

Реформа менеджмента публичных финансов в Республике Молдова Тенденции и выученные (освоенные) лекции

*(выступление на VII-ой конференции EUROSAI-OLACEFS,
Тбилиси, 17-19 сентября 2012 года)*

*Уважаемые участники Конференции
Уважаемые дамы и господа,*

Позвольте, прежде всего, поприветствовать всех участников Конференции и выразить слова благодарности нашим грузинским коллегам за гостеприимство и хорошо организованные мероприятия, а также от имени Счетной палаты Республики Молдова разрешите поздравить Вас со знаменательной датой – 20-летием со дня создания Палаты государственного контроля Грузии.

Желаем Вам успехов на пути создания современного органа публичного аудита, отвечающего всем международным требованиям и стандартам в данной области. Пусть все намеченные планы найдут плодотворное воплощение в жизнь, а ваша деятельность будет служить верой и правдой грузинскому народу, обеспечивая эффективное и справедливое управление публичными финансами страны.

В своем выступлении остановлюсь на ходе реформ в области управления публичными финансами Республики Молдова, в том числе на некоторых проблемах, выявленных Счетной палатой в результате проведения аудита эффективности в данной области.

Отмечается, что в рамках реформ в области управления публичными финансами Правительство Республики Молдова взяло на себя обязательство консолидировать налогово-бюджетную базу и обеспечить более обоснованную и достоверную разработку бюджета страны. В этом отношении был предусмотрен ряд мер, как в рамках реформы центральной и публичной власти, так и в рамках Проекта „Менеджмента публичных финансов”. Была поставлена задача создания передовой системы финансового управления, основанной на инструментах и механизмах, соответствующих европейским стандартам. Модернизация управления публичными финансами является необходимой мерой для ликвидации недостатков в процессе управления и администрирования публичными расходами, таких как: несовместимость и разделение баз данных, недостаточный уровень безопасности и ограниченный доступ к информации за предыдущие периоды, невозможность использования информации или затруднения в своевременном получении информации, ограниченные возможности в оценке эффективности расходов государственного сектора.

Для реализации поставленных задач были предусмотрены следующие действия:

- создание интегрированной информационной системы управления публичными финансами;
- разработка методов среднесрочного прогноза бюджета и бюджетов на основании «программ и эффективности»;
- совершенствование и систематизация законодательства в области бюджетного процесса / системы, а также в налоговой области; гармонизация законодательства с требованиями ЕС;
- пересмотр и разработка бюджетной классификации (в новой редакции) в целях приведения ее в соответствие с международными стандартами;
- разработка и внедрение стратегии управления государственным долгом;
- развитие казначейской системы и совершенствование бухгалтерского учета в публичном секторе;
- разработка и внедрение стратегии в области внутреннего аудита и финансового контроля в публичном секторе.

Внедрение реформы центральной публичной власти было обеспечено за счет заемных средств Всемирного банка, согласно Соглашению о Гранте, подписанному в июне 2006 года Правительством Республики Молдова. Общая сумма предоставленного Всемирным банком гранта составила 9,9 млн. долларов США. Срок действия Соглашения о Гранте истекает 31 декабря 2012 года.

Вместе с тем совершенствование менеджмента публичных финансов развивается и в рамках Проекта „Менеджмента публичных финансов”, который поддерживается и финансируется Всемирным банком совместно со Шведским Агентством по международному развитию (SIDA) и Правительством Голландии. Общая стоимость Проекта составляет 18,1 млн. долларов США, в том числе кредит - 8,5 млн. долларов США и гранты - 8,9 млн. долларов США. Реализация Проекта предусмотрена до 31 декабря 2012 года.

Органом, ответственным за внедрение Проекта „Менеджмента публичных финансов”, является Министерство финансов, которое обеспечивает роль исполнительного координатора Проекта. В то же время, в процессе внедрения соответствующих компонентов Проекта принимали участие также Министерство экономики и другие государственные учреждения. Процесс внедрения осуществлялся при помощи международных консалтинговых компаний, а также частных консультантов (международных и местных).

