

Тема 8. Оцінка ефективності UGF

Мета цього розділу полягає в оцінці основних елементів системи УГФ за допомогою відповідних показників та наданні інформації про те, що зроблено в процесі вдосконалення тих елементів.

Приблизний об'єм даного розділу становить 30-40 сторінок.

Структура розділу:

- 2.1. Надійність бюджету
- 2.2. Прозорість державних фінансів
- 2.3. Управління активами та зобов'язаннями
- 2.4. Заснування на політиці бюджетно-податкова стратегія та складання бюджету
- 2.5. Передбачуваність та контроль виконання бюджету
- 2.6. Облік та звітність
- 2.7. Зовнішній контроль та аудит

У кожному із підрозділів розглядаються відповідні показники. Наприклад, у підрозділі 3.2 про прозорість державних фінансів описуються показники з РІ-4 до РІ-9. Показники розглядаються відповідно до їх порядкових номерів.

Кожен показник описується окремо і розглядає оцінку поточної ситуації, зміну ефективності з плином часу, а також включає опис заходів, що вживаються для усунення виявлених слабких місць. Опис має включати такі п'ять елементів:

1. Загальний опис показників з урахуванням використаного охоплення
 2. Рівень ефективності та обґрунтовувальна інформація для розрахунку балів за кожним параметром
 3. Зміна ефективності з часу попередньої оцінки (якщо застосовно)
 4. Нещодавно завершені та реалізовані в даний час заходи реформування
 5. Короткий опис отриманих балів та таблиця з показниками ефективності
1. Загальний опис, що відноситься до певного показника

Тут можуть описуватися інституційні та організаційні механізми, а також законодавчі норми, що відносяться до оцінюваної показником області.

2. Рівень ефективності та обґрунтовувальна інформація для розрахунку балів за кожним параметром

- Текст повинен давати чітке уявлення про фактичну ефективність кожного з параметрів УГФ, що входить до складу показника, і містити обґрунтування для присвоєних балів. Кожен із параметрів показника повинен обговорюватися та аналізуватися у тексті таким чином, щоб забезпечити розуміння чому та чи інша оцінка (А, В, С чи Б) була присвоєна параметру.

- У звіті вказуються фактичні (в т.ч. кількісні) дані, на основі яких була присвоєна оцінка.

Інформація є настільки докладною, наскільки можливо (наприклад, інформація про кількість, терміни та охоплення).

- Відзначаються будь-які проблеми, пов'язані з актуальністю або надійністю даних і фактів.

- Якщо була отримана недостатня інформація або по всьому показнику, або по одному з його параметрів, то явним чином має згадуватися в тексті.

3. Зміна ефективності в порівнянні з попередньою оцінкою ГРФП

У випадках, якщо раніше вже проводилася оцінка ГРФП, на додаток до розрахунку балів по кожному з показників описується зміна їх ефективності за минулий період. Це робиться для того, щоб відобразити динаміку процесів реформ і підвищення потенціалу країни з одночасним збереженням достатньої об'єктивності в оцінці поточної ситуації¹.

Опис зміни ефективності з часом включає:

- Обґрунтовувальну інформацію оцінок кожного з параметрів та показників порівняно з попередньою оцінкою.
- Позначення наявних проблем сумісності даних у порівнянні з попередньою оцінкою, таких як відмінності в охопленні, зміни у визначенні понять, інша інтерпретація даних і т.д., щоб надійно обґрунтувати зміни, що відбулися.
- Пояснення змін ефективності, які не призвели до зміни оцінки, проте підтверджуються фактичними даними. Останні можуть включати зміну ефективності за одним або декількома вимогами для будь-якого з параметрів, або той факт, що загальна оцінка показника, можливо, не змінилася незважаючи на зміни оцінок одного або більше параметрів.

4. Нещодавно завершення та реалізовані в даний час заходи реформування Дії, що відповідають даному показнику, включатимуть реформи, які:

- можливо, вже вплинули на ефективність;
- були реалізовані, але докази їх впливу поки що відсутні, або знаходяться в стадії реалізації;
- реалізація яких має розпочатися під час проведення оцінки.

