

Утвержден
Постановлением Счетной палаты
№34 от 06 июля 2009 года

**Отчет
о порядке управления публичными
финансовыми средствами в
2008 бюджетном году**

Кишинэу, 2009

СОДЕРЖАНИЕ

Приложение :Отчет о деятельности Счетной палаты в 2008 году Список аббревиатур	2
Список аббревиатур	3
Предисловие.....	5
Введение.....	7
Резюме.....	9
I Раздел. Менеджмент публичных финансов	20
II Раздел. Порядок составления и использования средств национального публичного бюджета за 2008 бюджетный год	27
II.1 Формирование и использование средств государственного бюджета	27
II.1.1. Правильность и законность принятия решений по возмещению НДС.....	33
II.1.2. Публичный долг, государственные гарантии и государственное рекредитирование	37
II.1.3 Использование публичных финансовых средств для капитальных вложений и капитального ремонта	40
II.1.4. Использование публичных финансовых средств некоторыми публичными органами управления и подведомственными учреждениями	46
II.2. Формирование и использование бюджета государственного социального страхования.....	53
II.3. Формирование и использование средств фондов обязательного медицинского страхования	56
II. 4. Формирование и использование бюджетов административно-территориальных единиц.....	62
III Раздел. Результаты других контрольных мероприятий/аудитов.....	69
III.1. Использование бюджетных средств публичными органами власти.....	69
III.1.1. Международная деятельность.....	69
III.1.2. Юстиция	73
III.1.3. Образование.....	75
III.1.3.1. Среднее и дошкольное образование	75
III.1.3.2. Среднее специальное образование	78
III.1.3.3. Высшее образование	81
III.1.4. Прочие службы связанные с экономической деятельностью	83
III.1.5. Проекты, финансируемые за счет внешних источников.....	84
III.1.5.1. Проект водоснабжения и канализации	84
III.1.5.2. Фонд социальных инвестиций Молдовы	87
III.2. Сохранность и управление государственным имуществом.....	89
III.2.1. Сохранность и управление государственным имуществом государственными предприятиями, подведомственными Министерству экономики и торговли в 2007-2008 гг.	89
III.2.2. Сохранность и управление государственным имуществом учреждениями и предприятиями сферы культуры за 2005-2008 гг.....	98
III.3. Результаты заданий аудитов эффективности проведенных в некоторых областях общественного интереса	105
III. 3.1. Аудит эффективности государственных закупок в контексте нового Закона о государственных закупках	106
III.3.2. Аудит эффективности использования публичных финансовых средств предназначенных для борьбы с раковыми заболеваниями	113
IV Раздел. Результаты деятельности по мониторингу исполнения требований и рекомендаций Счетной палаты	118
IV.1. Обобщение принятых мер/действий по исполнению требований и рекомендаций Счетной палаты.....	118
IV.2. Меры, предпринятые по устранению недостатков и нарушений, указанных в Отчете Счетной палаты о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2007 бюджетном году	122
Заключение.....	126
Приложение: Отчет о деятельности Счетной палаты в 2008 году	

Список аббревиатур

АПУ – Академия публичного управления

АСРТ – Агентство строительства и развития территорий

AISCCUF – Ассоциация высших органов контроля, в основе которых стоит использование французского языка

АМРГЗГП – Агентство материальных резервов, государственных закупок и гуманитарной помощи

АЭЗМ – Академия экономических знаний Молдовы

АНМ – Академия наук Молдовы

БГСС – бюджет государственного социального страхования

ВБ – Всемирный банк

НБМ – Национальный банк Молдовы

УТБ – Универсальная товарная биржа

ЦБЭПК – Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией

СПРМ – Счетная палата Республики Молдова

ССПР – Среднесрочный прогноз расходов

ВПФК – Внутренний публичный финансовый контроль

НМСК – Национальная медицинская страховая компания

НКСС – Национальная касса социального страхования

НКФР – Национальная комиссия по финансовому рынку

НКЦБ – Национальная комиссия по ценным бумагам

ЗЦО – запрос ценовых ofert

СНГ – Содружество независимых государств

УАКН – Управление по администрированию крупных налогоплательщиков

УГСВПФК – Управление по гармонизации системы внутреннего публичного финансового контроля

ГУОМС – Главное управление образования молодежи и спорта

ГУГО – Главное управление государственной охраны

ДПУ – Департамент пенитенциарных учреждений

УОМС – Управление образования, молодежи и спорта

СПЗ – Специальные права заимствования

ДВК – Департамент войск карабинеров

EUROSAI – Европейская организация высших органов аудита

ФОМС – фонды обязательного медицинского страхования

ФСИМ – Фонд социальных инвестиций Молдовы

МАР – Международная ассоциация по развитию

ГГНИ – Главная государственная налоговая инспекция

ГНИ – Государственная налоговая инспекция

МСУ – медико-санитарные учреждения

ПМСУ – публичные медико-санитарные учреждения

INTOSAI – Международная организация высших органов аудита

ИО – Институт онкологии

ВОА – высший орган аудита
МО – Министерство обороны
МИДЕИ – Министерство иностранных дел и европейской интеграции
МВД – Министерство внутренних дел
МСХПП – Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности
МКТ – Министерство культуры и туризма
МПМ – Министерство просвещения и молодежи
МФ – Министерство финансов
МПФ – Менеджмент публичных финансов
НХМ – Национальный художественный музей
НМАИМ – Национальный музей археологии и истории Молдовы
НМЭПВ – Национальный музей этнографии и природоведения
МСЗСР – Министерство социальной защиты, семьи и ребенка
МЗ – Министерство здравоохранения
МТДХ – Министерство транспорта и дорожного хозяйства
ТКО – территориальный кадастровый офис
НБ – Налоговое бюро
НОАШ – Национальный офис аудита Швеции
ООН – Организация объединенных наций
ПСР – План стратегического развития
ВВП – внутренний валовой продукт
СФКР – Служба финансового контроля и ревизии
СЕЕСР – Проект сотрудничества по Юго-восточной Европе
ГНС – Государственная налоговая служба
ПС – Пограничная служба
ИСМФ – Информационная система менеджмента финансов
НСБУ – Национальные стандарты бухгалтерского учета
СГЖЧС – Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций
НДС – налог на добавленную стоимость
ГАУМ – Государственный аграрный университет Молдовы
АТЕ – административно-территориальная единица
ЕС – Европейский союз
ПВПВК – Подразделение по внедрению проектов водоснабжения и канализации
ГПУ – Государственный педагогический университет
АСШМР – Агентство соединенных штатов по международному развитию
ГУФКС – Государственный университет физической культуры и спорта
ГУМ – Государственный университет Молдовы
ГУМФ – Государственный университет медицины и фармации
АТО – Автономное территориальное образование
ТУМ – Технический университет Молдовы
ГЦБ – государственные ценные бумаги
КСТР – Координационный совет по телевидению и радио
МЭТ – Министерство экономики и торговли

