****

**ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**об утверждении Стратегии развития менеджмента**

**публичных финансов на 2013-2020 годы**

**№ 573  от  06.08.2013**

 *(в силу 09.08.2013)*

Мониторул Офичиал № 173-176 ст.669 от 09.08.2013

\* \* \*

Правительство **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

**1.** Утвердить Стратегию развития менеджмента публичных финансов на 2013-2020 годы (прилагается).

**2.** Министерству финансов ежегодно разрабатывать План действий по внедрению Стратегии развития менеджмента публичных финансов на 2013-2020 годы.

**3.** Вовлеченным государственным учреждениям оказывать содействие в достижении долгосрочных и краткосрочных задач указанных Плана и Стратегии.

**4.** Контроль за выполнением настоящего Постановления возложить на Министерство финансов.

|  |  |
| --- | --- |
| **ПРЕМЬЕР-МИНИСТР** | **Юрие ЛЯНКЭ**  |
| **Контрасигнует:** |  |
| **министр финансов** | **Вячеслав Негруца** |
| **Кишинэу, 6 августа 2013 г.** |  |
| **№ 573.** |  |

Утверждена

Постановлением Правительства

№ 573 от 6 августа 2013 г.

*Примечание: По всему тексту Стратегии слова «денежные переводы» во всех грамматических формах заменить словом «переводы» в соответствующем падеже; слово «дефицит» во всех грамматических формах заменить словами «бюджетный дефицит» в соответствующем падеже; слова «Министерство экономики» во всех грамматических формах заменить словами «Министерство экономики и инфраструктуры» в соответствующем падеже; слова «бюджеты административно-территориальных единиц» во всех грамматических формах заменить словами «местные бюджеты» в соответствующем падеже, согласно Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018*

**СТРАТЕГИЯ**

**развития менеджмента публичных финансов на 2013-2020 годы**

**Глава I**

**ВВЕДЕНИЕ**

С момента провозглашения независимости Республика Молдова проводила и продолжает проводить жесткие реформы в сфере управления публичными финансами, получая поддержку партнеров по развитию и международных финансовых организаций. Усилия в области реформ закреплены в планах действий по реализации национальных стратегий развития. Такой же подход используется и при реализации Национальной стратегии развития «Молдова 2020».

Принятие и введение в действие Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года знаменует собой важный этап в продвижении, модернизации и консолидации национальной системы менеджмента публичных финансов. Основные задачи и обзор предусмотренных законом основных изменений содержатся в главе III настоящей Стратегии.

Молдова имеет обширную программу реформ по всем компонентам и тематическим областям менеджмента публичных финансов. Существует ряд стратегий по реформированию и развитию публичного сектора, предусматривающих пересмотр законодательных и нормативных актов, а также ряд планов действий, охватывающих некоторые насущные проблемы, которые влияют на публичные финансы. Это объясняет, почему Молдова нуждается в стратегии по улучшению менеджмента публичных финансов.

Управление публичными финансами является неотъемлемой частью экономического менеджмента. Следовательно, менеджмент публичных финансов является важным инструментом для обеспечения фискальных политик и выполнения итоговой задачи по устойчивому росту и развитию.

Правительство стремится к осуществлению высоких стандартов ответственности и прозрачности в публичном секторе, которые являются основополагающими для предоставления публичных услуг и для осуществления другой деятельности, относящейся к полномочиям Правительства.

Ответственным за Стратегию развития менеджмента публичных финансов на 2013-2020 годы (в дальнейшем – Стратегия) является Министерство финансов.

Цель настоящей Стратегии состоит в представлении свода проводимых реформ путем объединения в одном документе целого ряда выполняемых политических действий и стратегий в отношении многих важных компонентов менеджмента публичных финансов. Стратегия дает возможность представить нынешнее состояние в менеджменте публичных финансов, с кратким изложением стоящих на высоком уровне как краткосрочных задач, так и долгосрочных целей по реализации европейских и международных стандартов и практик.

Очень важно подчеркнуть тот факт, что включение менеджмента публичных финансов в консолидированную стратегию является комплексным и динамичным процессом. Менеджмент публичных финансов охватывает широкий и диверсифицированный спектр тематических областей, взаимодействующих различными способами и на разных уровнях. Реформу менеджмента публичных финансов нельзя рассматривать статически, а это означает, что меры и приоритеты необходимо всегда рассматривать в контексте меняющихся обстоятельств и новых идей. Следовательно, настоящая Стратегия должна действовать как общее руководство по реформе менеджмента публичных финансов и скорее интегрировать, чем дублировать существующую стратегическую систему, специфичную для компонентов менеджмента публичных финансов.

**Приложение № 1** к настоящей Стратегии содержит суммарную таблицу оценки публичных расходов и финансовой отчетности 2011 и 2015.

*[Глава I изменена Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**Глава II**

**СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ МЕНЕДЖМЕНТА ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ**

**В МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОМ КОНТЕКСТЕ**

**2.1. Анализ макроэкономической ситуации**

Настоящая глава содержит краткий анализ макроэкономического и фискального развития экономики Республики Молдова за три года, предшествующих Стратегии и четыре года после внедрения Стратегии, а также, и справку о последних экономических тенденциях.

**Развитие реального сектора**

В период 2000-2008 гг. после значительного снижения объема продукции, связанного с началом переходного периода, экономика Республики Молдова пережила период устойчивого экономического роста и сокращения уровня бедности при среднегодовом темпе роста реального ВВП в 5,9%. В этот период экономический рост был обусловлен ростом совокупного спроса, который в свою очередь был основан на значительном увеличении переводов от молдавских граждан, работающих за рубежом. Эти потоки переводов поддержали доходы и потребительские расходы домохозяйств, способствуя значительному снижению уровня бедности, отмеченного в отчетном периоде.

Воздействие международного финансового кризиса на экономику Республики Молдова явно ощущалось в 2009 году, когда объем реального ВВП снизился на 6%. Экономика восстановилась в 2010 году, когда был отмечен рост реального ВВП на 7,1%. После этого последовало дальнейшее увеличение на 6,8%. Возобновление роста в последние два года основано на увеличении внутреннего спроса (подпитываемого переводами, расширением кредитования и притоком капитала), а также на увеличении объема экспорта (которое отражает внешний спрос на экспортные отрасли Республики Молдова и повышение доступа к рынкам СНГ и ЕС). Усилия по реформированию поддерживались программой Международного валютного фонда, а также помощью партнеров по развитию/донорами, в том числе грантом макрофинансовой помощи от ЕС.

Последние макроэкономические показатели свидетельствуют о том, что в 2012 году отмечено снижение экономической активности. Реальный ВВП снизился на 0,7% по сравнению с 2011 годом.

Анализ периода внедрения Стратегии свидетельствует, что после спада 2012 года экономика Республики Молдова вернулась на восходящий тренд, зарегистрировав экономический рост в 2013 году (9,4%) и в 2014 году (4,8%), спад в 2015 году (-0,4%) и положительную ставку экономического роста в 2016 году (4,3%). Экономический спад в 2015 году был определен снижением добавленной стоимости в сельскохозяйственном секторе вследствие засухи, ухудшением регионального экономического климата, а также снижением внутреннего спроса со стороны населения и заключением инвестиционных договоров вследствие экономической неуверенности и внутренней политики. Экономический рост был вызван ростом вклада сельскохозяйственного сектора и переводов в 2013 году, фонда оплаты труда, а также строгим контролем инфляции и осторожной бюджетно-налоговой политикой. В целях обеспечения макроэкономической, бюджетной и финансовой стабильности с Международным валютным фондом (МВФ) был подписан новый Меморандум об экономической и налоговой политике в конце 2016 года.

**Денежно-кредитная политика**

Средний уровень инфляции в 2011 году составил 7,6%, превысив уровень в 7,4%, достигнутый в 2010 году, которому, в свою очередь, предшествовал средний уровень нулевой инфляции 2009 года, сопровождаемый снижением объемов продукции. Рост цен в 2011 году отражает рост мировых цен на продовольствие, а также повышение в Республике Молдова регулируемых тарифов на энергоносители, тарифов на газ и тепловые агенты.

В 2012 году уровень инфляции снизился, составив 4,6%. Снижение уровня инфляции в 2012 году отражает замедление экономического роста и снижение мировых цен на ключевые компоненты индекса потребительских цен.

Задачи денежно-кредитной политики в Республике Молдова ориентированы на удержание инфляции в пределах установленного диапазона (плюс/минус) 1,5% вокруг инфляционного таргета в 5%. Это достигается инструментами денежно-кредитной политики, а также операциями по стерилизации для управления избыточной ликвидностью на денежном рынке.

Чтобы стабилизировать инфляционные ожидания и способствовать достижению инфляционного таргета Национальный банк Молдовы облегчил денежно-кредитные условия в 2012 году, в частности, произведено два снижения процентной ставки на 2% каждое (с 8,5-4,5%), в то время как обязательная норма резервов поддерживалась на уровне 2011 года, и на 14% в конце 2012 года.

Уровень инфляции находился в пределах +/-1,5 процентного пункта от 5,0 за период 2013-2014 гг. В 2015 году среднегодовой уровень инфляции имел выраженную восходящую траекторию и составил 9,7% (по сравнению с 5,1% в 2014 году и 4,6% в 2013 году), под давлением обесценивания национальной валюты, увеличения тарифа на электроэнергию и газ, эмбарго, наложенного на экспорт местной продукции и снижения переводов в валюте из-за рубежа в пользу физических лиц. Для предупреждения резкого роста инфляции Национальный банк Молдовы в 2015 году значительно ужесточил денежную политику: была увеличена базисная ставка, применяемая к основным операциям денежной политики, с уровня 6,5% до 19,5% годовых и норма обязательных резервов средств, привлеченных в молдавских леях и в неконвертируемой валюте, с 14,0% до 35,0% от расчетной базы, а также процентная ставка на кредиты и депозиты овернайт соответственно до 22,5% годовых и 16,5% годовых.

Местная банковская система характеризуется прочной базой капитала и адекватной ликвидностью, доступностью и устойчивостью к потрясениям.

Для улучшения ситуации в финансовом секторе в 2015 году Национальный банк Молдовы отозвал лицензии на осуществление финансовой деятельности трех коммерческих банков, а в отношении других трех коммерческих банков был введен особый контроль. Данные меры способствовали стабилизации ситуации. В 2017 году два банка из трех, подлежащих особому контролю, находились под усиленным контролем вследствие установления некоторых показателей, связанных с нетранспарентной структурой акционеров, вовлечения банков в операции по кредитованию с высоким риском. Режим раннего вмешательства был установлен в конце 2016 года в отношении третьего банка вследствие согласованных действий группы лиц, которые приобрели и владеют существенной долей в уставном капитале банка без предварительного разрешения Национального банка Молдовы.

В октябре 2012 года доля неработающих кредитов в общем объеме кредитов составила 14,4%, увеличившись на 3,7% по сравнению с показателями конца 2011 года.

**Бюджетно-налоговая политика**

Снижение реального ВВП в 2009 году сопровождалось значительным ухудшением бюджетного дефицита, потребовавшим усилий по восстановлению финансовой стабильности. Бюджетные антикризисные меры сочетают снижение текущих расходов, а именно публичных расходов на заработную плату, расходов на товары и услуги, и увеличение адресной социальной помощи и публичных инвестиций для поддержки будущего экономического роста. Дефицит бюджета снизился с 6,35% ВВП в 2009 году до 2,5% в 2010 году, с последующим сокращением примерно до 2,4% в 2011 году.

Бюджет на 2012 год подтверждает бюджетный дефицит в размере 2,1% ВВП. Изменения в доходной части показали рост в объеме акцизов и восстановление налога на прибыль корпораций в 12%. Вместе с тем доходы недостаточны, отражая снижение экономического роста и слабые места в сборе доходов. Бюджетный баланс в 2012 году также пострадал от обязательств по незапланированным /небюджетированным расходам и задержек в получении запланированной внешней помощи.

В период 2013-2016 гг. дефицит бюджета держался в допустимых пределах (-1,8% в 2013 году, -1,7% в 2014 году, -2,3% в 2015 году и -1,8% в 2016 году), хотя сократился объем выплат внешних грантов для поддержки бюджета в 2015-2016 гг., по большей части вследствие приоретизации расходов.

В 2013-2016 годы были внедрены несколько мер налогово-бюджетной политики. В части доходов были увеличены транши налогооблагаемых доходов для физических лиц, а также персональные ежегодные освобождения и для лиц, находящихся на иждивении; были увеличены ставки на акцизы на различные продукты и введен поимущественный налог. Также были внедрены меры по консолидации таможенного управления, в том числе посредством введения в Таможенный кодекс понятия управления рисками и изменениями, предназначенными для приведения национальной базы в соответствие с требованиями Интегрированного таможенного тарифа Европейского сообщества (TARIC). Однако экономический спад 2015 года и слабый внутренний спрос в 2016 году привели к сборам доходов ниже запланированного уровня, особенно от НДС. Таким образом, доля доходов национального публичного бюджета в ВВП в 2013 году и 2014 году достигла 36,7% и 37,9%, а в 2015 году и 2016 году снизилась соответственно до 35,8% и 34,1%.

Размер долга публичного сектора и государственных гарантий в виде доли в ВВП составил 33,2% в конце 2012 года по сравнению с 32,0% в конце 2010 года.

В период 2013-2016 гг. долг публичного сектора и государственные гарантии в целом зарегистрировали восходящее развитие: 31,8% в 2013 году, 38,2% в 2014 году, 46,5% в 2015 году и 44,0% в 2016 году. Увеличение было обусловлено предоставлением государственных гарантий трем банкам, находящимся в процессе ликвидации.