У звіті не слід оцінювати доречність чи успішність реформ; він повинен обмежуватися виявленням можливих зв'язків між ефективністю та реформами. Посилання на плани державних реформ або опис існуючих умов, що надаються міжнародними фінансовими організаціями або донорами (тобто заходів реформування, які ще належить реалізувати) не вважаються достатнім підтвердженням для ілюстрації статусу або ходу.

5. Короткий опис отриманих балів та таблиця з показниками ефективності Нижче приведено рекомендуємий формат таблиць.

Показник/Параметр (номер та назва)	М'яч	Коротке обґрунтування присвоєного балу
PI-XX: (назва) Параметр X.1... і т.д. [у разі показників з кількома параметрами окремо описується як кожний параметр, так і	(Загальний бал)	

¹ Ефективність системи УДФ, що оцінюється на основі показників, відображає поєднання історичних, політичних, інституційних та економічних факторів і не обов'язково пов'язана з недавніми або поточними зусиллями уряду, спрямованими на підвищення ефективності УДФ. У зв'язку з обсягом реформ поліпшення оцінок показників і параметрів ГРФП може знадобитися кілька років. Саме тому до звіту ГРФП пропонується включати коментар про прогрес у справі підвищення ефективності УДФ відповідно до показників.

загальний бал показника]		
-----------------------------	--	--

3. Виводи за результатами аналізу системи УГФ

Метою цього розділу є уявлення інтегрованого аналізу, заснованого на інформації, поданій у попередніх розділах 2 і 3, і загальних виходів про ефективність системи УГФ. Зокрема, в цьому розділі слід зробити спробу оцінити, як ефективність системи УДФ впливає на здатність держави забезпечувати досягнення запланованих бюджетно-податкових результатів, і в цьому зв'язку визначити основні слабкі сторони системи УДФ.

Приблизний обсяг цього розділу становить від шести до десяти сторінок.

3.1. Інтегрована оцінка ефективності системи УГФ

Результати оцінки за показниками аналізуються з точки зору їх впливу на сім компонентів ефективності УГФ:

- I. Надійність бюджету: Для того, щоб державний бюджет був здатний реалізовувати державну політику, необхідно, щоб він був реалістичним і виконувався відповідно до його затверджених параметрів.
- II. Прозорість державних фінансів: Прозорість інформації про державні фінанси необхідна для гарантування того, що дії та операції держави виконуються в рамках державної бюджетно-податкової політики та відповідно до належних механізмів управління бюджетом та звітності. Прозорість є важливою характеристикою, яка дозволяє здійснювати зовнішній контроль за розробкою та реалізацією державної політики та програм.
- III. Управління активами та зобов'язаннями: ефективне управління активами та зобов'язаннями гарантує, що ризики належним чином виявляються та контролюються, державні інвестиції беруть до уваги оптимальне співвідношення витрат і вигод, фінансові інвестиції приносять відповідні доходи, зміст активів добре організовано та реалізація активів правилам. Також воно гарантує, що витрати на обслуговування боргу зводяться до мінімуму, і що фіскальні ризики належним чином контролюються для забезпечення можливості своєчасного життя пом'якшувальних заходів.
- IV. Заснування на політиці бюджетно-податкова стратегія та складання бюджету: Розробка заснованих на політиці бюджетно-податкової стратегії та бюджету дозволяють державі планувати надходження та використання ресурсів відповідно до його бюджетно-податкової політики та стратегії.
- V. Передбачуваність і контроль виконання бюджету: Передбачуваність і підконтрольність виконання бюджету необхідні для того, щоб гарантувати, що доходи збираються і ресурси розподіляються і використовуються як намічено державою і затверджено органом законодавчої влади. < p align="justify"> З ефективне управління реалізацією державної політики та програми вимагає передбачуваності наявності ресурсів на той момент часу, коли в них виникне необхідність, а

підконтрольність гарантує дотримання політики, нормативних вимог і законодавства в процесі виконання бюджету.