Предисловие

Настоящий Отчет представляет возможность проинформировать Парламент и заинтересованные факторы о результатах контрольной/аудиторской деятельности, проводимой в соответствии с конституционными и правовыми полномочиями в части контроля за формированием, администрированием и использованием публичных финансовых средств и управления публичным имуществом. Отчет отражает порядок управления публичных финансовых средств и публичного имущества за 2008 истекший бюджетный год и представляет аналитический синтез основных выводов и констатаций аудита, которые, по мнению Счетной палаты, заслуживают особого внимания со стороны Парламента. При этом Парламенту и Правительству даются некоторые рекомендации по улучшению менеджмента публичных финансов субъектов, подвергнутых аудиту. Постановления Счетной палаты по проведенным контролям/аудитам опубликованы в Официальном мониторе Республики Молдова и размещены на веб-странице Счетной палаты <http://www.ccrm.md>.

Своей формой и содержанием, отчет является следующим важным шагом в сторону понимания и повышения ответственности за качественное управление публичных средств и публичного имущества в Республике Молдова.

Для Счетной палаты 2008 год был ознаменован внедрением наилучших достижений внешнего публичного аудита, основанных на применении современных стандартов и процедур аудита. Контрольные мероприятия/аудиты, проведенные в соответствии с годовыми программами контрольной/аудиторской



деятельности, были нацелены на некоторые отрасли социально-экономической важности, основные задачи которых состояли как в констатации законности и соответствия, так и в оценке эффективности, экономности и результативности управления публичными финансами и публичным имуществом в некоторых сферах государственного интереса.

Счетная палата продолжила реализацию задач Плана стратегического развития по созданию и функционированию высшего органа аудита в соответствии с международными стандартами и наилучшими достижениями в области внешнего публичного аудита и приближения Счетной палаты Республики Молдова к международным и европейским ценностям. На протяжении года реализован ряд инновационных проектов, направленных на институциональную консолидацию, основным из них является разработка и утверждение Парламентом, 5 декабря 2008 года, но-

вого Закона о Счетной палате. Посредством оценки соответствия, законности, экономичности, эффективности и результативности управления публичными финансовыми средствами и публичным имуществом, а также через продвижение стандартов транспарентности и ответственности, Счетная палата напрямую будет способствовать улучшению менеджмента публичных финансов в Республике Молдова.

Первостепенной задачей Счетной палаты являлось кадровое развитие, обеспечение профессионализма и навыков работников для преодоления трудностей в процессе внедрения стандартов и наилучших достижений в области внешнего публичного аудита, а также продвижения учреждения на международном уровне.

Следуя наилучшим практикам представления отчетности, в соответствии с которыми высшие органы аудита отчитываются также и о порядке управления собственными средствами (человече-

скими, финансовыми, информационно-техническими) в процессе выполнения основных компетенций и полномочий и реализации задач стратегического развития, в Приложении представлен Отчет о деятельности Счетной палаты в 2008 году.

Хотелось бы выразить благодарность субъектам, подвергнутым Счетной палатой аудиту, которые лояльно и эффективно поддержали наш труд.

В завершении, выражаю благодарность всем работникам Счетной палаты, которые в процессе выполнения своей деятельности, динамично и заинтересовано способствовали эффективному управлению публичными средствами на благо общества.

Алла ПОПЕСКУ

Председатель Счетной палаты

Кишинев, 06 июля 2009 года



Пленум Счетной палаты

Введение

В настоящем Отчете Счетная палата, руководствуясь наилучшими практиками в области составления отчетности высшим органом контроля/аудита, рассматривает результаты контрольной/аудиторской деятельности, осуществленной в соответствии с Программой контрольной/аудиторской деятельности на 2008 год (II полугодие) – 2009 (I полугодие), представив их в виде, в котором, надеемся, будет наилучшим образом воспринят всеми заинтересованными лицами (Парламентом, средствами массовой информации, гражданским обществом), что созвучно требованию Лимской декларации руководящих принципов аудита, принятой IX Конгрессом INTOSAI в 1977 году.

Следуя вышеуказанному принципу, основными задачами Отчета являются:

- отражение порядка управления публичными финансовыми средствами и публичным имуществом за истекший бюджетный год, как в аспекте соблюдения законодательства и ответственности, так и в аспекте эффективности, экономичности и результативности;
- рассмотрение перспективы аудита, с выражением Счетной палатой мнений относительно правильности и надежности финансовой отчетности по функциональности систем внутреннего контроля и др.;
- продвижение концепции и основных принципов менеджмента публичных финансов, ответственности, транспарентности и эффективности на всех уровнях выполнения бюджетов;
- отражение ситуации и тенденций в области менеджмента публичных финансов, внутреннего публичного финансового контроля (ВПФК) на фоне реформ, реализованных в процессе внедрения Проекта «Менеджмент публичных финансов», управляемых Министерством финансов;
- сосредоточение на слабых пунктах отчетности о порядке, в котором Правительство и публичные власти внедряли требования и рекомендации по контролю/аудиту;
- представление результатов деятельности Счетной палаты, в том числе реализация задач стратегического развития, порядок использования финансовых, кадровых и технических ресурсов, достижения в кадровом развитии и обеспечении профессионализма, через освоение навыков и процедур аудита, развития нормативно-методологической базы и др.

Учитывая намеченные задачи, Отчет состоит из следующих Разделов:

Резюме – синтезирует основные выводы и заключения относительно законности, соответствия и эффективности управления публичными финансовыми средствами в субъектах, подвергнутых аудиту и их воздействие на менеджмент публичных финансов.

Раздел I – представляет общее видение на достигнутые результаты в области менеджмента публичных финансов, которые должны способствовать консолидации методологий планирования и исполнения национального публичного бюджета, развитию функции внутреннего аудита и продвижению внутренне-

го публичного финансового контроля в рамках публичных органах власти, укреплению способностей обучения на национальном уровне в тематических областях МПФ.

Раздел II – отражает порядок управления публичными финансовыми средствами за истекший 2008 бюджетный год и включает констатации и выводы относительно деятельности по контролю/аудиту за исполнением государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования, фондов обязательного медицинского страхования, бюджетов АТЕ, капитальных вложений, правильности и законности принятия решений по возмещению НДС, публичного долга, государственных гарантий и государственного рекредитования и др. Раздел включает, также, основные констатации и выводы относительно правильности, соответствия финансовых ситуаций и финансовых сделок, реализованных в рамках аудитов соответствия, проведенных согласно Программе контрольной/аудиторской деятельности, с применением Национальных стандартов аудита и Международных стандартов аудита.

