

Для загального користування

Організація економічного співробітництва і розвитку

---

15 травня 2001 року  
Укр. -- Оригінал англ. мовою

СЛУЖБА З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**ОПТИМАЛЬНІ ПІДХОДИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ОЕСР ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

Для одержання додаткової інформації звертайтеся, будь ласка, до Йона Блондаля (Jon Blondal)  
Тел. +33-1 45 24 76 59; факс: +33-1 45 24 17 06; Е-пошта: [jon.blondal@oecd.org](mailto:jon.blondal@oecd.org)

**JT00107731**

Повний текст документа в первинному форматі розміщено в системі ОЛС



## ЗМІСТ

<b>ОПТИМАЛЬНІ ПІДХОДИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ОЕСР ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ .....</b>	<b>4</b>
Для довідки .....	4
1. Бюджетні звіти .....	5
1.1. Бюджет .....	5
1.2. Попередній бюджетний документ.....	6
1.3. Щомісячні звіти .....	6
1.4. Піврічний звіт.....	7
1.5. Звіт за підсумками року.....	7
1.6. Перевиборчий звіт.....	8
1.7. Довгостроковий звіт.....	8
2. СПЕЦИФІЧНЕ РОЗКРИТТЯ ІНФОРМАЦІЇ.....	8
2.1. Економічні припущення.....	8
2.2. Податкові видатки .....	9
2.3. Фінансові зобов'язання та фінансові активи .....	9
2.4. Нефінансові активи .....	9
2.5. Пенсійні зобов'язання перед робітниками .....	10
2.6. Умовні зобов'язання.....	10
3. ДОБРОПОРЯДНІСТЬ, КОНТРОЛЬ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ.....	10
3.1. Принципи бухгалтерського обліку .....	10
3.2. Системи і відповідальність.....	11
3.3. Аудит.....	11
3.4. Громадський та парламентський розгляд.....	11

## ОПТИМАЛЬНІ ПІДХОДИ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ ОЕСР ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

### Для довідки

1. Уряди різних країн дедалі частіше визнають існування зв'язку між ефективністю державного управління та соціально-економічними результатами своєї діяльності. Прозорість - тобто відкритість політичних намірів, формування і здійснення стратегій - це суттєвий елемент ефективного управління. Бюджет є окремим і чи не найважливішим документом уряду з викладенням його фінансової політики. Він гармонізує стратегічні завдання і передбачає способи їх конкретного виконання. Прозорість бюджету можна визначити як вичерпне, своєчасне й систематизоване розкриття усіх відповідних бюджетно-фінансових даних.

2. Держави-члени ОЕСР очолюють зусилля світової спільноти в галузі впровадження новітніх методів забезпечення бюджетної прозорості. На своїй Щорічній Зустрічі в 1999 році Робоча Група ОЕСР у складі представників урядів з бюджетних питань звернулася до Секретаріату ОЕСР з проханням узагальнити новітні досягнення держав-членів у цій галузі.

3. Документ під назвою "Оптимальні підходи держав-членів до забезпечення прозорості бюджету" (далі - "Оптимальні підходи") складається з трьох частин. В Частині I наведено головні бюджетні документи, що їх має складати уряд, разом з описом змісту цих документів. В Частині II пропонується характеристика конкретного обов'язкового розкриття відомостей в згаданих звітах, включаючи дані про фінансову та нефінансову ефективність бюджету. Частина III містить характеристику практичних підходів до забезпечення якості, достовірності та цілісності звітів.

4. "Оптимальні підходи" призначаються для використання в якості довідкового посібника для держав-членів ОЕСР, а також країн, котрі не входять до цієї Організації. Є очікування, що використання цього документа дозволить підвищити ступінь прозорості бюджету в тій чи іншій країні. Структура "Оптимальних підходів" охоплює конкретні типи звітів і призначається лише для презентаційних цілей. Автори документу усвідомлюють, що різні країни мають власні вимоги до звітності і переслідують неоднакові пріоритетні завдання забезпечення прозорості бюджету. "Оптимальні підходи" враховують досвід держав-членів в сфері реалізації кожного напрямку бюджетного процесу. Необхідно підкреслити, що "Оптимальні підходи" ні в якому разі не є заміником офіційного "стандарту" прозорості бюджету.