- vi. Облік та звітність: Для цілей бюджетно-податкового управління та процесів прийняття рішень потрібна своєчасна, суттєва та надійна інформація.
- vii. Зовнішній контроль та аудит: ефективний зовнішній аудит та контроль з боку органів законодавчої влади є факторами забезпечення підзвітності виконавчої влади щодо опрацювання та реалізації бюджетно-податкової політики.

Узагальнюючи інформацію про ефективність системи УГФ, даний аналіз повинен прагнути до виявлення наслідків, що впливають з сильних і слабких сторін УГФ, наведених у розділі 3. Аналіз повинен охоплювати взаємозалежність показників у рамках кожного з компонентів, а також зв'язки між показниками різних компонентів, щоб пояснити, як ефективність одних функцій залежить від ефективності інших функцій.

3.2. ефективність структури внутрішнього контролю

ефективна система внутрішнього контролю відіграє найважливішу роль у усуненні ризиків, властивих кожному з компонентів, а також у забезпеченні розумної гарантії того, що операції відповідають чотирьом цілям контролю: (i) здійснення операцій на основі принципів упорядкованості, чності, кономічності, результативності та ефективності; (ii) виконання зобов'язань щодо підзвітності; (iii) забезпечення дотримання відповідних законів та норм; та (iv) захист ресурсів від втрат, нецільового використання та іншої шкоди.

Аналіз систем внутрішнього контролю повинен на основі наявної інформації оцінити наскільки вона сприяє досягненню цих чотирьох цілей. У цьому розділі слід подати одноманітний і послідовний огляд ефективності функціонування систем внутрішнього контролю. Це може бути зроблено на основі інформації, наведеної у відповідних дослідженнях, що стосуються питань механізмів та функціонування внутрішнього контролю, а також шляхом структурування інформації на основі наступних п'яти компонентів внутрішнього контролю, що визначаються міжнародними стандартами:

1. Контрольне середовище
2. Оцінка ризиків
3. Контрольна діяльність
4. Інформування та взаємодія
5. Моніторинг

Підхід до розробки та управління системами внутрішнього контролю на основі зазначеної структури є корисним інструментом для створення інтегрованої оцінки та акцентування областей, яким слід приділяти більше уваги, або областей, де наявність невідповідностей чи помилок може призвести до серйозних наслідків. Він також допомагає визначати, чи виходить система контролю за рамками традиційного підходу, сфокусованого на окремо взятих контрольних заходах.

Ця оцінка повинна ґрунтуватися на відповідній документації, зібраній для попередніх розділів звіту, а також на висновках, які служили основою для присвоєння балів. У її основі має лежати опис організації системи внутрішнього контролю (законодавчі,

нормативні та інституційні механізми, наведені в Розділі 2 звіту ГРФП), а також оцінка відповідних індивідуальних контрольних заходів, пов'язаних з великою кількістю показників. , 8, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28 Розділу 3). Цей розділ також повинен відображати результати останніх оцінок ефективності системи внутрішнього контролю, підготовлених органами внутрішнього або зовнішнього аудиту, або іншими зовнішніми органами, якщо такі звіти існують. Також можуть використовуватися і підготовлені урядом звіти про функціонування системи внутрішнього контролю. Підготовлені міжнародними організаціями міждержавні оцінки систем державного управління також можуть бути корисним для оцінки джерела інформації, якщо в них дається уявлення про створення і роботу державної системи внутрішнього контролю.

Детальні висновки, що стосуються основних елементів п'яти компонентів внутрішнього контролю, узагальнюються в таблиці (Додаток 2), в якій також акцентуються будь-які пробіли, властиві компонентам оцінюваної системи внутрішнього контролю.