Раздел III – структурирован на подразделы и предусматривает: порядок управления публичными финансовыми средствами некоторыми публичными органами в период, предшествующий 2008 году, с проведением контро-

лей/аудитов в период 2008-2009 гг. (I полугодие); порядок управления публичным имуществом некоторыми предприятиями, учредителями которых являются Министерство экономики и торговли и Министерство культуры и туризма; констатации и выводы следующие из аудитов эффективности в некоторых областях публичного интереса (государственные закупки; борьба с онкологическими заболеваниями), реализованные при поддержке зарубежных экспертов.

Раздел IV – информирует о порядке выполнения субъектами, подвергнутыми аудиту, требований и рекомендаций Счетной палаты и об уровне внедрения Парламентом и Правительством рекомендаций, сформулированных в Отчете о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2007 бюджетном году.

В **Приложении** представлен Отчет о деятельности Счетной палаты в 2008 году, посредством которого Счетная палата информирует Парламент и общество о порядке использования публичных финансовых средств в целях реализации своих законных компетенций и полномочий в качестве высшего органа контроля/аудита. Отчет включает раздел, в котором представлены достижения за 2008 год в области реализации задач стратегического развития и институциональной консолидации.

Резюме

1. 2008 год – является третьим годом внедрения Проекта «**Менеджмент публичных финансов**» (Проект МПФ), задачи которого состояли в: продвижение эффективности и транспарентности менеджмента публичных финансов через консолидацию методологий планирования и выполнения национального публичного бюджета; внедрение интегрированной современной информационной системы менеджмента финансов; поддержка создания функции внутреннего аудита и продвижение внутреннего финансового публичного контроля в рамках публичных органов; укрепление способности обучения на национальном уровне в тематических областях менеджмента публичных финансов.

1 января 2008 года вступил в силу новый Закон о бухгалтерском учете, предусматривающий установление правовой базы, единых требований и механизма регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в Республике Молдова, который пока не полностью применяется в публичном секторе, так как и Министерство финансов не разработало все необходимые нормативные акты.

В процессе реализации Проекта МПФ достигнуты прогрессы касательно бюджетной классификации и плана счетов, спецификации техник, касающихся Информационной системы менеджмента финансов (ИСМФ), внутреннего аудита и процесса обучения. Одновременно со значительным опозданием с закупкой Информационной системой менеджмента финансов (ИСМФ), были допущены опоздания по

другим аспектам, касающимся планирования бюджета.

Правительство, в концепции и стратегии в соответствующей области, предусмотрело поэтапную децентрализацию внутреннего аудита. Учитывая факторы методологии, профессионализма и эффективности, данное решение кажется разумным, однако требует утверждения Парламентом.

Сложившаяся ситуация в области менеджмента публичных финансов свидетельствует о нарушениях бюджетно-финансовой дисциплины, повторяющихся из года в год, что требует консолидацию усилий всех факторов заинтересованных в последовательное проведение инициированных реформ. Счетная палата рекомендует Парламенту оказать повышенное внимание реформе менеджмента публичных финансов, бухгалтерского учета и аудита.

2. Согласно данным Отчета об **исполнение государственного бюджета** на 2008 год, бюджетный 2008 год завершился исполнением доходов в сумме 15977,5 млн. леев и расходов – 16466,0 млн. леев, что составляет 101,2 % и, соответственно, 100,4 % по сравнению с окончательными требованиями, и с дефицитом бюджета на сумму 488,5 млн. леев. Формирование дефицита является результатом превышения расходов над доходами по двум компонентам (основному компоненту и проектам, финансируемым из внешних источников) в сумме 597,6 млн. леев и превышения в сумме 109,1 млн. леев по специальным средствам и специальным фондам. В результате исполнения государственного бюджета остатки бюджетных

средств на счетах государственного бюджета, по всем компонентам, по состоянию на 31.12.2008, составили 1495,5 млн. леев, увеличившись на 127,4 млн. леев по сравнению с 31.12.2007.

Констатации аудиторского задания свидетельствуют, что данные Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год свидетельствуют об исполнении государственного бюджета на 2008 год в целом с некоторыми отклонениями, обусловившие превышение уровня исполнения государственного бюджета по доходной части на 103,7 млн. леев и по расходной части на 110,0 млн. леев.

Вместе с тем, аудитом установлены некоторые отклонения от законодательной базы и нормативной основы, нарушения и неточности при осуществлении расходов, при составлении отчетности по доходам и расходам, а также ведении казначейского бухгалтерского учета и др.

Бюджетный процесс требует дальнейшей консолидации, как на стадии планирования и исполнения, так и при составлении отчетности. Развитие способностей бюджетного планирования на уровне учреждений, для присоединения расходов к приоритетам национальных и секторальных политик, позволило бы не только выполнение стратегий, но и оптимизацию расходов. Точное исполнение требований Закона о бюджете обеспечивает не только законность и правильность использования ассигнованных средств, но и ответственность исполнителей бюджета. Правильная и систематичная отчетность исполнения бюджета делает

бюджетный процесс транспарентным и понятным для налогоплательщика.

Завершение бюджетного года увеличением задолженностей налогоплательщиков по налоговым обязательствам перед государственным бюджетом по сравнению с началом года, свидетельствует о необходимости консолидации процесса администрирования доходов государственного бюджета всеми органами, наделенными полномочиями по налоговому администрированию.

Для повышения ответственности исполнителей бюджета, Правительство должно систематически рассматривать отчеты первичных исполнителей бюджета о порядке использовании публичных денежных средств с точки зрения их транспарентности, экономичности, эффективности и результативности.

3. Контроль правильности и законности принятия решений о возмещении налога на добавленную стоимость (НДС), как основного государственного налога и основного источника формирования государственного бюджета, установил, что механизм возмещения НДС, который в случаях применения нулевой ставки, имеет и функцию стимулирования ряда экономических процессов, был в значительной мере подвержен мошенничеству, а уклонение от уплаты налога, допускаемое фирмами-фантомами, представляет собой серьезную проблему для всей бюджетной системы.

Деятельность только 25 фирм, изученная во время контроля, которые в течение этого времени стали «фантомами», способствовала за период 2007-2008 гг. одностороннему зачету НДС на сумму 889,9 млн. леев без оплаты данной суммы в бюджет.

Четыре фирмы, незарегистрированные как плательщики НДС и не осуществляющие закупки и поставки товаров, получили от фирм-фантомов, вследствие их сомнительной деятельности, денежные средства в размере 1952,6 млн. леев, часть из которых была снята наличными, другая часть перечислена за пределы страны.