Бенефициарами Проекта „Менеджмента публичных финансов” являются: МФ, органы центрального публичного управления (28), органы местного публичного управления второго уровня (35), органы местного публичного управления первого уровня (900), исполнители бюджета (2500).

Счетная палата Республики Молдова, как и другие высшие органы аудита, занята неуклонным внедрением общепризнанных международных стандартов и лучших практик, обеспечивающих внешний аудит государственного сектора, самым важным из которых являются публичные финансы. Имея четкий мандат, предусмотренный органическим законом, **Счетная палата в течение последних 4 лет использует наиболее современные международные практики аудита эффективности, идя навстречу потребностям молдавского общества касательно эффективности использования публичных средств.**

Мотивированная значением реформ в области управления публичными финансами Республики Молдова, а также повышенным интересом, как со стороны общества, так и международных донорских организаций относительно результатов внедрения реформ в рамках управления публичными финансами, **Счетная палата Республики Молдова в соответствии с Программой аудиторской деятельности на 2011 год инициировала в IV квартале 2011 года аудит эффективности в данной области с темой „Достижения и недостатки при внедрении реформ в области менеджмента публичных финансов, возможности улучшения”.** Внесенные в результате аудита рекомендации должны способствовать повышению эффективности управления публичными финансами, а также улучшению результативности использования заемных средств (*кредитов / грантов*), предназначенных для их внедрения.

Аудит был проведен в Министерстве финансов и некоторых центральных публичных органах власти с целью **оценки реализации поставленных задач Проекта „Менеджмента публичных финансов”, (начатого одновременно с реформами публичной центральной власти), а также достигнутых результатов от внедрения эффективной системы финансового управления, основанной на современных инструментах и механизмах.** Соответствующие аспекты были проанализированы сквозь призму установленных показателей результативности.

Отмечается, что в ходе реализации реформы центральной публичной власти и Проекта „Менеджмента публичных финансов” были достигнуты отдельные результаты, в том числе:

- Улучшен процесс разработки и исполнения национального публичного бюджета, а также развит потенциал отраслевых министерств по разработке бюджета, основанного на «программах и эффективности».
- В рамках органов центрального публичного управления созданы подразделения по анализу, мониторингу и оценке политик соответствующих органов.
- Созданы структуры внутреннего аудита, которые осуществляют деятельность в рамках публичных учреждений.
- Завершена разработка важных нормативных и методологических документов в области управления публичными финансами, таких как: новая

бюджетная классификация на базе GFS 2001, методологические нормы по разработке бюджета и исполнению бюджета, новый план счетов.

- Разработана и утверждена законодательная и методологическая база по осуществлению деятельности финансового менеджмента и контроля, а также внутреннего аудита.

- В Академии публичного управления создано специализированное подразделение по управлению программами обучения государственных служащих в области управления публичными финансами.

В результате, из установленных 26 показателей результативности, по оценке Счетной палаты, Министерством финансов были реализованы полностью 17 показателей, а 5 реализованы частично, что составляет 84,6%.

Несмотря на достигнутые успехи, необходимо отметить и ряд проблем и недостатков по внедрению отдельных компонентов Проекта „Менеджмента публичных финансов”, которые тормозят процесс реформирования данной области:

- Задержки, допущенные в разработке Информационной системы финансового управления, повлияли на возможность достижения некоторых показателей результативности, связанных с использованием новой Информационной системы, с целью обеспечения бюджетного процесса согласно новой методологии. В результате затягивания процесса разработки, тестирования и запуска Информационной системы финансового управления в промышленную эксплуатацию существует риск провала результатов, полученных в рамках других компонентов Проекта. Из-за допущенных задержек, график внедрения Информационной системы был пересмотрен и, соответственно, запуск системы был отложен до января 2013 года.