Механізми зовнішнього нагляду роблять свій внесок у процес моніторингу ефективності системи внутрішнього контролю та стимулюють дії органів виконавчої влади щодо підвищення її ефективності. Такі механізми включають, наприклад, проведення аудиту системи, розгляд результатів аудиту органами законодавчої влади, системи подальшого контролю за вжиттям органів виконавчої влади заходів щодо усунення недоліків, забезпечення доступу громадськості до відповідних звітів та обговорень. Таким чином, ці механізми сприяють підвищенню ефективності системи контролю і є одним з компонентів при проведенні її аналізу. Відповідно, у ході такого аналізу також слід розглядати взаємозв'язки між зовнішнім наглядом та системою внутрішнього контролю.

Зміст цього підрозділу повинен бути спрямований на отримання уявлення про те, як механізми внутрішнього контролю сприяють усуненню ризиків, пов'язаних з досягненням кожного з трьох основних результатів виконання бюджету. Для проведення такого аналізу фахівці, які проводять оцінку, повинні розглянути, як елементи внутрішнього контролю, властиві кожному з параметрів показників, сприяють досягненню кожного з трьох результатів виконання бюджету.

Рівень ефективності внутрішнього контролю також дає уявлення про надійність даних, отриманих від державних органів, і, отже, сприяє поясненню ступеня впевненості щодо висновків за результатами оцінки показників, яка спиралася на ці дані.

3.3. Сильные и слабые стороны УГФ

У цьому підрозділі аналізується наскільки ефективність оцінюваної системи УДФ може в цілому сприяти досягненню трьох основних результатів виконання бюджету або впливати на ці результати, а саме на:

- загальну бюджетно-податкову дисципліну
- стратегічний розподіл ресурсів, та
- ефективне використання ресурсів для надання послуг,

Аналіз повинен бути заснований на сильних і слабких сторонах, виявлених для

кожної з функціональних областей УГФ (під- розділ 4.1 звіту ГРФП), і рівні ефективності, визначеному для різних компонентів системи внутрішнього контролю (підрозділ 4.2 звіту ГРФП). У ньому також має розглядатися зв'язок між ефективністю тих підсистем і здатністю забезпечувати досягнення трьох основних результатів. У цьому підрозділі слід пояснити, чому виявлення слабких боків підсистем УГФ створюватиме проблеми для держави; при цьому слід брати до уваги відмітні особливості конкретної країни і мети політики, що проводиться, що мають відношення до зазначених трьох основних результатів.

Аналіз рекомендується організувати відповідно до трьох основних результатів виконання бюджету. Проте оцінка не розглядає ступінь досягнення запланованих результатів, наприклад, чи роблять заходи щодо збільшення надходження доходів і політика в галузі бюджетних видатків необхідний ефект на стимулювання економічного зростання, зниження рівня бідності, чи досягнення інших цілей політики. Скоріше оцінка розглядає те, наскільки система УГФ сприяє досягненню запланованих результатів виконання бюджету.

Цей аналіз об'єднує оцінку ефективності системи УДФ за допомогою показників ефективності, інформацію про відповідні економічні характеристики країни, мету державної бюджетно-податкової політики, структуру державного сектора та характеристики системи УДФ (підрозділи звіту ГРФП з 2.1 по 2.1). , а також будь-які інші фактори, які впливають на ефективність УГФ.

Таким чином, аналіз являє собою квінтсенцію висновків, на завершення якої наводяться три або чотири основні недоліки системи УГФ, роботи над якими є найбільш важливою для сприяння у досягненні державою його бюджетно-податкових цілей.

4.4 Зміна ефективності в порівнянні з попередньою оцінкою

У цьому розділі описується динаміка зміни ефективності УГФ та її вплив на досягнення трьох основних результатів виконання бюджету. Він буде актуальним лише у разі проведення повторної оцінки. Окремі рекомендації існують для порівняння результатів із попередніми оцінками, підготовленими на основі іншої версії ГРФП.

Аналіз ґрунтується на описі зміни ефективності, наведеному як частина аналізу для кожного з показників, та огляді змін ефективності, наданих у розділі 3 та у зведеній інформації в Додатку 1.