Вышеизложенные факты обусловлены существованием недостатков в налоговом администрировании:

- выдача в отдельных случаях налоговыми органами налогоплательщикам бланков строгой отчетности (налоговых накладных), без квалифицированной проверки объемов покупок и поставок;
- несвоевременное обновление базы данных ГГНИ, что препятствует оперативному обнаружению фирм-фантомов;
- необеспечение в территориальных налоговых органах эффективного внутреннего контроля, который бы исключил факт получения Деклараций по НДС без соответствующих приложений;
- отдел борьбы с налоговыми правонарушениями ГГНИ не располагает достаточными институциональными возможностями, для чего должен быть расширен и обучен в целях применения международного опыта в борьбе с уклонением от уплаты налогов.

4. По сравнению с началом отчетного периода, сальдо **публичного долга** сократился на 1138,3 млн. леев, что в большей степени обусловлено сокращением задолженности предприятий публичного сектора на 249,0 млн. леев (37,1%). Публичный долг имел тенден-

цию уменьшения, а его удельный вес во Внутреннем валовом продукте (ВВП) сократился одновременно с увеличением последнего. Остаток внешнего государственного долга в национальной валюте сократился, в то время как в иностранной валюте – увеличился, а уровень внешнего долга за последние годы снизился. Внутренний государственный долг в 2008 году уменьшился по сравнению с началом года, сохраняясь в пределах предусмотренных законом.

На обслуживание публичного долга было направлено на 4,9 млн. леев меньше запланированных на эти цели в государственном бюджете расходов, но на 152,9 млн. леев больше по сравнению с предыдущим периодом. Повышение было обусловлено увеличением расходов на обслуживание внутреннего государственного долга, что в свою очередь было обусловлено увеличением процентных ставок по государственным ценным бумагам (ГЦБ) проданным на торгах, что привело к росту процентной ставки на ГЦБ процентной ставки на преобразованные ГЦБ, находящиеся в портфеле НБМ.

Задолженность экономических агентов перед Министерством финансов рекредитованных из внутренних, внешних источников и государственных займов, в целом, по сравнению с 2007 годом, сократилась на 903,7 млн. леев (25,5%), в основном благодаря аннулированию некоторых долгов. Меры, предпринятые министерством, по улучшению ситуации относительно возмещения некоторых задолженностей рекредитованных экономических агентов не возымели позитивного эффекта и должны быть усилены в этом направлении.

5. Согласно данных Отчета об исполнении **бюджета государственного социального страхования** на 2008 год, бюджетный год завершился исполнением доходов в сумме 6362,8 млн. леев и расходов – в сумме 6315,1 млн. леев, что составляет 99,2% и, соответственно, 99,1% по сравнению с окончательными требованиями бюджета, с профицитом в сумме 47,7 млн. леев. По состоянию на 31.12.2008, остаток денежных средств составил 602,3 млн. леев, или на 71,3 млн. леев больше по сравнению с состоянием на 01.01.2008.

Проверки, проведенные в рамках аудита, свидетельствуют о наличии некоторых отклонений от действующего законодательства и нормативных актов, нарушениях и неточностях при осуществлении расходов, составлении отчетности по доходам и расходам, величине задолженности и переплат в бюджет государственного социального страхования и др. Было установлено, что: недовыполнение расходов на 0,9% обусловило неосвоение утвержденных ассигнований в сумме 59,7 млн. леев; задолженность плательщиков перед бюджетом государственного социального страхования (БГСС) на конец бюджетного года на 49,4% больше по сравнению с началом года; присутствует разница в данных об остатке задолженности и объеме переплат плательщиков в БГСС, зарегистрированных в Национальной кассе социального страхования (НКСС), данных переданных Главной государственной налоговой инспекции (ГГНИ) и данных учета налогоплательщиков; НКСС не обеспечивает в оперативном порядке классификацию неустановленных поступлений; не осуществляется систематичное применение требований относительно

обязательного начисления пени за неуплату обязательных взносов; откладывается внедрение требований законоположений относительно социальной помощи; не все задолженности на конец года подтверждены актами сверки; в некоторых договорах о закупках не предусмотрена пеня за невыполнение в установленные сроки условий договоров и др.

6. Согласно Отчета об **использовании средств фондов обязательного медицинского страхования (ФОМС)** в 2008 году, отчетный 2008 бюджетный год завершился с профицитом в сумме 116,7 млн. леев, образованном в результате неисполнения расходов в сумме 121,6 млн. леев и доходов – 4,9 млн. леев. Остаток денежных средств по состоянию на 31.12.2008 увеличился по сравнению с состоянием на 01.01.2008 на 116,7 млн. леев, составив 545,5 млн. леев.

Аудиторской проверкой установлены некоторые отклонения в управлении фондов обязательного медицинского страхования, а именно: искажение объемов оказанных медицинских услуг за 2008 год по видам госпитальной медицинской помощи; недополучение некоторых доходов от процентов по остаткам на открытых банковских счетах для госпитальной медицинской помощи незастрахованным лицам; нецелевое использование средств некоторых фондов и др.

Одновременно, результаты доказательств собранных от услугодателей относительно управления и использования средств ФОМС свидетельствуют о наличии многочисленных нарушений, многие из которых аналогичны. Так, было установлено следующее: устав-

ные требования публичных медико-санитарных учреждений (ПМСУ) не приведены в соответствие с существующей правовой базой; законодательство о государственных закупках не соблюдается, в частности при закупке лекарств; необоснованно были увеличены запасы медикаментов с превышением предусмотренных сроков; при учете и инвентаризации лекарств не были соблюдены соответствующие нормы; по некоторым объемам оказанных услуг отчетность и фактурирование были недостоверными; отсутствовала политика бухгалтерского учета разработанная и утвержденная в соответствии с новым Законом о бухгалтерском учете.

Анализ констатаций относительно внедрения Автоматизированных информационных систем «Обязательное медицинское страхование» и «Учет и контроль авторизированных медикаментов», как составляющих Интегрированной автоматизированной информационной системы, свидетельствует о наличии проблем, касающихся их эксплуатации и функционирования.

Представленный Правительству Отчет об использовании средств ФОМС, не отражает ситуацию по всем аспектам комплексности системы обязательного медицинского страхования и ее составных частей, информация представлена кратко и в общих чертах, без освещения причин недоосвоения финансовых средств; по выделенным медико-санитарным учреждениям (МСУ) из ФОМС средствам отсутствуют данные относительно дебиторской и кредиторской задолженности МСУ, запасов материалов и медикаментов, остатков денежных средств, а также другие данные, имеющие важность при принятии различных решений.

Правительству предстоит разработать и представить на утверждение Парламенту структуру Годового отчета, характерную для финансового отчета использования фондов обязательного медицинского страхования.