**Международный экономический контекст**

Экономика Республики Молдова уязвима к неблагоприятным внешним потрясениям на рынках, имеющих важное значение для экспорта Республики Молдова, и/или в странах, принимающих молдавских мигрантов. Дефицит текущего счета в виде доли ВВП увеличился с 8,3% в 2010 году до 12,1% ВВП в 2011 году и снизился на 8,7% в 2012 году.

На протяжении 2013-2016 гг. дефицит текущего счета, соотнесенный к ВВП, зарегистрировал непрерывное снижение, составив: -6,5% в 2013 году, -7,1% в 2014 году, -6,4% в 2015 году и 4,1% в 2016 году. Применение с 1 сентября 2014 года Соглашения об установлении углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (DCFTA) с Европейским Союзом оказало положительное влияние на экспорт Республики Молдова в Европейский Союз, однако недостаточно для полного возмещения снижения экспорта в страны СНГ. В то же время персональные переводы, полученные резидентами Республики Молдова, снизились с 24,0% в 2014 году до 21,7% в 2017 году и 19,9% в 2016 году по отношению к ВВП, в особенности вследствие снижения поступлений из Российской Федерации.

Обменный курс национальной валюты отражает рыночные условия, с ограничением вмешательств единообразными колебаниями, оставаясь стабильным в последние годы. Валовые официальные резервы увеличились в последние три года 2010-2012 годы. Таким образом, в конце 2010 года сумма валовых официальных резервов составила 1718 млн. долларов США, по сравнению с 1480 млн. долларов США в конце 2009 года. В конце 2012 года сумма валовых официальных резервов увеличилась на 28,0% по сравнению с предыдущим годом, достигнув 2515,0 млн. долларов США, что соответствует примерно 5,3 месяцам импорта.

Вследствие ситуации, создавшейся к концу 2014 года в банковской системе, в 2015 году национальная валюта обесценилась примерно на 25%, объем международных резервов снизился на 18,5%. В 2016 году национальная валюта по отношению к доллару США и единой европейской валюте обесценилась соответственно на 5,9% и на 5,5%, а объем валютных резервов вырос более чем на четверть по сравнению с 2015 годом.

**Институциональные и организационные механизмы**

Годовой бюджет Бюджетного прогноза на среднесрочный период Республики Молдова действует в общих макроэкономических рамках. Прогнозы основных макроэкономических показателей разрабатываются Министерством экономики и инфраструктуры (касается прогнозов динамики ВВП и его компонентов), которые представляются при участии Министерства здравоохранения, труда и социальной защиты, Национального бюро статистики и Национального банка Молдовы.

Что касается кризисного менеджмента, Постановлением Правительства № 449 от 2 июня 2010 года был создан Национальный комитет по финансовой стабильности, который обеспечивает разработку политик, задуманных как ответ на возможные системные кризисы в финансовом секторе.

*[Пкт.2.1 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**2.2. Макроэкономические прогнозы и цели политики**

Конечной целью настоящей Стратегии является сохранение финансовой стабильности и реализация экономических политик, благоприятных для эффективного роста, а также среднесрочного и долгосрочного развития Республики Молдова. В настоящем разделе предлагается обобщить основные направления политики, таким образом он представляет собой декларацию о намерениях относительно разработки и реализации экономической политики в ближайшие годы.

**Экономический рост и развитие**

Взгляд Республики Молдова на экономический рост и перспективы развития на среднесрочный и долгосрочный периоды представлен в Национальной стратегии развития «Молдова 2020». Данная Стратегия предусматривает преобразования, касающиеся модели экономического роста Республики Молдова, и разработку концепции перехода от текущего внутреннего потребления, финансируемого за счет переводов, к модели, основанной на повышении внешних и внутренних инвестиций и на увеличении экспорта товаров и услуг, направленной на создание рабочих мест и повышение экономического благосостояния в ближайшие годы.

Программа реформ, предусмотренная в Национальной стратегии развития «Молдова 2020», основана на анализе ограничений для экономического роста в Республике Молдова. Этот анализ определил восемь приоритетных отраслей, а именно: образование, дорожная инфраструктура, доступ к финансированию, деловая среда, реформа энергетического сектора, сельское хозяйство и развитие сельской местности, пенсионная реформа и реформа в сфере юстиции.

Примечательно, что по сравнению с предыдущими стратегическими документами в Национальной стратегии развития «Молдова 2020» отсутствует подробный план действий для ее реализации. Стратегия представляет собой видение роста и развития Республики Молдова, избегая сфер пересечения с существующими отраслевыми стратегиями. Кроме того, она отражает гибкость планов действий Правительства и компетентных министерств как способ облегчить прогресс в достижении общих целей Стратегии.

**Бюджетно-налоговая политика**

Реформы в сфере прогнозирования и проведения финансовой политики играют основополагающую роль в поддержке реализации задач, включенных в Национальную стратегию развития «Молдова 2020», и повышении эффективности экономического менеджмента в стране.

Реализация бюджетно-налоговой политики осуществляется в макроэкономических рамках, которые предусматривают рост реального ВВП на 5% ежегодно. Бюджетный прогноз на среднесрочный период будет способствовать дальнейшему укреплению бюджетно-налоговой стабильности, с тем чтобы общий бюджетный дефицит, за исключением грантов, не превышал 2,5% ВВП в соответствии с показателем, установленным Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года. Среднесрочная программа предусматривает сохранение доходов национального публичного бюджета в пределах 34,9%-33,9% ВВП. Стратегические бюджетно-налоговые направления в 2018-2020 годы будут ориентироваться на увеличение доходов посредством консолидации налогового администрирования, снижая постепенно степень зависимости от внешних грантов. Также будут выделены необходимые средства на социальные и публичные расходы, стимулирующие экономический рост. В среднесрочной перспективе доля в ВВП, направляемая на расходы национального публичного бюджета, снизится примерно с 40,3% в 2012 году до 37,3%-36,4% в период 2018-2020 гг.

**Денежно-кредитная политика**

Денежно-кредитная политика будет основываться на таргетировании инфляции, при поддержке сохранения гибкости обменного курса. Направления денежно-кредитной политики будут ориентированы на сдерживание инфляции в пределах (плюс/минус) 1,5% вокруг инфляционного таргета в 5%.

Обменный курс национальной валюты будет определяться спросом и предложением валюты, при этом официальные меры ограничатся выравниванием колебаний валютного рынка. Гибкость обменного курса освобождает денежно-кредитную политику от необходимости сосредоточиться на достижении среднесрочных инфляционных таргетов и в то же время облегчает поглощение внешних потрясений.

В дальнейшем меры по реформе укрепят надзор за банковским и финансовым секторами, а также обеспечат консолидацию корпоративного управления банковским и финансовым секторами.

**Международный экономический контекст**

Внешние дисбалансы остаются источником уязвимости в среднесрочной перспективе. Привлечение иностранных инвестиций будет иметь решающее значение, являясь необходимым условием для финансирования дефицита текущего счета, для активизации экономического роста и конкурентоспособности экономики, а также для облегчения перехода роста и типичного развития Республики Молдова, основанного на модели текущих потреблений, к другой форме развития, также основанной на инвестициях и приростах, создаваемых экспортом.

В то же время будут предприняты усилия по повышению доступа к рынку для экспортных отраслей Республики Молдова путем улучшения качества и стандартов экспорта Республики Молдова, реализации Соглашения о создании углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (DCFTA) с Европейским Союзом и сохранения свободного доступа на рынок СНГ.

**Институциональные и организационные механизмы**

Республика Молдова находится в критической зависимости от ситуации в сельском хозяйстве и потоков переводов. Кроме того, являясь малой открытой экономикой, наша страна уязвима к внешним неблагоприятным тенденциям; потрясениям в странах, являющихся ключевыми коммерческими партнерами, или значимых принимающих странах для молдавских мигрантов, могут оказать существенное негативное влияние на экономику. Именно поэтому в макроэкономическом развитии необходимо полагаться на разумную оценку внешней среды и осуществлять регулярный мониторинг экономических тенденций и экономической среды с целью выявления рисков для макрофинансовой устойчивости, которые могут потребовать ответных мер со стороны политики.

Отмечается непрерывное улучшение макроэкономической базы, лежащей в основе Бюджетного прогноза на среднесрочный период, за счет укрепления эффективного и своевременного консультирования между ключевыми учреждениями, участвующими в определении финансовых, денежно-кредитных и структурных политик, реформы в целом и содействия макроэкономическому планированию /прогнозированию (Министерство финансов, Национальный банк Молдовы и Министерство экономики и инфраструктуры). Будут предприняты усилия по совершенствованию методов общей оценки прогнозов и рисков, лежащих в основе макроэкономических прогнозов, по консолидации методологии и внутренней согласованности макроэкономического прогноза, а также по выравниванию графика разработки прогноза, обеспечению доступности данных (представление Национальным бюро статистики предварительных оценок национальных счетов).

Помимо повышения эффективности и последовательности самих макроэкономических прогнозов, такие консультации способны улучшить мониторинг последних экономических тенденций и раннее выявление внутренних и внешних факторов риска, которые могут потребовать корректировки макроэкономической политики.

*[Пкт.2.2 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**Глава III**

**ДИАГНОСТИКА МЕНЕДЖМЕНТА ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ –**

**СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ И ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ**

В настоящей главе кратко изложены результаты оценки публичных расходов и финансовой ответственности в 2011 году и 2015 году, а также результаты оценки менеджмента публичных финансов 2015 года (SIGMA). Система оценки эффективности публичных расходов и финансовой ответственности менеджмента публичных финансов является комплексной системой мониторинга, позволяющей измерить эффективность менеджмента публичных финансов во времени (PEFA Guidelines, June 2011). Последняя оценка публичных расходов и финансовой ответственности была выполнена осенью 2015 года и является последним диагностическим исследованием менеджмента публичных финансов в Республике Молдова. Оценка охватывает системы и практики 2008-2010 и 2012-2014 фискальных годов.

Оценка публичных расходов и финансовой ответственности в 2011 году имеет важное значение, поскольку:

a) охватывает широкий круг вопросов основных компонентов менеджмента публичных финансов и дает возможность оценить прогресс во времени при помощи повторных оценок. Оценка публичных расходов и финансовой ответственности 2011 года была третьим подобным мероприятием в Республике Молдова – предыдущие оценки состоялись в 2006 и 2008 годах;

b) обеспечивает точку отсчета для дальнейшей работы над поддержанием надлежащей эффективности в областях, в которых достигнуты хорошие результаты, и для реализации улучшений в областях, в которых выявлены недостатки;

c) позволяет согласовать Стратегию развития менеджмента публичных финансов с методологической структурой оценки публичных расходов и финансовой ответственности. Однако следует отметить и тот факт, что оценка нацелена на охват более широкой тематической области и обсуждение большего количества качественных тонких элементов, основанных на проводимых детализированных мероприятиях в основных компонентах менеджмента публичных финансов, не создавая при этом дублирования.

Сводная таблица оценки публичных расходов и финансовой ответственности 2011 года представлена в приложении № 1 к настоящей Стратегии.

По сравнению с оценкой публичных расходов и финансовой ответственности 2008 года, оценка 2011 года показала общее улучшение, о чем свидетельствуют все двадцать восемь показателей результативности:

совокупность улучшенных двенадцати показателей результативности;

тринадцать показателей результативности остались стабильными, при этом шесть из них получили максимальный балл «A»;

два показателя результативности ухудшились: два показателя результативности показали рост ассигнований между министерскими бюджетами в течение года, по сравнению с 2005, 2006 и 2007 фискальными годами, охваченными оценкой публичных расходов и финансовой ответственности 2008 года, что привело к ухудшению результатов с «A» до «B+». Аналогичным образом несоблюдение определенных аспектов бюджетного календаря, а также промедления с утверждением годового бюджета Парламентом привели к низким результатам по показателям результативности – 11 с «A» до «B»;

метод оценки показателей результативности – 19 по государственным закупкам был существенным образом пересмотрен в период между оценками публичных расходов и финансовой ответственности 2008 и 2011 годов. Изменение метода не позволяет сравнить показатели.

Правительство признает, что прилагать усилия для поддержки эффективности также важно, как и осуществлять улучшения в области, которые нуждаются во внимании. Три года (2008-2010 гг.), охваченные оценкой в рамках оценки публичных расходов и финансовой ответственности 2011 года, характеризовались воздействием мирового экономического кризиса на экономику и публичные финансы Молдовы. Кризис подчеркнул среди прочего важность улучшения систем планирования, как капитальных, так и текущих расходов, и необходимость повышения финансовой дисциплины, как в процессе разработки бюджета, так и на уровне исполнения.

Последние внешние оценки, как и оценка публичных расходов и финансовой ответственности 2012-2014 годов (PEFA-2015), а также оценка менеджмента публичных финансов 2015 года (SIGMA) квалифицировали развитие менеджмента публичных финансов в Республике Молдова как стабильное и прогрессивное. Показатели кредитоспособности бюджета (PI-1 – PI-3) зарегистрировали повышенные значения, показатели бюджетного цикла (PI-13 – PI-28) зарегистрировали стабильные значения. Подготовка бюджетного прогноза на среднесрочный период и годового бюджета основывается на надлежащих бюджетных практиках, на хорошо разработанных правилах и процедурах, бюджет является реальным и предсказуемым, публичные средства выделяются согласно политическим приоритетам на среднесрочный период, активный менеджмент задолженности публичного сектора осуществляется в рамках законодательства и на основе регулярной отчетности, существуют эффективные рамки для системы финансового менеджмента и контроля, а также для деятельности по внутреннему аудиту, законодательные рамки системы государственных закупок были недавно приближены к ЕС.