## 1. Бюджетні звіти

### 1.1. Бюджет

- Бюджет - це головний політичний документ уряду. Він повинен мати комплексний характер і включати усі фінансові надходження та видатки уряду з метою забезпечення оцінки компромісів між різними варіантами державної політики.
- Проект бюджету уряду необхідно заздалегідь подавати на розгляд парламенту з таким розрахунком, щоби вищий законодавчий орган мав змогу докладно вивчити цей документ. В усіх випадках бюджет слід подавати на розгляд парламенту не пізніше ніж за три місяці до початку нового фінансового року. Парламент має затвердити бюджет до початку фінансового року.
- Бюджет та всі додаткові документи до нього повинні включати докладний коментар до кожної програми фінансових надходжень або видатків.
- В разі необхідності, дані про нефінансову ефективність бюджету, в тому числі показники ефективності, необхідно представляти за усіма програмами бюджетних видатків.
- Бюджет повинен охоплювати середньострокову перспективу і показувати динаміку фінансових надходжень і видатків протягом, принаймні, двох років після закінчення чергового фінансового року. Подібним же чином, поточна бюджетна пропозиція має порівнюватися з прогнозами, котрі містяться в попередніх бюджетно-фінансових документах, які охоплюють той аналогічний період; бюджет також має пояснити усі суттєві відхилення.
- По кожній програмі необхідно представляти порівняльну інформацію щодо фактичних надходжень і видатків протягом минулого року, а також оновлений прогноз на поточний рік. Аналогічна порівняльна інформація має наводитися по кожному показнику нефінансової ефективності бюджету.
- Якщо існуюче законодавство санкціонувало надходження і видатки, то суми цих надходжень і видатків необхідно все-таки показувати в бюджеті для цілей інформування разом з іншими надходженнями та видатками.
- Видатки слід представляти у валовому виразі. Зарезервовані надходження та платежі користувачів необхідно чітко обліковувати окремо один від одного. Це здійснюється незалежно від того, чи передбачають конкретні системи пільг або управління утримання усіх або частини надходжень органом, який збирає ці платежі.
- Видатки класифікуються по органам державного управління (наприклад, міністерствам або відомствам). Необхідно представити додаткову інформацію щодо класифікації видатків за економічними та функціональними категоріями.
- Економічні припущення, які лежать в основі звіту, необхідно формулювати відповідно до пункту 2.1 "Оптимальних підходів" (див. нижче).
- Бюджет має включати аналіз податкових видатків згідно з пунктом 2.2 "Оптимальних підходів" (див. нижче).

- Бюджет повинен включати всебічний аналіз фінансових активів і пасивів, нефінансових активів, пенсійних зобов'язань перед робітниками, а також умовних зобов'язань уряду згідно з пунктами 2.3-2.6 "Оптимальних підходів" (див. нижче).

"Оптимальні підходи" визначають "уряд" згідно з Системою національних рахунків (СНР). Це визначення поширюється на некомерційну діяльність уряду. Конкретніше, діяльність державних підприємств виключається з цього визначення. Незважаючи на те, що визначення СНР стосується, в першу чергу, загальної системи державного управління, *тобто* припускає консолідацію усіх рівнів системи державного управління, автори рекомендують застосовувати ці "Оптимальні підходи" також до діяльності національного уряду.

### **1.2. Попередній бюджетний документ**

- Призначення цього документу - сприяти активному обговоренню зведених показників бюджету й того, як вони погоджуються з економічною ситуацією. Як такий, цей документ також призначається для створення відповідних очікувань щодо бюджету. Попередній бюджетний документ необхідно оприлюднювати не пізніше одного місяця до подання бюджетної пропозиції.
- Документ має чітко формулювати довгострокові цілі економічної та бюджетно-фінансової політики, а також політичні наміри уряду в економічній та бюджетно-фінансовій сферах на наступний фінансовий рік і, принаймні, на два наступних фінансових роки. Попередній бюджетний документ повинен показувати загальний рівень фінансових надходжень, видатків, дефіцит або профіцит бюджету, а також борг бюджету.
- Економічні припущення, які було покладено в основу документа, повинні формулюватися згідно з пунктом 2.1 "Оптимальних підходів" (див. нижче).