7. Аудит исполнения бюджета муниципия Кишинэу и 8 бюджетов районных установил, несоответствующий менеджмент в части аккумулирования в полном объеме собственных доходов, что воспрепятствовало поступлению в аудитуемые бюджеты оцененных доходов в сумме 31,2 млн. леев. Исполнение расходов было аффектировано рядом нарушений, обуславливающие недопоступление доходов в соответствующие бюджеты, потери местных публичных финансовых средств, их несоответствующее и нетранспарентное использование. Допущен ряд нарушений в области управления публичным имуществом АТЕ, ошибки в отчетности по имущественному состоянию местных органов публичного управления на общую сумму 67,7 млн. леев, а также нерегистрация в кадастровых органах недвижимого имущества публичной собственности на общую сумму 43,1 млн. леев.

Вышеизложенные факты являются следствием неудовлетворительного управления процессом аккумулирования доходов и исполнения расходов, несоответствующего ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности, отсутствия внутреннего контроля по всем компонентам деятельности по исполнению бюджетов АТЕ, несоблюдения требований Счетной палаты относительно исправления некоторых ранее установленных нарушений.

Также следует отметить, действующий механизм межбюджетных отношений относительно перенаправления трансфертов от районного бюджета бюджетам АТЕ I уровня не гарантирует неоспоримое получение трансфертов последними, не обеспечивает эффективный и реальный мониторинг необходимости трансфертов, а также не благоприятствует реальной финансовой автономии для АТЕ I уровня.

В этом контексте, требуются ускорить внедрение реформ в области административной и финансовой децентрализации, с четким разграничением компетенций между государственным бюджетом и бюджетами АТЕ I и II уровня, способствующие повышению ответственности органов местного публичного управления, как для расширения налоговой базы, так и для исполнения бюджетных расходов.

8. Касательно использования финансовых средств для капитальных вложений и капитального ремонта установлен ряд нарушений в части передачи функций заказчика некоторыми органами центрального публичного управления – публичным учреждениям и отдельным государственным предприятиям; закупки работ; соблюдения лимитов бюджетных ассигнований; выполнения работ по капитальному строительству и ремонту в отсутствие проектной документации, разработанной и прошедшей экспертизу в установленном порядке; внесения предварительной платы с превышением 30% лимита от суммы предусмотренных бюджетных ассигнований; предоставления экономическими операторами банковских гарантий надлежащего выполнения работ на момент заключения договора; соблюдения Бюджетной

классификации при регистрации капитальных вложений, отражении в бухгалтерском учете стоимости некоторых работ по капитальному ремонту на увеличение стоимости основных средств; а также в части правильного составления финансовой отчетности. Наличие данных нарушений и их повторение из года в год является следствием неудовлетворительного контроля со стороны отраслевых органов центрального публичного управления; несоблюдения в отдельных случаях ответственными лицами требований законодательных и нормативных актов при проектировании, контрактировании, и исполнении и финансировании работ по капитальному строительству и ремонту, выполненных за счет государственного бюджета.

Аудиторы, следуя вышепредставленным фактам, в большинстве случаев выразили условное мнение относительно порядка использования публичных средств, предназначенных для капитальных вложений и капитального ремонта, что требует принятия конкретных мер по регулированию нормативно-правовой базы относительно капитальных вложений и ремонта, осуществляемых за счет публичных финансов.

9. На фоне позитивной тенденции увеличения ассигнований для средних и дошкольных учебных заведений, существуют проблемы и недостатки, препятствующие проведению указанной политики и мер, установленных на государственном уровне, которые призваны обеспечить эффективность затрат в данной области и способствовать ответственному процессу подготовки и образования детей школьного и дошкольного возраста.

Проверки, осуществленные Счетной палатой, выявили наличие ряда проблем, отклонений и нарушений, присущих всем учреждениям данного профиля, а именно: низкое использование проектной мощности средних и дошкольных учебных заведений; несоблюдение финансовых и натуральных норм для питания детей; в некоторых учреждениях были выявлены случаи незаконного сбора и использования денежных средств, поступивших от родителей; наличие ряда нерациональных расходов при выполнении строительных работ и капитальном ремонте; нерегистрация в кадастровых органах прав собственности на недвижимое имущество; отклонения от бюджетно-финансовой дисциплины и др.

Нарушения, выявленные в результате проверок среднего и дошкольного образования, свидетельствуют об отсутствии системы соответствующего управленческого контроля, установленного исполнителям бюджета (примэрии и управления образования), способного предоставить разумное подтверждение законности финансовых операций в процессе использования средств и управления публичной собственностью, а также эффективное сотрудничество между местными органами управления, УОМС и отраслевым министерством.

Менеджмент публичных финансов в проверенных **средних специальных учебных заведениях**, в 2008 году, в целом, по сравнению с предыдущим периодом, не наметил тенденцию улучшения, поскольку были установлены те же проблемы, нарушения и недостатки, отмеченные в рамках предыдущей проверки в 2007 году Счетной палаты в 21 учебном заведении. При использовании публичных финансовых средств и пуб-

личного имущества в средних специальных учебных заведениях существуют некоторые нарушения и отклонения, которые, фактически, характерны для всех учебных заведений данной сферы: получение платы за учебу на контрактной основе в размере большем, чем предусмотрено действующим законодательством, а также получение доходов из других источников, не предусмотренных действующими нормативными актами; Несоответствие требований Постановления Правительства №302 от 30.03.2000¹ требованиям Закона №355-ХVI от 23.12.2005², а также несоблюдение законодательства по оплате труда, что позволило руководителям некоторых учреждений оплатить как себе, так и некоторым работникам дополнительные выплаты по заработной плате; некоторые учебные заведения при установлении платы за проживание в общежитиях не руководствовались нормативными актами, установив завышенную плату и получив неавторизированные доходы, а другие – недополучили доходов, не обеспечив при этом взимание стоимости содержания общежитий от проживающих работников и прочих лиц; не принятие соответствующих мер по обеспечению сохранности и эффективного использования публичной собственности и др.

Вышеотмеченные факты являются следствием несоблюдения должностными лицами соответствующих министерств и проверенных учреждений требований по устранению установленных нарушений, а также рекомендаций направленных Счетной палатой Прави-

¹ «О повышении заработной платы работникам бюджетных отраслей социальной сферы» (далее – Постановление Правительства №302 от 30.03.2000).

² «О системе оплаты труда в бюджетной сфере» (далее – Закон №355-ХVI).

тельству и соответствующим министерствам по решению существующих в отрасли некоторых проблем.

Для уменьшения воздействия установленных проблем и недостатков следует предпринять конкретные меры по повышению эффективности и по оптимизации расходов бюджетных средств выделенных для содержания средних специальных учебных заведений.