В то же время внешние оценки, а также мониторинг и оценка реализации Стратегии Министерством финансов выявили некоторые проблемы и вызовы относительно системы менеджмента публичных финансов, которые осложняют выполнение деятельности и достижение задач Стратегии:

a) недостаточное качество макроэкономических прогнозов, разработанных ответственными учреждениями, и отсутствие современных инструментов оценки различных видов доходов;

b) каждое бюджетное предприятие соблюдает Бюджетный прогноз на среднесрочный период в планировании своего годового бюджета, однако несоблюдение календаря и порядка утверждения Бюджетного прогноза на среднесрочный период снижает ответственность пользователей бюджета;

c) связь между основными элементами (задачи, показатели эффективности) документов политики с документами Бюджетного прогноза на среднесрочный период и годовых бюджетов продолжает оставаться сложной проблемой;

d) существует необходимость реализации в установленные сроки Плана действий по внедрению Концепции о развитии национальных стандартов бухгалтерского учета в публичном секторе на основе Международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектора;

e) внедрение финансового менеджмента и контроля на организационном уровне является неравномерным и отстает от общего операционного прогноза, который соответствует международным стандартам, однако отсутствуют положения относительно адекватного внутреннего аудита на уровне небольших публичных учреждений; руководство финансового менеджмента и контроля, хотя и предлагает, но не требует наличия отдельных координаторов, рабочих групп и планов действий для данной области;

f) Закон о государственных закупках № 131 от 3 июля 2015 года включает положения, обеспечивающие гармонизацию местного законодательства с нормами сообщества, в то же время отсутствуют инструменты для поддержки полномасштабного применения современных средств и методов государственных закупок;

g) существует необходимость обеспечения интероперабельности Информационной системы по управлению публичными финансами с другими информационными системами, освоения электронных услуг и цифровых платформ Правительства (M-Connect, M-Pay, M-Cloud).

Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года способствует улучшению действующей системы менеджмента публичных финансов в соответствии с международными стандартами и добросовестными практиками. Закон определяет общие правовые рамки в области публичных финансов, в частности:

- устанавливает бюджетно-налоговые принципы и правила;

- определяет компоненты национального публичного бюджета и регламентирует внутрибюджетные отношения;

- регламентирует бюджетный календарь и общие процедуры относительно бюджетного процесса;

- разграничивает компетенции и ответственность в области публичных финансов.

Задачи настоящей Стратегии вытекают из констатаций и рекомендаций оценки публичных расходов и финансовой ответственности 2011 т 2015 годов, хотя она и превышает строгие рамки оценки публичных расходов и финансовой ответственности, будучи основанной на более детализированных аспектах планирования /бюджетирования и финансового менеджмента, рассматриваемого в технических документах. Стратегия предлагает свод существующих специализированных стратегий, планов действий и множества технических отчетов, разработанных партнерами по развитию и международными финансовыми учреждениями, которые внедряются во всех основных компонентах менеджмента публичных финансов.

*[Глава III изменена Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**Глава IV**

**ЗАДАЧИ СТРАТЕГИИ**

**4.1. Общая задача и концепция**

**Общая задача** настоящей Стратегии состоит в обеспечении эффективного и результативного выделения публичных финансовых средств на мероприятия, способствующие экономическому росту и развитию Республики Молдова, и поддержании эффективного управления в сфере использования публичных средств во всех областях и секторах публичного управления.

**4.2. Специфические задачи**

Настоящая Стратегия структурно состоит из семи основных компонентов, представляющих наиболее важные области управления публичными финансами. Ниже представлены специфические задачи по каждому из семи компонентов.

***Компонент 1 – Макробюджетный прогноз.*** Качественный макробюджетный прогноз необходим для определения среднесрочных бюджетно-налоговых задач.

***Специфическая задача*** данного компонента состоит в улучшении качества макроэкономических и налоговых прогнозов для обеспечения разработки бюджета на основе реалистичного и предсказуемого макробюджетного прогноза.

***Компонент 2* – *Разработка и планирование бюджета.*** Бюджет является основным инструментом распределения публичных финансовых средств и доведения задач бюджетно-налоговой политики до сведения граждан Республики Молдова.

***Специфическая задача*** данного компонента состоит в разработке национального публичного бюджета в соответствии с национальным законодательством, в обеспечении распределения государственных финансовых средств в тесной взаимосвязи с приоритетами политик, рамками расходов, установленными в Бюджетном прогнозе на среднесрочный период, а также в повышении эффективности и прозрачности процесса подготовки бюджета путем внедрения бюджетирования, ориентированного на результат.

***Компонент 3 –*** ***Исполнение бюджета, бухгалтерский учет и отчетность.*** Необходимо обеспечить использование публичных средств в соответствии с законом о бюджете, а также с правовыми нормами и процедурами. Полная и последовательная система бухгалтерского учета необходима для поддержки бюджетной и финансовой отчетности и обеспечения прозрачности.

***Специфическая задача*** данного компонента состоит в улучшении и модернизации менеджмента Казначейства, обеспечении эффективного контроля и адекватного мониторинга расходов на каждом этапе, а также в создании адекватной системы бухгалтерского учета и отчетности.

***Компонент 4 – Финансовый менеджмент и внутренний контроль.*** Должны функционировать эффективно и результативно, в полном соответствии с действующими законами и стандартами. Для этого требуется адекватная система внутреннего аудита и объективная и независимая консультационная деятельность, направленные на создание добавленной стоимости и улучшение деятельности публичного сектора, а также для внедрения данной системы публичными органами власти.

***Специфическая задача*** данного компонента состоит в создании в публичном секторе системы финансового менеджмента, внутреннего контроля и внутреннего аудита в соответствии с международной практикой для обеспечения прозрачного и эффективного использования публичных фондов.

***Компонент 5 – Администрирование доходов.*** Администрирование налоговых и таможенных доходов имеет решающее значение для обеспечения эффективности и результативности политики доходов, а также при реализации налоговой и бюджетной политики.

***Специфическая задача*** данного компонента состоит в увеличении мобилизации доходов путем повышения потенциала органов по администрированию доходов в целях сбора запланированных налоговых и таможенных доходов.

***Компонент 6 – Государственные закупки.*** Правительство обязано обеспечивать закупку товаров, услуг или работ за счет публичных фондов по конкурентной цене с использованием прозрачных правил, процессов и процедур.

***Специфическая задача*** данного компонента состоит в создании современной системы государственных закупок в соответствии со стандартами Европейского Союза.

***Компонент 7 – Информационная система по управлению публичными финансами.*** Информационная система по управлению публичными финансами обеспечивает информатизацию процессов разработки и исполнения бюджета, повышая скорость и эффективность сделок.

***Специфическая задача*** данного компонента состоит в установлении современного и эффективного инструмента менеджмента для оказания поддержки пользователям в рамках бюджетного процесса и для предоставления широкого спектра финансовой и нефинансовой информации, необходимой для принятия решений.

*[Глава IV изменена Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**Глава V**

**ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ СТРАТЕГИИ**

**5.1. Макробюджетный прогноз**

Данный раздел покрывает тематические области макроэкономического прогнозирования (включая прогнозирование доходов) и управления долгом публичного сектора и государственными гарантиями. Улучшение макроэкономического прогнозирования и прогнозирования доходов приведет к повышению процесса определения бюджетных задач и уровня расходов, соответствующих этим задачам, а также процесса распределения средств в соответствии с бюджетными политиками и задачами. Кроме того, улучшения, осуществленные в управлении государственным долгом и государственными гарантиями, позволят Правительству избежать неконтролируемого роста долга и усовершенствовать инструменты и техники, которые могут использоваться Правительством для финансирования бюджетного дефицита.

*[Пкт.5.1 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.1.1. Основные принципы и ожидаемые результаты**

**a) Макроэкономическое прогнозирование и прогнозирование доходов**

Существование макроэкономического и финансового прогноза на среднесрочный период для поддержки бюджетного планирования.

Прогноз внутренних доходов точен и основан на макроэкономических прогнозах.

**b) Мониторинг долга публичного сектора и государственных гарантий**

Внутренний и внешний государственный долг контролируется центральным органом власти.

Существование адекватной системы управления долгом для учета и отчетности.

Согласование управления долгом с прогнозированием денежных средств.

Финансирование бюджетного дефицита при минимальных затратах и с минимальным риском на среднесрочной и долгосрочной основе.

Представление отчетности Правительству и Парламенту относительно долга публичного сектора, государственных гарантий и государственного рекредитования.

*[Пкт.5.1.1 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.1.2. Меры по реформе и ответственное учреждение**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Текущее состояние** | **Проблемные области** | **Меры по реформе** |
| **Среднесрочные цели** | **Долгосрочные задачи** |
| **1** | **2** | **3** | **4** |
| **Макроэкономическое прогнозирование и планирование доходов** |
| Годовой бюджет и Бюджетный прогноз на среднесрочный период (3 года) разрабатывается на основании макроэкономических рамокСуществует бюджетный прогноз на среднесрочный период (3 года), который служит в качестве основы для годового бюджетного планированияСуществует информационный модуль макроэкономического прогнозирования (Министерство экономики и инфраструктуры)Министерство финансов в рамках Информационной системы по управлению публичными финансами может разработать несколько сценариев по прогнозированию ресурсовВнешние средства являются частью общего прогноза бюджетных средствМинистерство финансов разрабатывает и утверждает новые методологии и инструменты по оценке доходов | Качество макроэкономических прогнозов остается неизбежным риском для бюджетных прогнозовНеобходимо улучшить качество макроэкономических прогнозов, в том числе путем подробного консультирования учреждений, специализирующихся на разработке прогнозовНеобходимо откорректировать аналитические модели и процедуры и оценить воздействие налоговой политики на планирование доходовИз-за нереальных макроэкономических прогнозов оценки доходов оказываются заниженными или завышенными, что подрывает внедрение многолетних программ расходовНепредсказуемость привлечения внешних средств сказывается на качестве бюджетных прогнозовНеобходимо консолидировать способности персонала в рамках Министерства экономики и инфраструктуры и Министерства финансов, который вовлечен в разработку макроэкономических и макроналоговых прогнозов и доходов, по причине высокой текучести кадров и неспособности набора компетентного персонала | Создание единой институциональной и методологической базы для макроэкономического прогнозированияРазвитие механизмов консультирования и сравнения с макроэкономическими прогнозами, разработанными неправительственными учреждениямиНепрерывное совершенствование методологии оценки доходов путем освоения современных информационных практик и инструментовРазвитие современных инструментов (микромоделей) для оценки воздействия мер налоговой политики на планирование доходовСовершенствование механизмов и процедур взаимодействия с донорами в целях соответствующего планирования поступлений внешних средствУстановление необходимости в персонале для макроналогового анализа и прогноза на основании оценки существующего персонала и его компетентности в данной области | Внедрение механизма независимой экспертизы прогнозовИспользование современных инструментов прогноза бюджетных доходовКонсолидация способностей макроэкономического (в рамках Министерства экономики и инфраструктуры) и макроналогового анализа и прогнозирования доходов (в рамках Министерства финансов) |
| **Мониторинг долга публичного сектора и государственных гарантий** |
| Министерство финансов является единственным центральным органом, осуществляющим мониторинг долга публичного сектора, государственных гарантий и государственное рекредитованиеОрганы местного публичного управления и государственные хозяйствующие субъекты, а также субъекты, обладающие долей в размере более 50% уставного капитала, представляют ежеквартальный отчет о задолженности по займамПрименение обновленной версии Информационной системы DMFAS 6.0Система финансового анализа и управления долгом позволяет выполнять мониторинг, запись, списание и клиринг долга публичного сектора и внешнего государственного долга на адекватном уровнеСтрогий контроль привлечения внешних и внутренних финансов административно-территориальных единиц был введен с 04.01.2015 года посредством внесения изменений в Закон о долге публичного сектора, государственных гарантиях и государственном рекредитовании | Недостаточная нормативно-правовая базаОрганы местного публичного управления не имеют достаточного потенциала для привлечения внешних источников и мониторинга внешнего долгаСуществуют процедурные проблемы отчетности по долгу хозяйствующих субъектов с мажоритарной долей государстваНеобходимо постоянно совершенствовать систему менеджмента долга и финансового анализаДополнительно по отношению к большему остатку долга публичного сектора кризис банковской системы выявил риски в управлении долговым портфелемНеобходимо разнообразить источники финансирования, так как доступ к концессионным займам устанавливается от небольших расходов к меньшим расходам | Совершенствование законодательной и методологической базы по государственному долгу и долгу публичного сектораУкрепление потенциала Министерства финансов и органов местного публичного управления по управлению долгомРазвитие местного рынка государственных ценных бумаг для реализации действий, установленных в Программе «Управление государственным долгом в среднесрочной перспективе»Утверждение Плана по управлению операционным риском (по Программе «Управление государственным долгом в среднесрочной перспективе») | Обеспечение управления долгом публичного сектора в соответствии с добросовестными практикамиПоддержание налоговой стабильности и долга публичного сектораРазвитие внутреннего рынка государственных ценных бумаг путем дальнейшего увеличения срока их созревания и разнообразия базы инвесторов |
| **Учреждения, ответственные за основной компонент 1:** Министерство финансов;Министерство экономики и инфраструктуры |

*[Таблица пкт.5.1.2 в редакции Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.2. Разработка и планирование бюджета**

В этом разделе рассматриваются тематические области реалистичности, прозрачности и полноты бюджета, перспективы бюджетных политик, межбюджетные отношения и публичные инвестиции. Улучшения в областях, охваченных настоящей компонентой, повысят бюджетную дисциплину, обеспечат более эффективное распределение средств, повышение прозрачности и доступа общественности к информации в сфере менеджмента публичных финансов.

