стандарту високої ефективності. Балли, присвоєні кожному конкретному параметру, агрегуються для розрахунку загального бала показника за допомогою відповідного методу, що враховує зв'язок між індивідуальними параметрами.

У Частині 2 представлена додаткова інформація про методологію градування та розрахунку балів, а також посібник з кожного з показників.

1.4. Звіт ДРФП

Звіт ГРФП є стандартизованим документом, що дає коротку оцінку ефективності УДФ, засновану на

аналізі показників та іншої важливої інформації. Інформація, викладена у звіті ДРФП, призначена для розвитку

діалогу про реформування системи.

Звіт ГРФП включає таке:

- У розділі Короткий виклад подається інформація про основні спостереження, що стосуються ефективності системи, та їх можливого впливу на здатність уряду досягати запланованих бюджетно-податкових результатів.
- Розділ Введення пояснює контекст, мету та процес підготовки звіту із зазначенням його інституційного охоплення.
- Розділ Довідкова інформація про країну містить дані, що додатково обґрунтовують результати оцінки показників і загальної ефективності УГФ. У цьому розділі представлена коротка інформація про економічну ситуацію в країні, опис структури державного сектора, результати виконання бюджету, оцінки в ході інших досліджень, а також опис інституційно-правової основи УГФ.
- Оцінка ефективності за семи компонентами системи УГФ. У цьому розділі міститься інформація про аналіз та вимірювання результатів за 31 показником ефективності УГФ.
- Розділ Виводь за результатами комплексного аналізу. У цьому розділі надається комплексна оцінка системи УГФ країни на підставі інформації, наведеної у всьому звіті. У даному розділі оцінюється ймовірний вплив сильних і слабких сторін УДФ на три основні підсумкові результати виконання бюджету: загальну бюджетно-податкову дисципліну, стратегічний розподіл ресурсів та ефективне надання послуг.
- Огляд державних ініціатив щодо покращення ефективності УДФ. У цьому розділі надаються відомості про загальний підхід до реформи УГФ, включаючи інформацію про нещодавні та поточні ініціативи, що вживаються урядом. У ньому оцінюються інституційні фактори, які можуть вплинути на планування реформи та її проведення в майбутньому.