10. Проверка соблюдения законодательства в части предоставления и использования по целевому назначению **внешних кредитов на финансирование Проекта Фонда социальных инвестиций Молдовы и Проекта водоснабжения и канализации**, управляемых Единицей внедрения проектов водоснабжения и канализации (ЕВПВК), выявила многочисленные проблемы в управлении данными средствами.

За период 1998-2007 гг. в управление **Фонда социальных инвестиций Молдовы (ФСИМ)** находилось 62,7 млн. долл. США для финансирования программы «Школы и детские сады», «Газовые системы», «Дороги», «Системы водоснабжения и канализации» и др. Несмотря на то, что в целом внедрено более 1130 микропроектов, или на 30% больше показателей, установленных для проекта ФСИМ в целом, заявки со стороны различных соискателей более чем в два раза превышали возможности финансирования ФСИМ.

В то время как по состоянию на 31.12.2007 стоимость 166 микропроектов, завершенных в 2006-2007 гг. в сумме 162,2 млн. леев не была передана получателям, органы местного публичного управления не обеспечили отражение на балансах публичных учреждений построенных и капитально отре-

монтированных объектов за счет средств ФСИМ в сумме 36,4 млн. леев.

Для обеспечения долгосрочности функционирования социальных проектов, предполагаются меры по поощрению аккумулирования населенными пунктами средств в данные проекты. Правительство в случае регистрации новых инвестиционных проектов должно четко определить в учредительных документах юридический статус, согласованный с источниками финансирования, порядком налогообложения, ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

Результаты и воздействие внедрения **Проекта водоснабжения и канализации** оценивались как удовлетворительные, а слабыми сторонами проекта являются: низкое качество проектных работ; закупка ценностей с акцентом на цену, а не на качество; малый гарантийный срок на некоторые ценности и нерациональное их приобретение. Несоблюдение законодательства в области бухгалтерского учета обусловило осуществление некоторых неэффективных операционных расходов и несоответствующих выплат, списание на расходы некоторых средств в отсутствии оправдательных документов.

Несоблюдение графика изъятия сумм за счет кредита, предоставленного Международной ассоциацией по развитию (МАР), привело к продлению Проекта и оплате из государственного бюджета платежей по обязательствам в размере 162,4 тыс. долларов США.

Присутствует риск невозможности погашения кредита заказчиком, его возврат остается за гарантом, поскольку чистая прибыль предприятий меньше всех их долгов. В результате, экономи-

ческие способности получателей кредитов следует значительно улучшить с тем, чтобы не допускать возвращения кредита из бюджетов гарантов.

Правительству следует уделять особое внимание этапу планирования и организации инвестиционных проектов, создания эффективных систем их менеджмента, мониторинга и оценки, для того, чтобы свести до минимума необходимость в продлении сроков выполнения проектов.

11. Аудит соответствия управления публичным имуществом некоторыми государственными предприятиями, подведомственными Министерству экономики и торговли (МЭТ) в период 2007-2008 гг., установил нарушения в управлении публичным имуществом, а именно: центральными отраслевыми органами управления, в периоды предшествующие аудиту, не выполнены в соответствии с законодательством, все обязанности учредителя государственного предприятия; бывшими центральными отраслевыми органами управления не исполнены требования относительно передачи предприятий вместе с необходимыми документами; должностные лица предприятий, ответственные за эффективное и соответствующее использование публичного имущества, переданного в управление, неудовлетворительно выполняли служебные обязанности, что стало причиной не отражения имущества в соответствии с правовыми нормами, и большого риска его потери; несоблюдение правил учета и инвентаризации имущества, что не обеспечивает его сохранность; наличие дебиторской и кредиторской задолженности; осуществление некоторых непродуктивных расходов, что негативно влияют на финансовые результаты; не-

соответствующее ведение бухгалтерского учета, что влияет на достоверность финансовой отчетности.

Счетная палата рекомендовала МЭТ создать систему финансового менеджмента и контроля, которая бы разграничивала ответственность ответственных лиц министерства и подведомственных предприятий, сроки отчетности; рассмотрение оценки результатов, с направлением конкретных предложений по улучшению ситуации в управлении имуществом.

12. Проверка управления публичным имуществом учреждениями и предприятиями сферы культуры выявила некоторые недостатки, обусловленные в большинстве своем отсутствием мониторинга данного процесса со стороны учредителя; отсутствием Государственных регистров учреждений культуры и искусства; нерегистрацией недвижимого имущества в соответствии с требованиями законодательства с обеспечением его переоценки; сдачей в аренду помещений без учета установленных требований и в отсутствие изучения спроса и предложения на рынке, что обусловило недополучение предполагаемой прибыли; несоблюдением действующих законоположений при учете, инвентаризации и передаче имущества.

13. Счетная палата, как внешний аудитор публичных финансов, осознавая свою роль, в процессе повышения эффективности менеджмента публичных финансов, в целях обеспечения большего воздействия своей деятельности, инициировала 2 пилотных аудита в двух областях публичного интереса: **борьба с онкологическими заболеваниями и государственные закупки.**

Путем идентификации и анализа некоторых проблем, касающихся эффективности использования финансовых средств в отмеченных областях и формулировки некоторых рекомендаций для аудируемых субъектов, считаем, что сможем предоставить реальную помощь в улучшении ситуации и в принятии правильных менеджерских решений. Этим, сможем придать значимость и доверительность мнениям, выраженным в Аудиторских отчетах.

Аудит эффективности в Институте онкологии (ИО) установил, что имеющиеся в распоряжение средства не управляются соответствующим образом, проблемы были выявлены по всем аспектам, касающимся управления персоналом, материальными средствами, оборудованием и финансовыми средствами, которые в случае их не решения негативно повлияют на деятельности учреждения в борьбе с онкологическими заболеваниями. Вышеуказанные проблемы, установленные в процессе аудита, весьма серьезные и многие из них повторяются из года в год. Поскольку ИО отчитывается и подчиняется Министерству здравоохранения, Министерство в качестве учредителя ИО должно нести определенную ответственность за выявленные проблемы. Министерству следует улучшить мониторинг ИО и обеспечить исправление выявленных проблем.