### **1.3. Щомісячні звіти**

- Щомісячні звіти показують стан виконання бюджету. Вони оприлюднюються протягом чотирьох тижнів, починаючи з кінця кожного місяця.
- Ці документи повинні показувати суму надходжень та видатків кожного місяця та на протязі року до дати, станом на яку складається звіт. Необхідно виконувати порівняння з прогнозними сумами щомісячних надходжень і видатків в аналогічному періоді. Будь-яке коригування первинного прогнозу, здійснене протягом року, слід показувати окремо.
- Чисельні дані необхідно супроводжувати короткими поясненнями. Необхідно також пояснювати суттєві розбіжності між фактичними та прогнозованими сумами.
- Слід здійснювати класифікацію видатків за основними одиницями державного управління (наприклад, міністерствами або відомствами).

Необхідно також представляти додаткові дані, які класифікують видатки за економічними та функціональними категоріями.

- Звіти або інші суміжні документи мають також містити відомості про запозичання уряду (див. пункт 2.3 "Оптимальних підходів").

#### **1.4. Піврічний звіт**

- Піврічний звіт повинен містити оновлені дані про стан виконання бюджету, включаючи оновлений прогноз виконання бюджету на поточний фінансовий рік і, принаймні, на наступні два фінансових роки. Звіт необхідно оприлюднювати протягом шести тижнів, починаючи з моменту закінчення піврічного періоду.
- Необхідно дослідити економічні припущення, котрі лежать в основі бюджету, та розкрити вплив на бюджет будь-яких змін в цих припущеннях (див. пункт 2.1 "Оптимальних підходів").
- Піврічний звіт має містити всебічне обговорення фінансових активів та пасивів, нефінансових активів, пенсійних зобов'язань перед робітниками, а також умовних зобов'язань уряду згідно з пунктами 2.3 - 2.6 "Оптимальних підходів" (див. нижче).
- Необхідно розкривати вплив будь-яких рішень уряду або інших обставин, котрі можуть суттєвим чином вплинути на бюджет.

#### **1.5. Звіт за підсумками року**

- Звіт за підсумками року - це головний документ підзвітності уряду. Він має піддаватися аудиту Вищого контрольно-ревізійного органу країни відповідно до пункту 3.3. "Оптимальних підходів" (див. нижче) та оприлюднюватися протягом шести місяців, починаючи з моменту закінчення фінансового року.
- Звіт за підсумками року повинен показувати відповідність уряду рівню державних доходів та видатків, затверджених парламентом в бюджеті. Будь-які коригування первинного бюджету, зроблені протягом фінансового року, необхідно показувати окремо. Формат подання Звіту за підсумками року має бути "дзеркальним" відображенням формату подання власне бюджету.
- В разі необхідності, Звіт за підсумками року або усі суміжні документи повинні включати відомості про нефінансову ефективність, в тому числі порівняння показників ефективності та фактичних результатів.
- Необхідно також представляти порівняльну інформацію про рівень державних доходів і видатків протягом попереднього року. Аналогічна порівняльна інформація має наводитися відносно будь-яких даних про нефінансову ефективність.
- Бюджетні видатки слід подавати у валовому виразі. Зарезервовані доходи і платежі користувачів необхідно чітко показувати окремо.
- Видатки необхідно класифікувати за органами державного управління (*наприклад*, міністерство або відомство). Необхідно також представляти

додаткову інформацію з класифікацією по економічним та функціональним категоріям.

- Звіт за підсумками року має містити всебічне обговорення фінансових активів і фінансових пасивів, нефінансових активів, пенсійних зобов'язань перед працівниками, а також умовних зобов'язань уряду відповідно до пунктів 2.3 - 2.6 "Оптимальних підходів" (див. нижче).