**5.2.1. Основные принципы и ожидаемые результаты**

**a) Реалистичность бюджета**

Целостность бюджета: Бюджет исполняется как был запланирован, согласно параметрам бюджетной политики, обеспечивающим минимальные отклонения между реальными и первоначальными бюджетами.

Бюджет используется в качестве эффективного инструмента для координирования деятельности Правительства и его учреждений.

Соблюдение в бюджетном планировании принципов эффективности распределения средств, направленных на приоритизацию расходов и перераспределение между секторами от более низких к более высоким приоритетам расходов.

Бюджетное планирование обеспечивает операционную эффективность путем гарантирования правительственными учреждениями стимулирования производства товаров, работ и услуг при минимально возможных затратах и по максимально возможным объемам.

Отсутствие задолженностей по расходам или низкий уровень задолженностей и наличие системы мониторинга этих задолженностей.

Решения о бюджете включают анализ общих налоговых рисков, в том числе рисков, генерируемых государственными предприятиями и коммерческими обществами с мажоритарной долей государства, и рисков, генерируемых административно-территориальными единицами.

Бюджетные решения включают измерения, мониторинг и оценки результативности по сравнению с первоначальным планом.

**b) Прозрачность и полнота**

Существование надежной системы бюджетной классификации, соответствующей международным стандартам (СГФ-МВФ, КФОГУ), которая позволяет планирование расходов и представление отчетности по ним в административном, экономическом и функциональном разрезе.

Годовая бюджетная документация содержит полную информацию об операциях центрального публичного органа, включая результаты предыдущих лет.

Бюджетное покрытие обеспечивает отчетность по всем правительственным операциям.

Внебюджетные операции незначительны либо, если они существенны, то включаются в финансовые отчеты.

Правительство осуществляет функцию надзора в отношении всех субъектов публичного сектора, включая публичные органы/учреждения на самоуправлении, государственные/муниципальные предприятия и коммерческие общества с полностью или преимущественно публичным капиталом и квазифискальные операции.

Обеспечение доступа общественности к бюджету и финансовой информации.

**c) Порядок (точность) и перспективы политик в бюджете**

Наличие и соблюдение бюджетного календаря.

Существование единого и интегрированного бюджетного процесса с участием центрального правительства и органов местного публичного управления.

Наличие и соблюдение инструкций по расходам на среднесрочный период и по ежегодной разработке бюджета.

Создание взаимосвязи между политиками и бюджетом на годовой и многолетней основе.

Секторальные стратегии основаны на многолетних прогнозах планов по инвестициям и текущим расходам.

**d) Межбюджетные отношения**

Наличие систем, обеспечивающих вертикальную и горизонтальную сбалансированность /выравнивание.

Наличие четких критериев для определения трансфертов для поддержки административно-территориальных единиц предсказуемым и прозрачным способом, для обеспечения разработки местных бюджетов в разумные сроки.

**e) Публичные капитальные инвестиции**

Программы публичных и бюджетных капитальных инвестиций планируются в рамках общих финансовых прогнозов на среднесрочный период и прогнозов расходов.

Согласованность отбора и утверждения инвестиционных проектов с национальными и секторальными политиками.

Планирование инвестиционных проектов на основе обеспеченных средств и анализа финансового воздействия, с использованием соответствующей информации о стоимостях будущих периодов.

*[Пкт.5.2.1 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.2.2. Меры по реформе и ответственное учреждение**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Текущее состояние** | **Проблемные области** | **Меры по реформе** |
| **Среднесрочные цели** | **Долгосрочные задачи** |
| **1** | **2** | **3** | **4** |
| **Реалистичность бюджета** |
| Удовлетворительная бюджетно-налоговая дисциплинаРазумное администрирование бюджетного дефицита и государственного долга и отсутствие риска для стабильности бюджета в краткосрочной перспективеГодовой бюджет стал более надежным, стабильным и предсказуемым | Необходимость развития механизмов мониторинга и контроля общих бюджетных показателей и их приведения в соответствие с международными практикамиНеобходимость совершенствования способностей стратегического анализа и планирования, а также анализа бюджетно-налоговых рисков | Укрепление способностей по анализу бюджетно-налоговых рисков, а также по финансовому мониторингу органов публичного управления/ публичных учреждений, находящихся на самофинансировании, и государственных/ муниципальных предприятий и коммерческих обществ с полностью или преимущественно публичным капиталомСовершенствование системы финансового мониторинга государственных/ муниципальных предприятий и коммерческих обществ с полностью или преимущественно публичным капиталомВведение обязательного аудита финансовых отчетов для государственных предприятий | Полное внедрение Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года: ограничение бюджетных поправок в течение года; применение бюджетно-налоговых правил, установленных законодательством; искоренение практики принятия отраслевых стратегий и программ без финансового покрытияКонсолидация бюджетно-налоговых правил путем отчетливой взаимосвязи показателя бюджетного дефицита со стабильностью долга |
| **Прозрачность и полнота** |
| Бюджетная документация является полной и включает информацию о развитии национального публичного бюджета в динамике, а также отражает финансовую и нефинансовую результативность программДостаточный доступ общественности к основной бюджетно-налоговой информацииБюджет для граждан разрабатывается и публикуется ежегодноРеспублика Молдова приняла участие в Оценке бюджетной прозрачности в качестве официального члена впервые в 2017 году | Улучшение качества обсуждения бюджета путем сосредоточения внимания на результатах программНеполное соответствие классификации с международными стандартамиСуществование некоторой несогласованности между порядком представления расходов в Бюджетном прогнозе на среднесрочный период (по отраслям и органам местного публичного управления) и годовым бюджетом (по органам центрального публичного управления и программам)Необходимость в диверсификации и пересмотре структуры и объема информации, размещаемой на веб-страницахНеобходимость в совершенствовании существующих механизмов консультирования с гражданским обществом | Включение в законодательство минимальных требований к информации, содержащейся в бюджетной документацииНепрерывное совершенствование бюджетной классификации в соответствии с международными стандартамиПостоянное развитие Информационной системы по развитию публичных финансов для обеспечения функциональности бюджетного процессаОбеспечение согласованности в представлении расходов в бюджетном прогнозе на среднесрочный период и в годовом бюджетеРазработка и регулярное обновление веб-страницы Министерства финансов качественной и своевременной информацией о разработке и исполнении бюджетаОпубликование на веб-страницах органами публичного управления секторальных стратегий/программ на среднесрочный период, годовых бюджетов, а также отчетов по областям компетенцииРазработка механизмов консультаций по бюджетным прогнозам и приоритетам политик на среднесрочный период с гражданским обществом путем опубликования проектов нормативных актов на веб-странице www.particip.gov.md | Обеспечение прозрачности информации на веб-странице Министерства финансов относительно прогресса в области внедрения проектов публичных инвестицийДостижение более высокого уровня представления бюджета и информации по бюджетной отчетностиОзнакомление широкой общественности с ясной, несложной и систематической информацией о бюджете, с использованием веб-страницы и портала электронного правительства, а также бюджета для граждан и публикацийУчастие в Оценке бюджетной прозрачности и постоянное улучшение показателя бюджетной прозрачности |
| **Порядок (точность) и перспективы политик в бюджете** |
| Существование календаря разработки Бюджетного прогноза на среднесрочный период и годового бюджетаКалендарь, функции и обязанности в рамках бюджетного процесса регулируются законодательствомРазработка Бюджетного прогноза на среднесрочный период является этапом годового цикла бюджетного планирования и служит инструментом, призванным обеспечить согласованность приоритетов политик и бюджетаИнформация о результатах включена в бюджетную документацию для свыше 70% расходов государственного бюджета в 2013 году и 100% в 2016 году, и является субъектом обсуждения бюджета | Непостоянное соблюдение сроков бюджетного календаря в последние годыНеобходимость распространения стратегического анализа в среднесрочном периоде на все сектораНеобходимость в улучшении согласованности между политиками, бюджетным прогнозом на среднесрочный период и годовыми бюджетамиСуществование системных рисков, а также рисков, связанных с потенциалом по реализации бюджетирования, ориентированного на результат, и рисков использования информации о результатах при обсуждении бюджетаНеобходимость совершенствования процесса бюджетного прогноза на среднесрочный периодНеобходимость развития процедур по мониторингу и оценке бюджетных программ | Расширение зоны покрытия Бюджетного прогноза на среднесрочный период для обеспечения полного охвата стратегиями расходовПостоянное развитие потенциала персонала, работающего в области управления публичными финансами посредством участия в обучении и сотрудничества с экспертами, предоставляющими техническую помощь в областиПостоянное развитие необходимого институционального потенциала для внедрения бюджетирования по программе и результатуРазвитие инструментов и процедур относительно процесса бюджетного прогноза на среднесрочный периодРазвитие методологических рамок мониторинга и оценки бюджетных программ | Соблюдение бюджетного календаря всеми органами, участвующими в бюджетном процессе |
| **Межбюджетные отношения** |
| Действующая законодательная база регулирует разделение общегосударственных налогов и сборов между уровнями публичного управленияСуществует система трансфертов и разделенных налогов, установленная на объективных и прогнозируемых данных, с разделением местных бюджетов первого уровня и второго уровняУстранена бюджетная зависимость каждого уровня публичного управления от вышестоящего | Перечень результатов в области финансового менеджмента административно-территориальных единиц, вызванных недостаточностью персонала, высокой текучестью персонала, неспособностью набора персонала с основными компетенциями по причине отсутствия финансовой мотивации | Консолидация базы собственных доходов органов местного публичного управления и самостоятельности принятия решений по ним | Консолидация финансового менеджмента на уровне органов местного публичного управления, с гарантированием финансовой дисциплины, повышением прозрачности и участием общественности |
| **Публичные капитальные инвестиции** |
| Включение капитальных инвестиций в расходы на капиталовложения в Бюджетный прогноз на среднесрочный период и их согласование с отраслевыми стратегиями расходовСуществует нормативная и методологическая база, содержащая четкие критерии оценки и отбора проектов по капитальным инвестициямБыла создана методологическая база планирования и управления капитальными инвестициями | Наличие большого количества незавершенных проектовНеобходимость в совершенствовании нормативно-правовой базы управления капиталовложениями: проектный цикл, процессы оценки и отбора инвестиционных проектовСоздание системы отчетности на этапе после внедрения проектовСуществующие способности являются сдерживающим фактором для укрепления системы планирования и менеджмента капиталовложений | Распространение на все проекты по капитальным инвестициям требований Положения о проектах по государственным капитальным инвестициям, утвержденного Постановлением Правительства № 1029 от 19 декабря 2013 года, в отношении обоснованности, целесообразности и эффективности затрат для инициированных проектов | Развитие способностей Министерства финансов и органов публичного управления по мониторингу, оценке и отчетности в отношении воздействия внедрения проектов капитальных инвестицийУлучшение инструментов анализа долгосрочных затрат инвестиций |
| **Учреждения, ответственные за компонент 2:** Министерство финансов |

*[Таблица пкт.5.2.2 в редакции Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.3. Исполнение бюджета, бухгалтерский учет и отчетность**

Настоящий раздел рассматривает тематические области исполнения бюджета, управления денежными средствами, отчетности об исполнении бюджета, финансового учета и отчетности. Улучшения настоящего компонента будут способствовать повышению эффективности и контролю над расходами.

*[Пкт.5.3 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.3.1. Основные принципы и ожидаемые результаты**

**a) Процесс исполнения бюджета**

Четко определенные процедуры исполнения бюджета.

Существование упреждающего контроля публичных расходов, осуществляемых из государственного бюджета и местных бюджетов.

Эффективное исполнение текущих расходов (расходы на выплату заработных плат и расходы, не связанные с выплатой заработной платы) и капитальных расходов.

Улучшение нормативной базы относительно порядка исполнения бюджетов, составляющих национальный публичный бюджет, и средств внебюджетных предприятий путем Единого казначейского счета.

**b) Управление потоком денежных средств**

Централизация остатков на Едином казначейском счете.

Эффективная система управления денежными средствами, включающая разработку годовых прогнозов ликвидности с ежемесячным распределением, которые обновляются ежемесячно /еженедельно /ежедневно и обеспечивают контроль осуществления расходов бюджета в пределах утвержденных ассигнований и имеющихся остатков денежных средств.

Улучшение прогнозов и управления ликвидными средствами посредством Информационной системы по управлению публичными финансами.

Система учета и мониторинга обязательств (договоры, гарантии, обязательства).

**c) Отчетность об исполнении бюджета**

Соответствие плана счетов бухгалтерского учета исполнения бюджета бюджетной классификации.

Регулярность отчетов об исполнении бюджета в течение года и годовые отчеты об исполнении бюджета.

Охват отчетов об исполнении бюджета.

**d) Бухгалтерский учет и финансовая отчетность**

Существование четко определенных национальных процедур бухгалтерского учета.

Применение единого плана счетов для планирования, исполнения и отражения в бухгалтерском учете бюджетных операций.

Разработка национальных стандартов бухгалтерского учета для публичного сектора на основании Международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектора.

Полнота и регулярность представления финансовых отчетов, включая отчетность по обязательствам.

Улучшение финансовой отчетности путем интегрирования информационной системы бухгалтерского учета бюджетных учреждений с Информационной системой по управлению публичными финансами.

**е) Институциональная область**

Укрепление казначейской системы Министерства финансов посредством оптимизации ее структуры.

Модернизация обслуживания публичных органов/учреждений посредством казначейской системы Министерства финансов.