Другим аудитом, проведенным Счетной палатой был **аудит эффективности государственных закупок** в контексте нового Закона о государственных закупках №96-XVI от 13.04.2007. Аудит соответствия был проведен с целью констатации, имелись ли за период 2008 года при его исполнении проблемы, которые лимитировали эффектив-

ность деятельностикупающих органов, экономических операторов и других лиц, и если да, какие действия должно предпринять Правительство в лице АМРГЗГП для повышения эффективности закупок. В частности, Счетная палата была заинтересована в определении факта, были ли реализованы задачи, предложенные новым Законом о государственных закупках. Было установлено, чтокупающие органы, экономические операторы, АМРГЗГП при исполнении закона столкнулись с проблемами, которые ограничили эффективность закупок. ***Аудит отметил наличие ряда недостатков и недоработок в организации и проведении процедур государственных закупок, наиболее существенными из которых являются:*** несоставление годовых и квартальных планов осуществления государственных закупок, неизучение рынка, несоответствующее составление и хранение документации по закупкам, неподписание и невнесение деклараций конфиденциальности и беспристрастности, непредставление достаточной и надлежащей информации в приглашениях к торгам, неправильная оценка оферт, необоснованное аннулирование торгов, несоответствующий мониторинг выполнения договоров и др. Исходя из этого, отметим негативное влияние короткого периода, связанного с подготовкой к переходу по внедрение нового закона, благодаря чему не было возможности обеспечить динамичную адаптацию пользователей к новым законодательным положениям. Прежде чем перейти к применению нового закона, необходимо приложить максимум усилий на полное совершенствование законодательной и нормативной базы, а также на более широкое и глубокое

обучение персонала, занятого в проведении государственных закупок.

14. Органы центрального и местного публичного управления предприняли **меры по устранению нарушений**, выявленных при формировании и использовании публичных финансов, а также в управлении государственного имущества, которые были направлены на: поступление доходов в бюджет; уменьшение или полное погашение кредиторской задолженности и взыскание дебиторских задолженностей; отражение публичного имущества в бухгалтерском учете; отнесении главными исполнителями бюджетов стоимости долгосрочных инвестиций в уставный капитал экономических агентов, учет преференцированных кредитов и гарантий; погашение задолженностей по кредитам из источников внутреннего и внешнего займов, предоставленные в

рамках государственных гарантий, отражение в учете завершеного строительства, финансируемого за счет средств, выделенных на капитальные вложения; регистрация недвижимого имущества в ТКО. Общая стоимость средств, возвращенных, а также восстановленных в учете в результате устранения нарушений, оценивается в 276,2 млн. леев (в 2007 году – 128,2 млн. леев).

Вместе с тем, отдельные министерства и административные органы не осознали в полной мере свою ответственность в качестве распорядителей бюджета, что касается устранения нарушений и недостатков, установленных в ходе контрольных мероприятий/аудитов, а ограничились лишь утверждением плана действий, не обеспечив их выполнение.

I Раздел. Менеджмент публичных финансов

Резюме

В процессе реализации Проекта «Менеджмент публичных финансов» достигнуты прогрессы касательно бюджетной классификации и плана счетов, спецификации техник, касающихся Информационной системы менеджмента финансов (ИСМФ), внутреннего аудита и процесса обучения. Одновременно со значительным опозданием закупки ИСМФ, допущены опоздания касающиеся планирования бюджета. Так, результаты проекта первоначально установленные для четвертого года внедрения Проекта МПФ (2009 год), будут реализованы в конце 2011 года, из-за опозданий возникших при внедрении некоторых компонентов проекта. Указанные опоздания, в частности в области внутреннего контроля и аудита, предполагают дополнительные расходы для реализации внешнего аудита, по сбору

достаточных доказательств для изложения мнений (заключений) по отчетам Правительства о выполнении государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования.

Несмотря на то, что новый Закон о бухгалтерском учете вступил в силу 1 января 2008 года, он еще не полностью применяется в публичном секторе, так как Министерство финансов не разработало все необходимые нормативные акты.

Правительство, посредством соответствующей концепции и стратегии, предусмотрело поэтапную децентрализацию внутреннего аудита. Учитывая факторы методологии, профессионализма и эффективности, данное решение кажется разумным, однако требует утверждения Парламента

Контекст

2008 год – является третьим годом внедрения Проекта МПФ, задачи которого состояли в: продвижение эффективности и транспарентности менеджмента публичных финансов через консолидацию методологий планирования и исполнения национального публичного бюджета; внедрение интегрированной современной информационной системы менеджмента финансов; поддержка создания функции внутреннего аудита и продвижение внутреннего финансового публичного контроля в рамках публичных органов; укрепление способности обучения на национальном уровне в те-

матических областях менеджмента публичных финансов.

1 января 2008 года вступил в силу новый Закон о бухгалтерском учете, предусматривающий установление правовой базы, единых требований и механизма регулирования бухгалтерского учета и финансовой отчетности в Республике Молдова.

Закон о местном публичном управлении, начиная с 1 января 2008 года, предусматривает создание службы внутреннего аудита во всех органах местного управления, функционирующей на основе методологии и процедуры, приведенных в соответствии с методологи-

ей и процедурами, приведенными в соответствии с, законодательством европейского сообщества и лучшими практиками в данной области.

Констатации и анализ

1. Достижения и неудачи при внедрении Проекта МПФ

В течение 2008 года реализованы предусмотренные Проектом МПФ мероприятия, имеющие позитивное воздействие на ситуацию в области публичных финансов. Учитывая достижения предыдущих лет, установлены следующие достижения, зарегистрированные на конец 2008 года:

▪ По компоненту – *Планирование и исполнение бюджета:*

– Была разработана модель макроэкономического прогнозирования, представляющая инструмент оценки ресурсов на среднесрочный период. Новая модель подлежит применению в процессе разработки ССПР на 2010-2012 гг.;

– Был разработан и институционализирован ССПР, что позволит интеграцию методологий и процедур ССПР в единый бюджетный процесс, чтобы годовой Закон о бюджете соответствовал требованиям ССПР. Таким образом, Закон о государственном бюджете на 2009 год был представлен в едином контексте с ССПР и полностью в нем интегрировался;

– Формат годового Закона о бюджете улучшился, поскольку бюджеты были утверждены по каждому органу центрального управления в частности, с лимитом на текущие расходы, в том числе расходы на персонал и капитальные расходы. Все внебюджетные фонды

интегрированы в бюджет, их количество постепенно сократилось от 14 – в 2005 году до 5 – в 2009 году. Объемы данных фондов, по отношению к общим расходам национального публичного бюджета, сократились на 0,5% (1,1%→0,6%). Классификация программ I и II уровня (программа и субпрограмма) начала применяться с 2008 года, а классификация источников (по донорам) – начиная с 2009 годом. Метод бюджетного финансирования основанного на программы был внедрен в пилотном режиме, и из года в год количество бюджетов основанных на программы растет. На 2009 год, уже 18 министерств и агентств разработали бюджеты, основанные на программах, по сравнению с 5 министерствами в 2005 году;

– В Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе внесен ряд изменений в целях приведения его требований к основным аспектам реформ: институционализация ССПР и внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита, делегирование финансовой ответственности по исполнению бюджета и добросовестному управлению публичными учреждениями. Министерству финансов была делегирована обязанность по утверждению бюджетной классификации. Параллельно разработан проект Закона о публичных финансах и финансовой ответственности, представляющий органичное регулирование бюджетной системы и бюджетного процесса, который заменит настоящий Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе;

– В конце 2008 года, Министерство финансов утвердило проекты Интегрированного плана счетов и Бюджетной классификации, которые внедряются одновременно с ИСМФ. Продолжилось

тестирование Экономической классификации и функциональной классификации расходов. Также были определены процедуры контроля и документирования результатов тестирования, а также их отчетности;

– Разработан ряд документов относительно правил и процедур бухгалтерского учета, а именно: Методические правила перехода к Плану счетов бухгалтерского учета в бюджетном секторе, Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетном секторе, Методические правила по использованию бухгалтерских счетов, а также таблицы перехода к новому Плану счетов. Разработан формат финансовых отчетов.