### **1.6. *Перевиборчий звіт***

- Перевиборчий звіт призначається для того, щоби продемонструвати загальний стан державних фінансів безпосередньо напередодні виборів. Цей документ сприяє підвищенню поінформованості виборців і заохочує публічне обговорення бюджету.
- Можливість оприлюднення такого звіту може визначатися положеннями Конституції держави та існуючої практики виборів. В оптимальному випадку згаданий документ доцільно публікувати не пізніше ніж за два тижні до початку виборів.
- Звіт повинен містити ту ж саму інформацію, яка включається в піврічний звіт.
- Особливу увагу необхідно приділяти забезпеченню цілісності та достовірності подібних звітів відповідно до пункту 3.2 "Оптимальних підходів" (див. нижче).

### **1.7. *Довгостроковий звіт***

- Довгостроковий звіт призначається для оцінки довгострокової сталості поточної державної політики. Звіт необхідно оприлюднювати не рідше одного разу на п'ять місяців або в разі внесення суттєвих змін в програми державних доходів чи видатків.
- Звіт повинен містити оцінку впливу на бюджет наслідків демографічних змін, зокрема, старіння населення або інших довгострокових тенденцій (на період 10-40 років).
- Усі головні припущення, які покладено в основу прогнозів, включених в Звіт, необхідно формулювати в явній формі і Звіт повинен мати діапазон ймовірних варіантів розвитку подій.

## **2. Специфічне розкриття інформації**

### **2.1. *Економічні припущення***

- Відхилення від прогнозних економічних припущень, що їх покладено в основу бюджетного процесу, це головний фактор фіскального ризику уряду.
- Усі ключові економічні припущення мають розкриватися в явній формі. Це стосується прогнозу зростання ВВП, складових зростання ВВП, рівня зайнятості і безробіття, сальдо рахунку поточних операцій, темпів інфляції і ставок відсотку (монетарна політика).



- Необхідно проводити аналіз чутливості бюджету до впливу змін ключових економічних припущень.

## **2.2. Податкові видатки**

- Податкові видатки - це розрахункові вилучення з податкових надходжень, котрі пов'язані з пільговим податковим режимом деяких видів функціональної діяльності.
- Розрахункова сума головних податкових видатків повинна розкриватися у вигляді додаткових відомостей до бюджету. Тією мірою, якою це доцільно, аналіз податкових видатків за конкретними функціональними напрямками потрібно включати в обговорення загальних видатків за цими напрямками з метою "інформаційного забезпечення" вибору бюджетних варіантів.

## **2.3. Фінансові зобов'язання та фінансові активи**

- Усі фінансові зобов'язання та фінансові активи необхідно розкривати в бюджеті, піврічному звіті та звіті по результатам на кінець року. Щомісячні запозичання необхідно показувати в щомісячних звітах та суміжних документах.
- Запозичання необхідно класифікувати за деномінацією валюти боргу, умов і термінів погашення боргу, а також залежно від того, чи нараховується фіксований або змінний процент на борг і чи може борг бути стягнений достроково.
- Фінансові активи необхідно класифікувати за основними їх типами, включаючи готівку, ринкові цінні папери, інвестиції в підприємства і кредити, надані іншим позичальникам. Інвестиції в підприємства необхідно показувати окремо. Кредити іншим позичальникам потрібно показувати за основними категоріями, котрі віддзеркалюють їх природу; коли це можливо, слід розкривати минулі відомості про невиконання кредитних зобов'язань. Оцінка фінансових активів має здійснюватися на основі ринкової вартості останніх.
- Необхідно розкривати дані про інструменти управління поверненням боргу, в тому числі форвардні контракти і свопи.
- Бюджет має містити розрахунки чутливості, котрі показують, як коливання процентних ставок і валютного курсу впливатимуть на витрати на фінансування.

## **2.4. Нефінансові активи**

- Необхідно розкривати відомості про нефінансові активи, такі як нерухомість та обладнання.
- Нефінансові активи слід визнавати відповідно до бухгалтерського обліку та бюджетного процесу на основі принципу нарахувань. Це вимагатиме проведення оцінки вартості таких активів та вибору відповідного амортизаційного регламенту. Слід повною мірою розкривати методи оцінки вартості та амортизації.