*[Пкт.5.3.1 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.3.2. Меры по реформе и ответственное учреждение**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Текущее состояние** | **Проблемные области** | **Меры по реформе** |
| **Среднесрочные цели** | **Долгосрочные задачи** |
| **1** | **2** | **3** | **4** |
| **Процесс исполнения бюджета** |
| Прозрачность контроля исполнения расходов через казначейскую системуСуществование Информационной системы по управлению публичными финансами, которая охватывает все казначейские операции, так как внедряются адекватные процедуры утверждения и контроля расходов на уровне Государственного казначейства и территориальных казначействУказанная регистрация обеспечивает снижение объема свободных ассигнований в соответствии с объемом взятых обязательствВнутренний упреждающий контроль в бюджетных органах обеспечивает утверждение каждой операции, имеющей финансовые последствия, двумя подписями: подписью руководителя учреждения и главного бухгалтераМетодологические нормы относительно кассового исполнения бюджетов, составляющих национальный публичный бюджет, посредством казначейской системы обеспечивают соблюдение единых правил для всех бюджетов | Отсутствует обязанность бюджетных органов вести учет недоговорных обязательствОтсутствие централизованной системы информационных технологий для обработки выплат заработной платы. Отсутствие прямой связи между данными о работниках и данными по заработной платеСуществует необходимость корректировать и совершенствовать методологические нормы относительно кассового исполнения бюджетов, составляющих национальный публичный бюджет, посредством казначейской системы, а также обучать пользователей во избежание различных интерпретаций и для их пониманияСуществует необходимость в некоторых нормативных регулированиях относительно обеспечения финансового мониторинга деятельности публичных учреждений на самоуправлении | Внесение изменений в законодательную базу исполнения бюджета для ее приведения в соответствие с Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 годаТестирование и введение новой методологии исполнения бюджета в целях внедрения новой Информационной системы по управлению публичными финансамиПовышение потенциала Государственного казначейства и региональных казначейств для полного использования новой Информационной системы по управлению публичными финансами в процессе исполнения бюджетаОрганизация курсов для служащих бюджетных учреждений в целях использования Информационной системы по управлению публичными финансамиУправление посредством Единого казначейского счета бюджетными средствами, полученными публичными органами/учреждениями на самоуправлении, государственными предприятиями, акционерными обществами и другими публичными учреждениями, учредителями которых являются центральные и местные органы публичного управления | Полное внедрение нового законодательства об исполнении бюджетаНепрерывное развитие Информационной системы по управлению публичными финансами и предоставление отчетов в режиме онлайн |
| **Управление потоком денежных средств** |
| Прогнозирование и мониторинг потока денежных средствЕжедневное обновление еженедельно обобщаемых прогнозовПолное функционирование Единого казначейского счета, открытого в Национальном банкеСуществующая информационная система по управлению публичными финансами в большей части предупреждает принятие обязательств без имеющихся для этого бюджетных ассигнований. Несмотря на неполноту системы управления обязательствами, она эффективна при предупреждении перерасходов | Прогнозы потока денежных средств не всегда точны из-за кассовых разрывов в связи с неблагоприятными финансовыми обстоятельствамиНесмотря на полное функционирование единого казначейского счета, внедрение некоторых проектов, финансируемых из внешних источников, осуществляется через коммерческие банкиРегистрация договоров региональными казначействами не обеспечивает резервирование средств на определенное число | Одновременно с внедрением Информационной системы по управлению публичными финансами улучшатся способности по прогнозированию и мониторингу потока денежных средств путем регистрации и мониторинга обязательствОбеспечение развития модуля обязательств в качестве составной части Информационной системы по управлению публичными финансамиПодготовка и ежемесячное предоставление центральными органами власти проектов, финансируемых из внешних источников, прогнозов относительно больших платежей, запрашиваемых из бюджета, для оплаты обязательств | Включение в казначейскую систему всех источников финансирования со стороны доноровРазвитие Информационной системы по управлению публичными финансами посредством разработки графика платежей по обязательствам с целью улучшения прогнозирования и мониторинга ликвидных средств |
| **Отчетность об исполнении бюджета** |
| Бюджеты, начиная с 2016 года, исполняются по классификации, применяемой в планировании, основанной на Стандартах правительственной статистики GFS 2001 годаЕжемесячно, один раз в полугодие и ежегодно Министерство финансов разрабатывает консолидированные отчеты об исполнении национального публичного бюджета, включая государственный бюджет, местные бюджеты, бюджет государственного социального страхования и фонды обязательного медицинского страхования, которые публикуются на официальной веб-странице Министерства финансовОтчеты об исполнении бюджетов разрабатываются регулярно в установленные сроки и соответствующего качестваЕжемесячные отчеты об исполнении бюджета являются накопительными и содержат, как запланированный годовой объем, так и отчетный период, исполненный объем, отклонения в абсолютном и процентном выраженииОтчеты генерируются в агрегированной форме, а также детализированно по уровням организационной, экономической и функциональной классификацииОтчеты по государственному бюджету и бюджету административно-территориальных единиц генерируются Информационной системой по управлению публичными финансамиОтчеты по исполнению государственного бюджета и местных бюджетов генерируются Информационной системой по управлению публичными финансамиОтчеты по исполнению бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования представляются ежемесячно Национальной кассой социального страхования и Национальной компанией медицинского страхованияБухгалтерский учет исполнения бюджета хранится в региональных казначействах, которые готовят ежедневные выписки со счета и ежемесячные отчеты по исполнению для каждого бюджетного органаНизкий уровень задолженности и существование адекватной системы мониторинга (ГРФО 2011, ПР-4) | Отчеты об исполнении бюджетов, генерируемые существующей Информационной системой по управлению публичными финансами, не содержат данных об уровне исполнения бюджета на соответствующий период предыдущего года. Сравнительные данные предыдущего года вносятся вручнуюОтчеты об исполнении бюджетов не содержат информацию по обязательствамНеобходимо улучшить полугодовой и годовой отчет об исполнении национального публичного бюджета и его компонентовНеобходимо разработать Отчет об исполнении бюджета для граждан вследствие разработки бюджета для гражданНеобходимы мониторинг и улучшение отчетности долгов с истекшими сроками оплаты (задолженность) | Тестирование и применение Единого плана счетов в соответствии со Стандартами по статистике государственных финансов 2001 года в целях исполнения бюджетаИзменение структуры отчетов об исполнении бюджета, предусматривающее включение сведений об уровне исполнения бюджета на соответствующий период предыдущего годаВведение отчетности по обязательствамУлучшение отчетности по долгам с истекшими сроками оплаты (задолженность) путем включения в отчет даты появления долга и причин его формирования | Консолидация ответственности органов центрального публичного управления путем делегирования прямой отчетности перед Парламентом относительно эффективности использования денег в публичном секторе и показателей выполнения в области ответственности |
| **Бухгалтерский учет и финансовая отчетность** |
| Бухгалтерский учет и финансовая отчетность в бюджетных органах/ учреждениях ведется на основании Плана счетов бухгалтерского учета в бюджетной системе и Методологических норм организации бухгалтерского учета и финансовой отчетности в бюджетной системе, разработанных в соответствии с GFS 2001 годаПолный отчет об исполнении бюджета, публикуемый Министерством финансов, в целом соответствует международным стандартам бухгалтерского учета по кассовому методуВсе бюджетные органы/ учреждения, финансируемые из государственного бюджета, местных бюджетов, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования ведут системы бухгалтерского учета на основании модифицированного метода начисленияБюджетные учреждения разрабатывают ежеквартальные, полугодовые и годовые финансовые отчеты, включающие также бухгалтерский баланс, которые передают органам центрального публичного управления. Последние, в свою очередь, консолидируют их и представляют Министерству финансовКонцепция о развитии Национальных стандартов бухгалтерского учета в публичном секторе утверждена в 2016 году | Национальные процедуры бухгалтерского учета в публичном секторе не соответствуют международным практикамПо состоянию на 2013 год были использованы шесть разных планов счетов:один – для бухгалтерского учета по кассовому методу для учета операций Государственным казначейством и региональными казначействами;один – для бухгалтерского учета по кассовому методу для финансовых управлений административно-территориальных единиц второго уровня;два – для ведения бухгалтерского учета по модифицированному методу начисления для публичных учреждений и для бюджетов первого уровня;два – для бухгалтерского учета по методу начисления для Национальной кассы социального страхования и Национальной компании медицинского страхованияПо состоянию на 2017 год используются три разных плана счетов:один – для бухгалтерского учета по методу начисления для бюджетных органов/ учреждений, а также для кассового исполнения бюджетов, составляющих национальный публичный бюджет, посредством казначейской системы по кассовому методу;один – для бухгалтерского учета по методу начисления для Национальной кассы социального страхования;один – для бухгалтерского учета по методу начисления для Национальной компании медицинского страхованияПолный отчет об исполнении бюджета, публикуемый Министерством финансов, не включает всю специфическую информациюГодовые финансовые отчеты, в том числе бухгалтерский баланс, представляемые бюджетными органами Министерству финансов, не консолидируются и не публикуются Министерством финансов | Тестирование и применение Единого плана счетов в соответствии со стандартами по статистике государственных финансов 2001 года в целях финансового учета, одновременно с внедрением Информационной системы по управлению публичными финансамиТестирование Методологических норм применения плана счетов бухгалтерского учета, финансового учета и отчетности, одновременно с внедрением Информационной системы по управлению публичными финансамиРазработка Национальных стандартов бухгалтерского учета для публичного сектора на основании Международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектораРеализация Плана действий для внедрения Концепции относительно развития Национальных стандартов бухгалтерского учета в публичном сектореНепрерывное развитие профессионального и институционального потенциала, необходимого для улучшения финансовой отчетности и ведения бухгалтерского учета, а также для внедрения Национальных стандартов бухгалтерского учета для публичного сектора на основании Международных стандартов финансовой отчетности для общественного сектораСоздание условий для аутсорсинга или совместного использования экономических и финансовых услуг для публичных учрежденийСоздание и внедрение надежной системы непрерывного обучения и повышения квалификации специалистов в области экономики и финансовРазработка и внедрение программы профессиональной сертификации специалистов в области экономики и финансов | Использование Информационной системы бухгалтерского учета в бюджетных органах/ учрежденияхОбеспечение опубликования консолидированных бухгалтерских отчетов для центрального управленияРазработка и внедрение национальных стандартов бухгалтерского учета для публичного сектора в соответствии с международными практикамиИнтеграция Информационной системы бухгалтерского учета в бюджетных органах/ учреждениях с Информационной системой по управлению публичными финансами |
| **Институциональная область** |
| В соответствии с положениями Постановления Правительства № 696 от 30 августа 2017 г.«Об организации и функционировании Министерства финансов» была оптимизирована структура казначейской системы Министерства финансов посредством формирования 5 региональных казначейств | Улучшение и модернизация менеджмента КазначействаНепрерывное развитие удаленного обслуживания публичных органов/учреждений | Внедрение, начиная с 1 января 2018 года, приказа министра финансов «Об установлении районов обслуживания региональных казначейств Министерства финансов» | Расширение удаленного обслуживания публичных органов/учреждений |
|   |   |   |   |
| **Учреждения, ответственные за компонент 3:** Министерство финансов |

*[Таблица пкт.5.3.2 в редакции Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.4. Финансовый менеджмент и внутренний контроль**

В данном разделе рассматриваются тематические области финансового менеджмента и контроля, внутреннего аудита а также финансовой инспекции. Улучшения настоящей компоненты будут способствовать экономическому и эффективному использованию государственных средств и повышению управленческой ответственности.

*[Пкт.5.4 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.4.1. Основные принципы и ожидаемые результаты**

**a) Государственный внутренний финансовый контроль, включая:**

***Внутренний аудит***

Переориентация функции внутреннего аудита с аудита соответствия на системный аудит/аудит качественных характеристик.

Консолидация функции внутреннего аудита в министерствах.

Обеспечение покрытия и качества деятельности внутреннего аудита.

Создание условий аутсорсинга или совместного использования услуг внутреннего аудита для публичных учреждений.

Разработка современного механизма обучения и непрерывного профессионального развития для внутренних аудиторов

***Финансовый менеджмент и контроль***

Продвижение управленческой подотчетности и выдача качественной декларации о надлежащем управлении.

Принятие руководителями немедленных действий в результате рекомендаций внутреннего аудита

Консолидация способностей и обязанностей экономических и финансовых управлений в рамках публичных учреждений.

Внедрение систем финансового менеджмента и контроля, адаптированных к публичным учреждениям, на основании следующих компонентов:

контрольная среда;

менеджмент качественных характеристик и рисков;

контрольные мероприятия;

информирование и коммуникация;

мониторинг и оценка.

Разработка механизма планирования эффективности на основе рисков для публичных учреждений.

***Централизованная гармонизация***

Согласование стандартов и процедур внутреннего аудита и финансового менеджмента и контроля с международными стандартами.

Создание механизма распространения передовой практики в области внутреннего аудита и финансового менеджмента и контроля.

Укрепление деятельности Совета государственного внутреннего финансового контроля.

**b) Финансовая инспекция**

Введение функции внутреннего аудита на уровне Правительства.

Проведение финансового инспектирования соответствия исполнения бюджета на основе анализа рисков.

Согласование процедур и методов финансового инспектирования с передовой практикой.

Укрепление способностей по финансовому расследованию в результате передачи полномочий судебной системе.

