

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

Способность исполнять расходную часть бюджета является одним из важных факторов, обеспечивающих оказание государством услуг населению в течение года в соответствии с программными документами, принятыми обязательствами и планами работ. О том, насколько это обеспечивается, свидетельствует данный показатель: общая сумма фактически произведенных расходов сравнивается с общей суммой расходов, заложенной в бюджет (и указанной в бюджетной документации и финансовой отчетности), но при этом не учитываются две категории расходов, в отношении которых правительство мало что может сделать. Этими категориями являются (а) платежи по обслуживанию задолженности, размер которых государство, в принципе, не может изменить в течение года, но которые могут измениться в результате колебаний процентных ставок и обменных курсов, и (б) расходы на проекты, финансируемые донорами, которые, как правило, в значительной степени контролируются и учитываются самими донорами. Для того чтобы понять, чем обусловлены расхождения между фактическим и заложенным в бюджет показателями дефицита, важно, чтобы в примечаниях и комментариях были описаны внешние факторы, которыми могли быть обусловлены эти расхождения. В частности, должны быть упомянуты последствия расхождений между фактическими и заложенными в бюджет уровнями доходов, оцениваемые при помощи показателей PI-3 (поступления из внутренних источников) и D-1 поступления из внешних источников). Важно также понять, каким образом расхождения между общей суммой государственных расходов и заложенными в бюджет показателями влияет на способность обеспечить такую структуру расходов, которая предусмотрена бюджетом. См. также PI-2 и PI-16.

### **Оцениваемые параметры (Метод оценки M1):**

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

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

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

Хотя руководство процессом подготовки бюджета на год, как правило, осуществляется Министерством финансов (Минфином), эффективное участие остальных министерств, департаментов и ведомств (МДВ), а также политического руководства страны<sup>10</sup>, в этом процессе, влияет на то, в какой степени бюджет будет отражать макроэкономическую и налогово-бюджетную политику, а также политику в отношении конкретных секторов. Для того чтобы обеспечивалось участие всех перечисленных сторон в процессе подготовки бюджета, этот процесс должен быть интегрированным, инициатива должна исходить как сверху, так и снизу, участие должно быть своевременным и упорядоченным, а работа над бюджетом должна вестись в соответствии с заранее установленным графиком.

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

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

### **Оцениваемые параметры (Метод оценки М2):**

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

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

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

## PI-28 Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом власти

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

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

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

### Оцениваемые параметры (Метод оценки М1):

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

Оценка	Минимальные требования (Метод оценки М1)
<b>А</b>	(i) Законодательный орган обычно рассматривает отчеты о результатах аудита в течение 3 месяцев с момента их получения. (ii) Регулярно проводятся подробные слушания по основным заключениям аудиторов. В этих слушаниях участвуют должностные лица всех прошедших аудиторскую проверку учреждений или большинства таких учреждений, по которым аудиторами представлены условно-положительные или отрицательные заключения. (iii) Законодательный орган обычно рекомендует исполнительным органам принять определенные меры, и есть факты, свидетельствующие о том, что такие рекомендации, как правило, выполняются.
<b>В</b>	(i) Законодательный орган обычно рассматривает отчеты о результатах аудита в течение 6 месяцев с момента их получения. (ii) Периодически проводятся подробные слушания по основным заключениям аудиторов. В этих слушаниях участвуют должностные лица всех прошедших

	<p>аудиторскую проверку учреждений или большинства таких учреждений, по которым аудиторами представлены условно-положительные или отрицательные заключения.</p> <p>(iii) Исполнительным органам рекомендуется принять определенные меры, и, по имеющимся данным, некоторые из этих рекомендаций выполняются.</p>
<b>C</b>	<p>(i) Законодательный орган обычно рассматривает отчеты о результатах аудита в течение 12 месяцев с момента их получения.</p> <p>(ii) Время от времени проводятся подробные слушания по основным заключениям аудиторов, но только по небольшому числу прошедших аудиторскую проверку учреждений и только с участием должностных лиц министерства финансов.</p> <p>(iii) Рекомендуется принятие мер, однако эти рекомендации редко выполняются исполнительным органом.</p>
<b>D</b>	<p>(i) Законодательный орган не рассматривает отчеты о результатах аудита, либо это обычно занимает более 12 месяцев.</p> <p>(ii) Законодательный орган не проводит подробных слушаний.</p> <p>(iii) Законодательный орган не рекомендует принятие каких-либо мер.</p>