- Разработка нового Закона о публичных финансах и налогово-бюджетной ответственности была завершена с опозданием, что повлияло на реализацию некоторых мероприятий, предусмотренных реформами в области управления публичными финансами.

- Меры по улучшению управления публичными финансами были недостаточными для развития на необходимом уровне институциональных возможностей по разработке и исполнению бюджетов, основанных на «программах и эффективности».

- Качество и надежность макроэкономических прогнозов, использованных при разработке бюджета, не были улучшены должным образом.

Результаты аудита были рассмотрены на заседании Пленума Счетной палаты 3 июля 2012 года при участии 7-ми членов Правительства, руководителей различных органов публичного управления, а также отдельных представителей средств массовой информации. Участие такого

количества ответственных руководителей на заседании Счетной палаты имело место впервые, что подтверждает значимость реформ в области управления публичными финансами для Правительства Республики Молдова. Заседание передавалось в прямом эфире.

Все присутствующие на заседании выразили мнение, что данный аудит был своевременен, учитывая тот факт, что сроки внедрения реформ в области управления публичными финансами заканчиваются 31 декабря 2012 года, и что за это время можно будет предпринять меры по внедрению внесенных рекомендаций со стороны группы аудита и Пленума Счетной палаты касательно улучшения показателей эффективности проектов, а также устранения недостатков, выявленных в процессе аудита. Вместе с тем было отмечено, что данная аудиторская миссия послужила и в качестве курса обучения, как для министров, так и для специалистов публичных органов власти в области управления публичными финансами, особенно в области государственного внутреннего финансового контроля.

В контексте изложенного, Счетная палата сделала вывод, что реализация установленных целей в рамках начатых реформ (*реформы центральной публичной власти и Проекта „Менеджмента публичных финансов“*) сыграла решающую роль в преобразовании процесса управления публичными финансами, который соответствует европейским стандартам.

С целью ликвидации установленных рисков, связанных с реализацией Проекта „Менеджмента публичных финансов“ и, соответственно, обеспечения достижения результатов начатых реформ необходимы действия по обеспечению запуска информационной системы, меры по устранению недостатков, связанных с консолидацией возможностей по стратегическому планированию публичных органов, а также ориентирование подразделений внутреннего аудита на современную систему управления публичными финансами, базирующуюся на концепции государственного внутреннего финансового контроля.

Счетная палата высказалась за повышение ответственности исполнителей бюджета за обеспечение соблюдения нормативной базы, за аккуратность финансового и имущественного состояния, а также за финансовое управление, осуществляемое осмотрительно и эффективно.

Отмечается, что предложения / рекомендации, внесенные Счетной палатой Парламенту, Правительству, Министерству финансов способствовали в кратчайшие сроки улучшению отдельных ситуаций в реализации начатых реформ

Так, Парламент в июле 2012 года одобрил в первом чтении Закон о публичных финансах и налогово-бюджетной ответственности, который

затягивал реализацию некоторых мероприятий, предусмотренных реформами в области управления публичными финансами.

- Министерство финансов, после одобрения Всемирным банком, пересмотрело график ввода в эксплуатацию Информационной системы финансового управления с конечной датой ввода 21 декабря 2012 года. 8 августа 2012 между сторонами было подписано дополнение к основному контракту. Параллельно процессу согласования и подписания данного дополнения, Министерство финансов, начиная с 25 июля 2012 года, начало процесс тестирования системы. Также, Министерство финансов предприняло ряд организационных мер по мониторингу выполнения Подрядчиком (*иностранной компанией*) взятых на себя обязательств по завершению системы в установленные сроки.

Можно констатировать, что при реализации намеченных мер Проект „*Менеджмента публичных финансов*” завершится в установленные сроки и будет способствовать внедрению предусмотренной реформы в области управления публичными финансами в Республике Молдова.

Спасибо за внимание.