*[Пкт.5.4.1 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.4.2. Меры по реформе и ответственное учреждение**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Текущее состояние** | **Проблемные области** | **Меры по реформе** |
| **Среднесрочные цели** | **Долгосрочные задачи** |
| **1** | **2** | **3** | **4** |
| **Государственный внутренний финансовый контроль** |
| Закон № 229 от 23 сентября 2010 года о государственном внутреннем финансовом контроле вступил в силу с ноября 2011 годаСуществование Программы развития государственного внутреннего финансового контроляСуществование в Министерстве финансов центрального подразделения по гармонизацииВ его обязанности входит разработка законодательной базы, методологии государственного внутреннего финансового контроля, мониторинг деконцентрированных подразделений внутреннего аудита, обучение и сертификацияТиповое положение о деятельности финансовых служб было утверждено в 2015 годуПодразделения внутреннего аудита были учреждены в органах центрального публичного управления. Всего было назначено 103 внутренних аудитора в 2013 году; 136 внутренних аудиторов действуют в 2017 году в 96 подразделениях внутреннего аудитаМетодологическая база финансового менеджмента и контроля включает:- Национальные стандарты внутреннего контроля в публичном секторе и Руководство по финансовому менеджменту и контролю- Положение об оценке, отчетности системы финансового менеджмента и контроля, и выдаче декларации о надлежащем управленииМетодологическая база внутреннего аудита включает:- Национальные стандарты внутреннего аудита;- Кодекс этики внутреннего аудитора;- Карта внутреннего аудита;- Методологические нормы внутреннего аудита в публичном секторе;- Положение об отчетности деятельности внутреннего аудита в публичном секторе;- Положение о сертификации внутренних аудиторов публичного сектораГодовой отчет о деятельности внутреннего аудита представляется руководству учреждения, Министерству финансов и Счетной палате | Проведенная Министерством финансов оценка деятельности за 2011 год выявила, что из 38 подразделений внутреннего аудита (52 подразделения внутреннего аудита, из которых 14 не имели сотрудников) 24 были функционирующими, осуществляя деятельность в соответствии со стандартамиВ 2013 году существовало 7 подразделений внутреннего аудита на местном уровне, в 2017 году – 25 подразделений. В большинстве подразделений внутреннего аудита недостаточное количество работников и они слишком малы, чтобы обеспечить необходимое качество деятельностиНесмотря на то, что Закон о государственном внутреннем финансовом контроле предусматривает реализацию системного аудита, аудита соответствия, финансового аудита, аудита качественных характеристик и аудита информационных технологий, на практике большинство проведенных до настоящего времени аудитов являются аудитами соответствияОграниченное концептуальное понимание сущности внутреннего аудита и роли внутреннего аудитора руководством, а также внутренними аудиторамиОграниченные способности для оценки рисковОграниченные способности и навыки по внедрению финансового менеджмента и контроля в соответствии с национальными стандартами и законодательной базой | Пересмотр роли, полномочий и состава Совета государственного внутреннего финансового контроляУсиление воздействия и роли Совета государственного внутреннего финансового контроляУкрепление потенциала бюджетных органов по внедрению системы финансового менеджмента и контроляРазработка методологического руководства и процедур для облегчения внедрения нормативно-правовой базы финансового менеджмента и контроляРазработка механизма планирования на основе задач и рисков, связанными с ними, а также его внедрение менеджерамиПересмотр текущей системы самооценки, отчетности финансового менеджмента и контроля и издание декларации о надлежащем управленииУкрепление функции внутреннего аудита в министерствах и уточнение области примененияСоздание условий для аутсорсинга или совместного использования услуг внутреннего аудита для публичных учрежденийИдентификация и внедрение современной системы обучения и непрерывного повышения квалификации внутренних аудиторовУлучшение текущей системы профессиональной сертификации внутренних аудиторов | Обеспечение соответствия финансового менеджмента принципам надлежащего государственного управленияБлагоприятная контрольная среда для продвижения адекватной культуры контроляЭффективное управление рискамиРезультативные и эффективные контрольные мероприятияПроизводство качественной информации и создание эффективных систем коммуникацииНадежные механизмы мониторинга и оценкиФункционирующая современная система оценки и отчетности финансового менеджмента и контроля, а также издание декларации о надлежащем управленииВнедрение системного аудита и аудита эффективностиРазработка механизмов для непрерывного повышения квалификации внутренних аудиторовРазвитие механизмов сертификации внутренних аудиторов согласно надлежащим практикамКонсолидация функции внутреннего аудита в публичном сектореУстановление механизмов обеспечения качества и их интегрирование во внутренний аудит в соответствии с международными стандартами |
| **Финансовая инспекция** |
| Реорганизация Службы финансового контроля и ревизии, подведомственной Министерству финансов, в Финансовую инспекциюРабота по инспектированию, в соответствии со структурой центрального аппарата, организована по областям деятельностиФинансовое инспектирование сосредоточено на субъектах в областях управления публичными финансами и публичным имуществом с повышенным уровнем риска, путем проведения тематических инспекционных проверок, принимая во внимание и другие формы внутреннего и внешнего контроляОдним из аспектов деятельности по инспектированию является своевременное выявление возможных нарушений и недобросовестных действий, о которых сообщено посредством жалоб и других обращений, и обеспечение оперативности и внезапности инспекционных проверок в целях предупреждения хищений материальных ценностей и растраты денежных средствФинансовая инспекция осуществляет свою деятельность на основании Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года и Постановления Правительства № 1026 от 2 ноября 2010 года «Об организации деятельности по финансовому инспектированию»Веб-страница Финансовой инспекции создана | Затягивание рассмотрения материалов инспектирования и неприменение правоохранительными органами мер по возмещению ущерба, причиненного государствуФинансовая инспекция, осуществляемая по требованию судебных органов, недостаточна для нужд судовДеятельность финансовой инспекции слишком широка. Финансовая инспекция должна фокусироваться только на соответствииФинансовая инспекция должна получить дополнительную задачу - внутренний аудит всего Правительства, который предоставляет министру финансов гарантии того, что системы, находящиеся в сфере его ответственности, функционируют по назначению и способствуют созданию более надежных систем управления государственными финансамиСфера применения финансовой инспекции слишком обширна в частном сектореПростое существование обязанностей, которые учреждение в настоящее время имеет, не способствует надлежащему развитию управленческой ответственностиФинансовая инспекция должна иметь только право предлагать санкции и рекомендации по совершенствованию системы (в том числе для внутреннего аудита)Обеспечение прозрачности | Разъяснение роли и обязанностей Финансовой инспекции, в соответствии с рекомендациями партнеров по развитию и передовой практикойНеобходимые поправки к законодательной базе утвержденыФинансовая инспекция реорганизована и должным образом укомплектована сотрудникамиУкрепление потенциала по финансовому расследованию после передачи полномочий судебной системеРазработка нового плана стратегического развития Финансовой инспекцииУглубление знаний, необходимых для деятельности по инспектированиюМодернизация процедур, практик и методов финансового инспектированияУлучшение внешней коммуникации для обеспечения привлечения к ответственности виновных лицВнутренний аудит на уровне Правительства учрежденСотрудники обучены применению методологии внутреннего аудита | Финансовая инспекция осуществляет свой новый мандат соответствующим образомКорректирование нормативной базы по финансовому контролю |
| **Учреждения, ответственные за компонент 4:** Министерство финансов;Финансовая инспекция |

*[Таблица пкт.5.4.2 в редакции Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.5. Администрирование доходов**

Настоящий раздел содержит аспекты, связанные с обеспечением надлежащего уровня собираемости доходов бюджета, за счет внедрения современных, правильных и последовательных мер в сфере налогового и таможенного администрирования.

Улучшения, предусмотренные в настоящем компоненте, ориентированы на обеспечение удобства налогоплательщиков, максимальное сокращение затрат предпринимательских кругов, связанных с представлением налоговой отчетности, разрешение налоговых проблем, с которыми сталкиваются налогоплательщики, – все это направлено на повышение гражданской ответственности населения в налоговой сфере.

**5.5.1. Основные принципы и ожидаемые результаты**

**1) Налоговое администрирование**

**a) Законодательство**

Налоговое законодательство имеет комплексный, четкий и прозрачный характер.

Налоговое законодательство состоит из национального налогового законодательства, международных договоров и международных соглашений в налоговой сфере, к которым присоединилась Республика Молдова.

Налоговое законодательство четко определяет права и обязанности налогоплательщиков, а также их обязательства.

Налоговое законодательство предусматривает достаточные компетенции для налоговой администрации, позволяющие применять и осуществлять положения законодательства в полной мере.

Налоговое законодательство содержит строго ограниченные дискреционные полномочия.

Улучшение налогового законодательства и развитие местной налоговой системы на основе стандартов ЕС и международных стандартов, в том числе подготовка для постепенного соответствия директивам ЕС.

**b) Сбор налогов и пошлин, соблюдение законодательства и принудительное исполнение**

Налоговое законодательство, меры наказания, системы и процедуры обеспечивают правильную уплату налогоплательщиками сумм налогов в установленные сроки.

Надежные и эффективные политики в сфере сбора просроченной задолженности по платежам в бюджет, системы и процедуры в силе и полностью функциональны.

Налоговые правонарушения и уклонения от уплаты налогов систематически и тщательно выявляются, расследуются и подвергаются уголовному преследованию в целях повышения общего уровня соблюдения налогового законодательства.

**c) Налоговый контроль**

План проведения налоговых проверок, который составляется на основе таких факторов риска, как общие риски, специфические риски и риски, связанные с соблюдением НДС, действует и полностью функционален.

**d) Менеджмент налогоплательщиков**

Эффективные системы учета налогоплательщиков и детализированного учета налоговых доходов и платежей налогоплательщиков действуют и полностью функциональны.

Эффективные системы учета налогооблагаемых операций, деятельности и поставок действуют и полностью функциональны.

Эффективные системы мониторинга соблюдения законодательства налогоплательщиками действуют и полностью функциональны.

**e) Права налогоплательщика, обязанности и обязательства**

Права, обязанности и обязательства налогоплательщиков четко определены.

Налогоплательщики имеют доступ к информации о своих правах, обязанностях и обязательствах.

Корректный, справедливый и эффективный процесс обжалования налоговых решений действует и полностью функционален.

**f) Добровольное соблюдение налогового законодательства**

Активное, систематическое и регулярное продвижение добровольного соблюдения налогового законодательства.

Рекомендации/консультации, предусмотренные для налогоплательщиков, легкодоступны и понятны.

Система регистрации и налогового учета проста в использовании и эффективна в администрировании.

**2) Таможенное администрирование**

**a) Законодательство**

Таможенное законодательство имеет комплексный, четкий и прозрачный характер.

Таможенное законодательство согласовано с международным законодательством и стандартами в таможенной сфере.

Таможенное законодательство четко определяет права, обязанности и ответственность таможенных сотрудников, хозяйствующих субъектов и граждан.

Таможенное законодательство предоставляет таможенной администрации достаточные компетенции, позволяющие осуществлять положения законодательства в полной мере.

Таможенное законодательство предусматривает строго ограниченные компетенции по контролю.

**b) Менеджмент экономических операторов**

Эффективные системы учета данных таможенных деклараций и данных по платежам внедрены и полностью функциональны.

Эффективные системы учета обязательств экономических операторов по таможенным платежам внедрены и полностью функциональны.

Адекватная ИТ-система электронного обмена данными с экономическими операторами, основанная на едином пункте доступа, внедрена и полностью функциональна.

Эффективные системы мониторинга соблюдения законодательства внедрены и полностью функциональны.

**c) Сбор доходов**

Разработана стратегия сбора и администрирования доходов, нацеленная на обеспечение правильного сбора, учета, отчетности и аудита всех таможенных доходов.

**d) Транзит, пограничный контроль и посттаможенный аудит**

Эффективные и результативные таможенные проверки, осуществляемые на основе анализа рисков в аэропортах, автомобильных пунктах пропуска через границу и пунктах внутреннего контроля, и облегчающие поток товаров и транспорта, обеспечивающие сбор доходов и защиту граждан, внедрены и полностью функциональны.

Транзитная таможенная система, обеспеченная надежным механизмом гарантирования и внедрением мер по идентификации, предполагающая обязанность использовать авторизованные транспортные средства и таможенные пломбы, внедрена и полностью функциональна.

Эффективный и результативный последующий контроль и посттаможенный аудит, предоставляющие таможенной администрации достаточно законных компетенций для планирования миссий аудита и использования системы управления рисками, внедрены и полностью функциональны.

**e) Облегчение торговли**

Организация таможенных проверок направлена на максимальное сокращение для делового сообщества затрат, информационно-документальных требований, а также времени, необходимого для выполнения таможенных формальностей и требований других пограничных органов, и на обеспечение безопасности цепи поставок.

В отношении экономических операторов, соблюдающих законодательство, применяются упрощенные таможенные процедуры.

Сотрудничество между таможенным органом и деловым сообществом развивается путем применения эффективных инструментов и механизмов.

**f) Применение закона и расследования**

Эффективные и результативные системы выявления, предупреждения и расследования таможенных правонарушений внедрены и полностью функциональны.

Мероприятия по реализации закона и расследованию согласованы с интеллектуальной стратегией, основанной на передовых методах анализа рисков, и направлены на обеспечение защиты доходов и общества.

**g) Безопасность цепи поставок**

Эффективные и результативные меры по обеспечению безопасности международной цепи поставок, согласованные с рамочными стандартами безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации и требованиями Европейского союза, внедрены и действуют в полном объеме.

**h) Права, обязанности и ответственность хозяйствующих субъектов**

Права, обязанности и ответственность хозяйствующих субъектов четко определены.

Хозяйствующие субъекты имеют доступ к информации о своих правах, обязанностях и ответственности.

Корректный, справедливый и эффективный процесс обжалования таможенных решений внедрен и полностью функционален.