На закінчення даного підрозділу дається оцінка того, як зміни, що відбулися з часу попередньої оцінки, могли повисити здатність до досягнення трьох основних результатів виконання бюджету та вплинути на основні слабкі місця системи.

4. Процес державних реформ у галузі УДФ

Мета цього розділу полягає в описі спільних зусиль уряду щодо підвищення ефективності УДФ і надання прогнозу про те, які фактори найімовірніше можуть впливати на планування, реалізацію та моніторинг реформ у майбутньому.

Приблизний обсяг цього розділу становить від трьох до п'яти сторінок.

4.1. Підхід до реформ УДФ

У цьому підрозділі описується загальний підхід уряду до реформи УДФ, включаючи існування, походження і структуру програми реформ УДФ, або будь-яка інша інформація-наприклад, про кілька паралельних, незалежних або внутрішньовідомчих процесів реформування або ініціативи з підвищення потенціалу.

У ньому описується, як програма реформ УДФ пов'язана із загальною державною політикою і плануванням державних реформ, основою для яких можуть служити плани національного розвитку, механізми стратегічного планування, середньострокові програми витрат і т.д. Слід акцентувати взаємозв'язки з іншими адміністративними реформами у державному секторі, включаючи технічні зв'язки та взаємозалежності, а також координацію питань планування та управління.

Наводиться інформація про нещодавні зовнішні огляди або незалежні оцінки програм(и) реформування УДФ, включаючи їх основні висновки.

4.2. Нещодавно завершення та реалізовані в даний час заходи реформування

Найбільш важливі нещодавно завершені і реалізовані в даний час реформи коротко наводяться в даному підрозділі, що дозволяє узагальнити успіхи уряду в зміцненні системи УДФ.

У даному підрозділі акцентується те, наскільки поточні реформи спрямовані на критично важливі недоліки системи УДФ, позначені в розділі 4 цього звіту.

4.3. Інституційні фактори

У тій частині звіту оцінюється те, наскільки в перспективі інституційні фактори зможуть сприяти процесу планування та реалізації реформ.

Нижче наведено перелік факторів, які з найбільшою ймовірністю зможуть підтримати ефективний процес реформування в багатьох країнах. Для кожного з випадків у тій частині звіту ГРФП повинен вчитися оп'ят недавніх і поточних реформ. На додаток до нижченаведених факторів при необхідності слід наводити будь-які інші фактори, характерні для конкретної країни.

- Провідна роль та зацікавленість уряду може сприяти більш ефективному реформуванню УДФ шляхом встановлення цілей, визначення напрямку та темпу реформ, роз'яснення обов'язків щодо організації процесу реформи та своєчасного подолання опору змінам. Можна враховувати особливі стимули або спонукальні фактори для адміністративної реформи, такі, як, наприклад, приведення в інформації розділу 2.1.

До інших стимулів може входити ступінь політичної участі в реформах, здатність уряду переконливо обґрунтувати необхідність реформ УДФ, поширення ідей уряду в таких державних документах як програма національного розвитку, стратегія УДФ або відповідні плани дій, а також виділення урядом достатніх ресурсів для реформи .

Також може бути наведено посилання на інформацію про те, наскільки хід процесу реформування відповідає планам уряду.

- Координація між державними органами може сприяти більш ефективному визначенню пріоритетів і послідовності програми реформ, оскільки в процесі планування та реалізації реформ враховуються можливості різних органів та рівнів державного управління. Також слід приділити увагу наявності механізмів, що забезпечують своєчасне прийняття рішень (особливо щодо міжгалузевих реформ), ясності розподілу функцій та обов'язків щодо реалізації реформ, а також наявності в уряді органу для координації реформ УГФ з донорами. При необхідності також можна розглядати залучення до процесу реформ УГФ органів законодавчої влади та органів зовнішнього аудиту.
- Стійкість процесу реформування впливає на результати та значення реформи УДФ. Слід врахувати те, наскільки процес реформування підтримується існуючими механізмами. У зв'язку з цим у звіті можуть бути розглянуті роль державних експертів або технічної допомоги, наявність комплексних програм підвищення потенціалу на підтримку реформи, утримання кваліфікованих співробітників. Також може надаватися інформація про фінансування поточних витрат, пов'язаних із реалізацією реформ.
- Прозорість реформ УГФ важлива для формування очікувань та залучення допомоги та запрошення до співпраці різних заінтересованих сторін. У цьому звіті прозорість розглядається в контексті доступності документів про програму реформ для громадськості та повного відображення очікуваного та фактичного фінансування реформи у бюджетній документації.