- В тих випадках, коли метод нарахувань не застосовується повною мірою, слід вести реєстр активів, дані якого включаються в бюджет, піврічний звіт і звіт за підсумками року.

### **2.5. Пенсійні зобов'язання перед робітниками**

- В бюджеті, піврічному звіті і звіті за підсумками року необхідно розкривати пенсійні зобов'язання перед робітниками. Ці зобов'язання є різницею між накопиченими благами, що вони є наслідком пенсійних послуг у минулому, та внеском уряду в надання цих благ.
- Необхідно розкривати ключові актуарні припущення, які покладено в основу розрахунків пенсійних зобов'язань перед робітниками. Оцінка будь-яких активів, які належать до планів пенсійного забезпечення робітників, має виконуватися за їх ринковою вартістю.

### **2.6. Умовні зобов'язання**

- Умовні зобов'язання - це такі зобов'язання, вплив яких на бюджет залежить від майбутніх ймовірних подій. Поширеними прикладами таких зобов'язань є урядові гарантії кредитів, державні програми страхування, а також юридичні вимоги до уряду.
- Усі суттєві умовні зобов'язання необхідно показувати в бюджеті, піврічному звіті і звіті за підсумками року.
- Коли це можливо, слід розкривати загальну суму умовних зобов'язань і розділяти її за основними категоріями, котрі віддзеркалюють природу цих зобов'язань; слід також, коли це можливо, розкривати "історичну" інформацію про невиконання зобов'язань за кожною категорією. Якщо кількісне визначення умовних зобов'язань не є можливим, ці зобов'язання слід подати у вигляді списку та описати.

## **3. Добропорядність, контроль та підзвітність**

### **3.1. Принципи бухгалтерського обліку**

- Зведення усіх відповідних принципів бухгалтерського обліку має супроводжувати усі звіти. Ці принципи повинні показувати базу бухгалтерського обліку, що застосовується (*наприклад*, касовий метод обліку, метод нарахувань) в процесі підготовки звітів, і розкривати будь-які відхилення від загальноприйнятих методів бухгалтерського обліку.
- При складанні усіх бюджетно-фінансових звітів слід застосовувати одні й ті ж принципи бухгалтерського обліку.
- Якщо потрібно змінити принципи бухгалтерського обліку, то сутність такої зміни та її обґрунтування мають бути розкриті повною мірою. Дані про минулі звітні періоди необхідно коригувати, коли це доцільно, для порівняння цих звітних періодів.

### **3.2. Системи і відповідальність**

- Для забезпечення достовірності та цілісності інформації, яка включається в звіти, необхідно створити динамічну систему внутрішнього фінансового контролю, включаючи внутрішній аудит.
- Кожний звіт має містити заяву міністра фінансів та посадовця високого рангу, який керує складанням звіту, про їх особисту відповідальність за цей документ. Міністр підтверджує, що усі рішення уряду, які мають бюджетно-фінансові наслідки, були включені в звіт. Посадовець високого рангу підтверджує, що міністерство фінансів використало усі наявні професійні та експертні оцінки при складанні цього документу.

### **3.3. Аудит**

- Звіт за підсумками року має піддаватися аудиту Вищим контрольно-ревізійним органом відповідно до загальноприйнятих методів аудита.
- Звіти про результати аудиту, підготовлені Вищим контрольно-ревізійним органом, повинні розглядатися парламентом.

### **3.4. Громадський та парламентський розгляд**

- Парламент повинен мати можливості і ресурси ефективним чином і на свій розсуд аналізувати будь-які бюджетно-фінансові звіти.
- Усі бюджетно-фінансові звіти, на які є посилання в "Оптимальних підходах", повинні бути доступними для громадськості. Це означає також те, що вони можуть безоплатно розміщуватися в Інтернет.
- Міністерство фінансів має активно розвивати розуміння бюджетного процесу у окремих громадян та неурядових організацій.