*[Пкт.5.5.1 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.5.2. Меры по реформе и ответственное учреждение**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Текущее состояние** | **Проблемные области** | **Меры по реформе** |
| **Среднесрочные цели** | **Долгосрочные задачи** |
| **1** | **2** | **3** | **4** |
| **1) Налоговое администрирование** |
| **Институциональная область** |
| Налоговый орган прошел концептуальный процесс реструктуризации, который привел к эффективной деятельности; повышение гибкости в процессе управления человеческими кадрами; стандартизации услуг, предлагаемых налогоплательщикам, а также к концентрации институциональных усилий на областях с высоким риском налогового соответствия | Правильное и полное исполнение всех функциональных полномочий посредством оптимального разделения обязательств и ответственности в рамках налогового органаКонсолидация институциональных результатов путем исключения из полномочий налогового органа нефинансовой деятельности, администрируемой на данный момент налоговым органом | Описание и постоянный пересмотр процессов в рамках Государственной налоговой службы, включая процессов, соотнесенных с налогоплательщикамиВнесение изменений в законодательство путем исключения из обязанностей Государственной налоговой службы нефинансовой деятельности, администрируемой на данный момент Государственной налоговой службой | Упрощение процедур расчета, отчетности и оплаты налоговых обязательствСоздание соответствующих условий для функционирования объединенной структуры Государственной налоговой службы |
| **Добровольное соблюдение законодательства и обслуживание налогоплательщиков** |
| Информация для налогоплательщиков доступна в средствах массовой информации, на официальном сайте Государственной налоговой службыГосударственная налоговая служба организует информационные кампании относительно законодательных и нормативных изменений в налоговой областиГосударственная налоговая служба зарегистрировала прогресс в области внедрения системы управления рисками по соблюдению налогового законодательства | Улучшение и развитие услуг, предоставляемых налогоплательщикам для продвижения добровольного соблюдения законодательства при оплате налогов и сборовУлучшение и постоянное обновление информации на официальной страницеНепрерывное развитие общей стратегии соответствия налогоплательщиковКонсолидация возможностей администрирования и обслуживания крупных налогоплательщиков (физические и юридические лица) | Разработка и внедрение ежегодных программ по соблюдению налогового законодательстваУлучшение процесса администрирования крупных налогоплательщиков посредством разработки и внедрения Программ по соблюдению налогового законодательстваВнедрение Стратегии взаимодействия Государственной налоговой службыУлучшение и расширение области применения электронных услуг, оказываемых налогоплательщикам, включая услуги электронного декларирования и электронных платежей | Рост уровня удовлетворения налогоплательщиков услугами, оказываемыми Государственной налоговой службойРост уровня добровольного соблюдения налогоплательщиками положений налогового законодательстваУвеличение до 70% доли электронных деклараций от общего количества представленных налоговых отчетов |
| **Налоговый контроль** |
| Система управления рисками была внедрена в рамках Государственной налоговой службыПланирование проверок осуществляется централизованноГосударственная налоговая служба использует установленные критерии риска для выявления новых критериев рискаДеятельность Государственной налоговой службы с целью противодействия предприятиям, осуществляющим псевдодеятельность | Внедрение новых практик и методологий планирования и проведения налоговых проверокРост эффективности налоговых контролей, обеспеченный улучшением процессов налогового контроляПересмотр и постоянное обновление критериев риска, облегчая более эффективно отбор групп налогоплательщиков, представляющих высокий риск уклонения от уплаты налогов | Автоматизация процессов, связанных с деятельностью по налоговому контролюРазработка планов действий для предупреждения и борьбы с уклонением от уплаты налогов и с налоговым мошенничеством посредством консолидации возможностей расследования мошенничеств и развития идентификационной системы рисков уклонения от уплаты налоговРост профессионализма сотрудников Государственной налоговой службы посредством разнообразного и непрерывного обученияПостоянное обновление Руководства по налоговому контролю | Повышение результатов контролей посредством стандартизации процесса проведения налоговых контролейСнижение теневой экономики путем улучшения порядка управления рисками соблюдения налогового законодательства |
| **Управление задолженностями** |
| Вследствие реорганизации налогового органа, функция управления была сконцентрирована на региональном уровне | Описание и стандартизация процессов и процедур управления задолженностямиРазвитие эффективной системы управления задолженностями | Разработка операционного руководства в части, касающейся управления задолженностямиСтандартизация и улучшение процесса принудительного исполнения | Улучшение процессов и процедур управления задолженностями в целях их снижения |
| **2) Таможенное администрирование** |
| Таможенное законодательство определяет права, обязанности и ответственность хозяйствующих субъектов, участвующих в таможенной деятельностиТаможенное законодательство предусматривает четкие компетенции для таможенного надзора и контроля, а также меры наказания за несоблюдение законодательстваТаможенный кодекс был изменен и дополнен концепцией управления рисками и положениями соответствия национальной базы требованиям Интегрированного таможенного тарифа ЕС (TARIC)Хозяйствующие субъекты идентифицируются идентификационным номером хозяйствующего субъекта в целях производства таможенных процедур и таможенных платежей. Обмен данными по таможенным платежам происходит между таможенной информационной системой, Государственным казначейством и КБ «Moldova-Agroindbank» АО посредством Правительственной услуги электронных платежей «M-Pay». Хозяйствующие субъекты обязаны указывать идентификационный номер на всех коммерческих документахОсуществление таможенных платежей посредством единого казначейского счетаСверка доходов между Таможенной службой и Государственным казначейством производится ежедневно, ежемесячно и ежегодно на центральном уровнеТаможенная служба разработала параметры избирательности и профили риска, охватывающие все таможенные режимыПосттаможенный аудит находится в рабочем состоянии. План проведения посттаможенного аудита разработан на 3 месяца вперед и утвержден руководством Таможенной службыПлан предусматривает общую проверку на определенный период времени или тематическую проверку и выявляет возможные нарушения, с оценкой экономического эффектаТаможенная служба обладает способностями по внедрению новой компьютеризированной системы транзитаПрограмма таможенной реформы нацелена на: повышение прозрачности и коммуникации для улучшения институционального диалога с частным сектором. Определение упрощенных таможенных процедур для надежных хозяйствующих субъектов и ужесточение таможенного контроля для хозяйствующих субъектов, не соблюдающих законодательство является приоритетнымОрганизуются операции мобильных команд по всей территории.Реализуются соглашения о взаимной административной помощи в таможенных делахПодписаны меморандумы о взаимопонимании с деловой средойТаможенные органы Республики Молдова и Румынии подписали соглашение, регулирующее сотрудничество в пунктах перехода границы и обмен таможенными даннымиДействует система обмена предварительными таможенными данными с Таможенной службой УкраиныОперации Таможенной службы определены в преимущественно прозрачной таможенной нормативной базе, а релевантная информация доступна для хозяйствующих субъектов и налогоплательщиков в средствах массовой информации и в других источникахТаможенная служба организует информационные кампании по выбранным темам, касающимся нового или измененного законодательства, измененных процедур и других вопросов, представляющих всеобщий интерес и всеобщее значение. Издание «VAMA» предоставляет информацию относительно обновления законодательства, формальностей и процедур. Таможенный кодекс содержит положения и процедуры подачи апелляционных жалоб, которые на первом уровне рассматриваются таможенным органом, а в случае несогласия - в судебных инстанцияхРешение № 4 (декабрь 2010 г.) Высшей судебной палаты вносит ясность в процесс применения таможенного законодательства и административных процедур | Внедрение пересмотренного законодательства, регулирующего посттаможенный контрольНеобходимо улучшить и ускорить процесс разработки и принятия нового таможенного законодательстваРазработка и продвижение нового Таможенного кодекса, согласованного с положениями законодательства Европейского СоюзаСверка оценки обязательств для улучшения прогноза доходов и управления потоком денежных средств на краткосрочный периодНеобходимо разработать параметры и профили избирательности для отбора хозяйствующих субъектов в целях посттаможенного аудита и режима транзитаНеобходимо разработать основанную на анализе риска систему отбора хозяйствующих субъектов для посттаможенного аудитаВнедрение программы, основанной на системе «trader-centric», для посттаможенного контроляНеобходимо ускорить реализацию плана внедрения новой компьютеризированной системы транзитаПовышение уровня участия гражданского общества и делового сообщества в процессе принятия решенийВнедрение упрощенных процедур для большего количества хозяйствующих субъектов, соблюдающих законодательствоНеобходимо продлить пилотный проект по признанию статуса авторизованного экономического оператора (AEO) Республика Молдова - Европейский СоюзКорректировка общей концепции применения закона для Таможенной службыНормативно-правовая база нуждается в пересмотре для обеспечения соответствующих компетенций Таможенной службыПовышение уровня информирования граждан и хозяйствующих субъектов о таможенных правилах |  |  |
| **Учреждения, ответственные за компонент 5:** Министерство финансов;Государственная налоговая инспекция;Таможенная служба |

*[Таблица пкт.5.5.2 в редакции Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.6. Государственные закупки**

В этой главе рассматриваются аспекты государственных закупок. Управление деятельностью в данной области осуществляется ответственным управлением Министерства финансов (на уровне разработки политик) и Агентством государственных закупок (на уровне внедрения политик). Основная задача настоящей главы заключается в том, чтобы создать закупающим органам правовые и институциональные условия для эффективного использования государственных средств и обеспечения наилучших условий для предоставления высококачественных публичных услуг.

**5.6.1. Основные принципы и ожидаемые результаты**

**а) Прозрачность, полнота и конкуренция в нормативно-правовой базе;**

**b) Использование конкурентных методов закупок:**

Содействие участию в процедурах закупок иностранных поставщиков и контрактантов (экономические операторы-нерезиденты), способствуя тем самым международной торговле.

Обеспечение корректного и справедливого отношения ко всем поставщикам и контрактантам.

**c) Доступ общественности к информации о государственных закупках:**

Обеспечение публичного доступа к полной и достоверной информации о закупках в разумные сроки;

Создание независимого процесса рассмотрения жалоб.

**5.6.2. Меры по реформе и ответственное учреждение**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Текущее состояние** | **Проблемные области** | **Меры по реформе** |
| **Среднесрочные цели** | **Долгосрочные задачи** |
| **1** | **2** | **3** | **4** |
| **Прозрачность, полнота и конкуренция в нормативно-правовой базе** |
| Система государственных закупок обеспечивается законодательной и нормативной базой, которая лишь частично обеспечивает соответствие новым директивам ЕСВ результате контроля, осуществляемого Агентством государственных закупок, применяются санкции за нарушение законодательства, регулирующего государственные закупки14 июля 2016 года Республика Молдова стала членом Соглашения о государственных закупках Всемирной торговой организацииСуществует учреждение (Национальное агентство по рассмотрению споров) и механизм, обеспечивающий независимость и беспристрастность урегулирования споров, сформулированных в рамках процедур государственных закупок, функционирующий с сентября 2017 года | Правовая база должна предусматривать все действия, имеющие отношение к государственным закупкамНеобходимо дополнить рамки санкций за нарушение нормативно-правовой базы в области государственных закупокНеобходимо создать законодательную базу для государственных закупок в областях обороны и коммунальных услуг в соответствии с директивами ЕС | Полное согласование законодательной базы государственных закупок с Директивой ЕС в классическом секторе государственных закупокДополнение Кодекса Республики Молдова о правонарушениях путем включения новых санкций за несоблюдение правовой базы в области государственных закупок | Создание правовой основы в соответствии с Директивой ЕС в секторе коммунальных услугСоздание законодательной базы в отношении государственных закупок в области обороны, соответствующей Директиве ЕС |
| **Использование конкурентных методов закупок** |
| Существует система на основе методов закупок, которые обеспечивают открытую конкуренцию, используемая в удовлетворительной степениСуществует нехватка квалифицированного персонала в области государственных закупок в государственных органах и учреждениях | Особое внимание следует уделять ограничению практики путем искусственного дробления контрактов, во избежание конкурентных методов государственных закупокСтепень прозрачности при проведении процедур государственных закупок имеет низкий уровень доверия в бизнес-средеНеобходимо оказывать профессиональную помощь лицам, осуществляющим обязанности в области государственных закупок, в составе государственных органов/ учреждений и экономических операторов | Тестирование новой системы электронных государственных закупокСоздание и внедрение надежной системы обучения и непрерывного профессионального развития для специалистов в области государственных закупок | Внедрение новой системы электронных государственных закупокНе менее 80 процентов процедур закупок, осуществляемых закупающими органами, производятся с использованием новой системы электронных государственных закупокРазработка и внедрение программы профессиональной сертификации для специалистов в области государственных закупок |
| **Доступ общественности к информации о государственных закупках** |
| Существуют адекватные средства, посредством которых информация о процедурах государственных закупок публикуетсяСуществует система сбора данных о заключенных контрактах государственных закупок | Необходимо усовершенствовать механизм сбора и анализа информации о государственных закупках и обеспечить доступ общественности к этой информации | Разработка компонента е-статистики в рамках системы электронных государственных закупок | Повышение прозрачности информации о процедурах государственных закупок |
|   **Учреждения, ответственные за основной компонент 6:**Министерство финансов;Агентство государственных закупок;Национальное агентство по разрешению споров |

*[Таблица пкт.5.6.2 в редакции Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.7. Информационная система управления публичными финансами**

Данная глава охватывает основные аспекты существующей Информационной системы, а также аспекты, касающиеся внедрения и развития Информационной системы управления публичными финансами.

*[Пкт.5.7 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.7.1. Основные принципы и ожидаемые результаты**

В контексте настоящей Стратегии Информационная система управления публичными финансами ориентирована на модернизацию всех процессов менеджмента публичных финансов, в том числе процессов разработки и исполнения бюджета, а также бухгалтерского учета операций и финансовой отчетности. Она также предусматривает улучшение процессов финансового менеджмента, обеспечение эффективности, прозрачности и контроля публичных расходов.