Оцінка цих інституційних факторів повинна по можливості ґрунтуватися на фактах, і не покладатися на інформацію про плани або зобов'язання уряду. Звіт містить спостереження про поточну ситуацію, але не дає явних рекомендацій щодо програми реформ уряду. Він також не містить суджень як про те, чи спрямована програма реформ уряду на правильне визначення слабких місць УГФ, так само як і про те, чи є пропонування заходів достатніми.

Додатки

Додаток 1. Зведена інформація про показники ефективності

Даний додаток містить зведену таблицю показників ефективності. У таблиці вказуються баллі з коротким поясненням щодо їх присвоєння для кожного з показників і параметрів поточної та попередньої оцінок.

Поточна оцінка	Попередня оцінка (рік)
Опис відповідності	Пояснення щодо змін
Показник/параметр Бал вимогам	(включаючи проблему Бал сумісності)

РІ-хх (название)

Параметр х.1 Параметр х.2 Параметр х.3 Параметр х.4

Додаток 2. Зведена інформація про систему внутрішнього контролю

Інформація цього додатка повинна ґрунтуватися лише на оцінці ГРФП. Не слід збирати будь-яку нову інформацію. За відсутності інформації таблиця повинна включати слова «інформація щодо оцінки ГРФП відсутня».

Компонента та елемент внутрішнього контролю	Коментарі
--	------------------

1. Контрольне середовище

1.1 Особиста та професійна сумлінність та етичні цінності керівництва та співробітників, включаючи в цілому позитивне ставлення до внутрішнього контролю у всій організації

1.2 Прихильність до високого рівня компетентності

1.3 Налаштування керівництва (тобто позиція керівництва та стиль його роботи)

1.4 Організаційна структура

1.5 Політика та практика в галузі управління людськими ресурсами

2. Оцінка ризиків

2.1 Вияв ризиків

2.2 Оцінка ризиків (суттєвість та ймовірність)

2.3 Аналіз ризиків

2.4 Оцінка прийнятних ризиків

2.5 Реагування на ризики (передача ризику, межа ризику, вплив на ризик або припинення ризику)

3. Контрольна діяльність

3.1 Процедур санкціонування та схвалення

3.2 Розподіл обов'язків (санкціонування, обробка, облік, перевірка)

3.3 Контроль доступу до ресурсів та документів

3.4 Перевірки

3.5 Звірки

3.6 Огляд ефективності роботи

3.7 Огляд операцій, процесів та дій

3.8 Нагляд (призначення, проведення та схвалення, керівництво та навчання)

4. Інформування та взаємодія

5. Моніторинг

5.1 Поточний моніторинг

5.2 Оцінки

5.3 Реакція керівництва

Додаток 3. Джерела інформації

У цьому додатку наводиться список документів, на основі інформації яких проводилася оцінка, таких як законодавчі акти, рішення уряду з питань державної політики, бюджетна документація, звіти та статистичні дані, а також недавні опитування та дослідження, проведені на національному, регіональному або міжнародному рівнях. Додаток складається з трьох частин:

- У Додатку 3А перераховуються відповідні опитування та дослідження.
- У Додатку 3Б перераховуються особи, які брали участь у зустрічах і надали інформацію для звіту про ефективність УДФ, із зазначенням організацій, які вони представляли, та посад.
- У Додатку 3В наводиться таблиця з описом джерел інформації, що стали підставою для оцінки кожного з показників.