**a) Поддержка существующей Информационной системы**

**b) Внедрение и развитие Информационной системы управления публичными финансами**

**Характеристики Информационной системы управления публичными финансами:**

Интегрированная система, способная к прогрессивной модернизации в целях адаптации к будущим потребностям.

Общая платформа и пользовательский интерфейс для заинтересованных сторон из различных органов, ответственных за управление финансами.

Администрирование операций, совершаемых в рамках Единого казначейского счета.

Обеспечение основных функций по управлению публичными финансами, а именно: подготовка и утверждение бюджета, управление бюджетными ассигнованиями, управление обязательствами, управление платежами и поступлениями, управление денежными потоками, финансовые отчеты, накопление, хранение и анализ информации.

Поддержка процесса разработки многолетнего бюджетного прогноза и годового бюджета, разработка макроэкономических сценариев на основе макроэкономических прогнозов.

Поддержка анализа воздействия политик и разработка пределов по расходам.

Предоставление инструментов планирования управления и отчетности по результативности программ расходов бюджетных органов, а также соответствующей отчетности.

Предоставление комплексных аналитических инструментов для анализа тенденций различных элементов налоговых операций, позволяющих обеспечить будущие перспективы.

Предоставление возможности генерировать историческую базу данных по лимитам бюджета и расходам; данные об операциях на самом высоком уровне детализации; о потоках ликвидности и банковских операциях.

Обеспечение возможности осуществлять операции в режиме реального времени.

Гибкое предоставление информации из базы данных для менеджмента по запросу пользователя на желаемом уровне детализации;

Обеспечение свободного доступа для аудиторов и контролирующих органов к данным по финансовым операциям в целях аудита и контроля.

Обеспечение интероперабельности Информационной системы управления публичными финансами с другими информационными системами и освоение электронных услуг и цифровых платформ Правительства (M-Connect, M-Pay, M-Cloud).

*[Пкт.5.7.1 изменен Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**5.7.2. Меры по реформе и ответственное учреждение**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Текущее состояние** | **Проблемные области** | **Меры по реформе** |
| **Среднесрочные цели** | **Долгосрочные задачи** |
| **1** | **2** | **3** | **4** |
| **Поддержка существующей информационной системы** |
| Существующая информационная система обеспечивает автоматизацию процессов разработки и исполнения бюджета, сбор финансовых отчетовУправление государственным долгом обеспечивается Информационной системой DMFAS 6.0Существующая информационная система подключена к Автоматизированной системе межбанковских платежей Национального банка Молдовы, а также к другим информационным системам, и обеспечивает интерфейс с администраторами доходовПользователями существующей информационной системы являются Министерство финансов, бюджетные органы/учреждения и публичные учреждения, которые обслуживаются посредством Единого казначейского счетаКоммуникация бюджетных учреждений с Информационной системой управления публичными финансами происходит посредством веб-интерфейсаВедение информационной системы бухгалтерского учета органов публичного управления | Необходимо развитие инструментов анализа и отчетности в реальном времениНеобходимо непрерывное приведение системы бухгалтерского учета в соответствие с планом счетов и бюджетной классификацией | Сохранение существующей информационной системы в рабочем состоянии, расширение функциональных возможностей в зависимости от потребностей пользователейПриведение информационной системы бухгалтерского учета органов публичного управления в соответствие с изменениями плана счетов и бюджетной классификациейСохранение Информационной системы DMFAS 6.0Непрерывная модернизация аппаратного и сетевого оборудования | Участие в инициативе Правительства по консолидации информационных систем (Цифровая Молдова 2020)Обеспечение интероперабельности Информационной системы управления публичными финансами с другими информационными системами ПравительстваРазвитие и внедрение инструментов анализа и отчетности в реальном времени |
| **Внедрение и развитие Информационной системы управления публичными финансами** |
| Была разработана концепция новой Информационной системы управления публичными финансами, в том числе институциональная и организационная оценкаНа протяжении 2015-2016 годов были внедрены все модули Информационной системы управления публичными финансами, обеспечивающие процесс планирования, утверждения, исполнения и отчетности в соответствии с новой бюджетной классификацией и новым планом счетовБыла создана современная Серверная комната, соответствующая международным стандартамБыла создана собственная телекоммуникационная инфраструктураИнформационная система управления публичными финансами включает в себя модули по разработке и утверждению бюджета, управлению ассигнованиями, управлению обязательствами, управлению платежами и поступлениями, управлению денежными потоками, бухгалтерскому учету и финансовой отчетности, инструменты накопления и хранения данных, а также формирования аналитических отчетов, различных динамик и т.п.Пользователями Информационной системы управления публичными финансами являются Министерство финансов, центральные публичные органы и финансовые управления административно-территориальных единиц второго уровня; административно-территориальные единицы первого уровня, публичные учрежденияЦентр обработки вызовов, обеспечивающий поддержку пользователям Информационной системы управления публичными финансами, был создан в 2015-2016 гг. | Необходимо улучшение уровня обеспечения вычислительной техникой и средствами передачи данных бюджетных органов/ учреждений для использования Информационной системы управления публичными финансамиНеобходимость обучения персонала Министерства финансов и персонала, вовлеченного в управление финансами в рамках бюджетных органов/учрежденийИнформационная система управления публичными финансами требует развития для предоставления поддержки для анализов, необходимых пользователям, уполномоченным функцией мониторинга, контроля и аудита, и интерфейса с программным обеспечением, используемым бюджетными органами/ учреждениямиРазличные информационные системы бухгалтерского учета, используемые бюджетными органами/ учреждениями | Непрерывное развитие Информационной системы управления публичными финансами в рамках Министерства финансов/ бюджетных органов/ учрежденийКонсолидация возможностей Центра обработки вызовов для обеспечения поддержки пользователям Информационной системы управления публичными финансами и Информационной системы бухгалтерского учета для бюджетных органов/ учрежденийОпределение потребностей в подготовке и обучении персонала Министерства финансов, бюджетных органов/ учреждений и публичных учреждений, которые обслуживаются посредством Единого казначейского счета в области использования Информационной системы управления публичными финансамиУвеличение числа бюджетных органов/ учреждений, ведущих бухгалтерский учет в Информационной системе бухгалтерского учета для бюджетных органов/ учреждений | Непрерывное совершенствование и развитие Информационной системы управления публичными финансамиНепрерывное обучение пользователей Информационной системы управления публичными финансамиИнтеграция Информационной системы управления публичными финансами с электронной системой государственных закупокОсвоение электронных услуг и цифровых платформ Правительства (M-Connect, M-Pay, M-Cloud)Внедрение информационных услуг по ведению бухгалтерского учета бюджетных органов/ учреждений на общей платформе Правительства |
|   **Учреждения, ответственные за основной компонент 7:**Министерство финансов;Государственное предприятие «Fintehinform» |

*[Таблица пкт.5.7.2 в редакции Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

**Глава VI**

**ПЕРЕСМОТР, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА СТРАТЕГИИ**

Как отмечалось в предыдущих главах, настоящую Стратегию следует рассматривать как свод проводимых реформ во всех основных областях менеджмента публичных финансов – основных компонентах. Внедрение Стратегии зависит от направленных усилий в каждой тематической области каждого основного компонента. Пересмотр, мониторинг и оценка задуманы таким образом, чтобы облегчить данный процесс.

Общая ответственность за реализацию реформы менеджмента публичных финансов принадлежит Министерству финансов, которое будет координировать выполнение компетентными службами и органами соответствующих действий по каждому основному компоненту Стратегии, а также руководить пересмотром и механизмами мониторинга Стратегии и отвечать за регулярную оценку предусмотренных в ней качественных показателей задач реформы.

Мониторинг и оценка внедрения Стратегии осуществляются с использованием системы, основанной на ежегодных показателях результата. Ежегодно разрабатывается план действий, включающий предполагаемые меры по реформе, действия по внедрению, ответственные учреждения, срок реализации, оцененные расходы и источники финансирования для предполагаемых действий, а также соответствующие показатели выполнения.

Внедрение настоящей Стратегии будет основано на итеративном подходе с использованием двух фундаментальных элементов:

нисходящий процесс, которым выявляются критические проблемы политик на высоком уровне, для информирования или корректировки определенной стратегии или плана действий основного компонента; и

восходящий процесс, которым процессы пересмотра и мониторинга в каждой стратегии или плане действий в определенном основном компоненте будут обновлять цели, изложенные в настоящей Стратегии, и информировать о них.

В целях обеспечения вышеупомянутого систематического подхода Министерство финансов назначит техническую команду, которая будет отвечать за наблюдение за действиями Стратегии. Техническая команда будет состоять из профессионалов, представляющих все тематические области по каждому основному компоненту. Предпочтение будет отдано скорее методу консультирования, чем негибкому бюрократическому механизму. В результате утверждения Стратегии и после значительного периода внедрения данного метода будет исследована возможность создания более стабильного механизма мониторинга.

Кроме итеративного пересмотра, процесса мониторинга и обновления, Стратегия будет подвергаться независимой оценке на регулярной основе. Задача оценки будет заключаться в повышении эффективности процесса выполнения Стратегии, а также в обеспечении гарантий (или рекомендации коррективных мер), направленных на обеспечение отсутствия дублирования усилий со специализированными стратегиями основных компонентов. Важно, чтобы менеджмент публичных финансов представлял собой свод проблем, являющихся предметом политических дискуссий на высоком уровне, а не дублированием и использованием ограниченных ресурсов Министерства финансов и компетентных органов.

Правительство также признает значение информирования граждан о важных тенденциях в политике и практике менеджмента публичных финансов, используя четкую и легкодоступную информацию. В начале каждого года Министерство финансов будет обеспечивать опубликование на своей официальной странице ежегодного отчета о реализации Плана действий для внедрения Стратегии.

Кроме заинтересованных публичных сторон, ключевыми заинтересованными сторонами стратегии развития менеджмента публичных финансов являются:

партнеры по развитию – процесс консультирования Стратегии направлен на активизацию диалога;

парламентская комиссия по экономике, финансам и бюджету и высший орган аудита (Счетная палата) – эти учреждения играют институциональную роль в системе контроля и ответственности в сфере управления публичными финансами, а их участие должно консолидировать стратегию развития менеджмента публичных финансов, в том, что касается как процесса, так и качества.

Настоящая Стратегия рассчитана на продолжение консультаций и взаимодействие с вышеупомянутыми учреждениями, направленных на укрепление процесса консультирования, а также политических дискуссий по вопросам управления публичными финансами.

*[Глава VI изменена Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

Приложение № 1

к Стратегии развития менеджмента

публичных финансов на 2013-2020 годы

**Сводная таблица**

**оценки публичных расходов и финансовой ответственности**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Код** | **Показатель** | **Баллы****2015** | **Баллы****2011** |
| **1** | **2** | **3** | **4** |
| **A. РЕАЛИЗАЦИЯ МЕНЕДЖМЕНТА ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ: Реалистичность бюджета** |
| PI-1 | Совокупные показатели исполнения фактических расходов по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом | A | B |
| PI-2 | Структура фактических расходов по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом | A | B+ |
| PI-3 | Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета, по сравнению с первоначально утвержденным бюджетом | A | B |
| PI-4 | Сумма задолженности по расходам и ее мониторинг | A | A |
| **B. КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ: Полнота и прозрачность** |
| PI-5 | Классификация бюджета | A | B |
| PI-6 | Полнота информации, указываемой в бюджетной классификации | A | A |
| PI-7 | Объем неучтенных государственных операций | A | A |
| PI-8 | Прозрачность финансовых отношений между органами публичного управления разных уровней | A | A |
| PI-9 | Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц публичного сектора | A | B+ |
| PI-10 | Доступ общественности к важнейшей финансовой информации | B | A |
| **C. БЮДЖЕТНЫЙ ЦИКЛ** |
|   | **C (i) Составление бюджета в соответствии с целями политики** |   |   |
| PI-11 | Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса | B | B |
| PI-12 | Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении расходов и бюджета | A | B+ |
|   | **C (ii) Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета** |   |   |
| PI-13 | Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков | A | A |
| PI-14 | Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков | B | A |
| PI-15 | Эффективность сбора налогов | D+ | D+ |
| PI-16 | Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам | C+ | C+ |
| PI-17 | Учет остатков денежных средств, задолженности и гарантий и управление ими | A | A |
| PI-18 | Эффективность мер по контролю начисления заработных плат | B+ | B+ |
| PI-19 | Прозрачность, конкуренция и механизм обжалования в сфере закупок | B | B |
| PI-20 | Эффективность мер внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой | B+ | B+ |
| PI-21 | Эффективность внутреннего аудита | B+ | B+ |
|   | **C (iii) Бухгалтерский учет, ведение документации и отчетность** |   |   |
| PI-22 | Своевременность и регулярность согласования счетов | A | A |
| PI-23 | Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги | A | A |
| PI-24 | Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета в течение года | C+ | C+ |
| PI-25 | Качество и своевременность годовых финансовых отчетов | C+ | C+ |
|   | **C (iv) Внешний контроль и аудит** |   |   |
| PI-26 | Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов | B+ | B+ |
| PI-27 | Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом | B+ | B+ |
| PI-28 | Рассмотрение заключений внешнего аудита законодательным органом | C+ | C+ |
| **D. ПРАКТИКИ ДОНОРОВ** |
| D-1 | Прогнозируемость прямой бюджетной поддержки | D+ | D |
| D-2 | Финансовая информация, предоставленная донорами, для бюджетирования и отчетности относительно поддержки, предоставленной программами и проектами | C | C+ |
| D-3 | Доля поддержки, управляемой посредством использования национальных процедур | D | C |

*[Приложение N 1 в редакции Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*

*[Приложение N 2 утратило силу согласно Пост.Прав. N 1149 от 20.12.2017, в силу 12.01.2018]*