▪ **Компонент – Внутренний контроль и внутренний аудит** мероприятия по реформированию основывались на:

– **Усовершенствование нормативно-правовой базы внутреннего контроля и внутреннего аудита**

Данное усовершенствование имеет место по мере того, как концепция Внутреннего публичного финансового контроля (ВПФК) развивается и ассимилируется публичным сектором. Основные принципы концепции ВПФК были внесены посредством раздела IX „ВПФК” Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе. Положения предусматривают основные принципы внедрения системы менеджмента финансов и внутреннего контроля/аудита в публичном секторе, а также централизованную координацию и гармонизацию ВПФК, осуществляемую Управлением по гармонизации системы внутреннего публичного финансового контроля (УГСВПФК), созданным в мае 2007 года и переведенным в июне 2008 года в подчинение Министерства финансов.

На стадии разработки пребывает Закон о ВПФК, внедрение которого, наряду со **Стратегией развития государственного внутреннего финансового контроля, утвержденной Постановлением Правительства №74 от 29.01.2008**, будет способствовать учреждению в обязательном порядке в рамках публичного органа ВПФК, предполагающего обеспечение эффективной контрольной среды, способной обеспечить экономное, эффективное и результативное использование публичных финансовых средств, в соответствии с поставленными задачами, предотвращать случаи коррупции и мошенничества.

В 2009 году было издано Руководство по внутреннему аудиту, распределенное действующим учреждениям аудита.

В декабре 2008 года разработаны и утверждены, **Методические правила по внедрению внутреннего аудита в публичном секторе** (Приказ МФ №118 от 29.12.2008).

– **Преобразование финансового контроля в зависимости от внутреннего аудита**

Преобразования имеют место путем вовлечения служб внутреннего аудита в задания по пилотным аудитам, с применением новых концепций и методологий. Для практического внедрения внутреннего аудита было проведено 25 пилотных аудитов, в том числе 2 аудиторских задания было проведено совместно с единицами внутреннего аудита. Задача данных внутренних аудитов состояла в тестирование методологии внутреннего аудита до его утверждения, а также и в накоплении практических навыков специалистами, вовлеченными во внутренний аудит.

Учитывая недостаточный уровень профессиональной подготовки внутренних аудиторов, наиболее эффективным инструментом преобразования остаются мероприятия по информированию и, в частности, обучению, как в рамках проводимых курсов, так и по месту работы. В учебных семинарах, организованных Министерством финансов, при участии зарубежных экспертов, участвовали и работники Отдела внутреннего аудита Счетной палаты, которые ознакомились с существующей правовой базой в области внутреннего аудита, а также с международным опытом в данной области.

– *Распространение системы внутреннего аудита на отраслевые министерства и отобранные единицы субнационального уровня*

Создание и функционирование служб внутреннего аудита регламентировано разработанной правовой базой в области ВПФК, однако порядок их создания подлежит определению и, впоследствии, изложению в нормативных актах. В настоящее время существует 15 служб внутреннего аудита в рамках центральных публичных органах, большинство из которых созданы до начала реализации Проекта МПФ. Из общего числа единиц внутреннего аудита, лишь 3 проводят внутренний аудит в соответствии со стандартами и методологией, разработанных в рамках проекта. Большинство из них, вопреки названию внутреннего аудита, продолжают выполнять функции финансовой ревизии.

Учитывая роль внутреннего аудита в оценке эффективности инструментов и процедур, внедренных менеджерами в результате оценки систем внутреннего контроля и вклад в выявлении и управлении рисках, Счетная палата, в качест-

ве внешнего аудитора публичных финансов, прямо заинтересована в успешной реализации данного компонента реформы. От полученных результатов будет зависеть порядок, в котором Счетной палате предстоит консолидировать возможности.

На протяжении 2008 года, Счетная палата в процессе реализации аудита способствовала продвижению внедрения системы внутреннего контроля в рамках публичных органов путем оценки его функциональности. Оценки проводились на основании Методических правил оценки системы внутреннего контроля в рамках публичных органах власти, утвержденных Счетной палатой, задача которых состояла в констатации факта, в какой мере система контроля поддерживает процесс управления и ответственность менеджера и, предусматривает ли данная система меры по предупреждению мошенничества и ошибок, упущений, нарушений и отклонений. В результате оценок, Счетная палата сформулировала выводы относительно состояния внутреннего контроля и рекомендации по его улучшению.

▪ *Компонент – Потенциал обучения в области финансового менеджмента и инструктирования*

Данный компонент внедряется Академией публичного управления (АПУ), при поддержке международной консалтинговой компании SIPU Int.

В целях консолидации возможностей АПУ и обеспечения долговременности управления комплексной программой обучения служащих в области менеджмента и управления публичных финансов в рамках АПУ, **было создано Управление профессионального усовершенствования персонала.**

Было разработано 12 учебных модулей в области менеджмента финансов, в рамках которых обучение прошли около 1000 госслужащих органов центрального и местного публичного управления, из них почти 1/3 являются должностными лицами, в том числе 70 местных инструкторов. Также, для обучения менеджеров органов центрального публичного управления разработан модуль в объеме 40 академических часов «Внутренний контроль и аудит».

На данном этапе реформы в области менеджмента публичных финансов, учитывая неудовлетворительный уровень профессиональной подготовки персонала в области финансов и бухгалтерского учета, о котором Счетная палата указывала в своих постановлениях и аудиторских отчетах, обучение играет первостепенную роль и возымеет положительное воздействие на менеджмент публичных финансов.

Вместе с тем, согласно Отчета о **пересмотре в середине срока Проекта «Менеджмент публичных финансов», разработанного управлением проектами, при содействии независимой компании**, «...некоторые показатели прогресса, касающиеся разработки бюджета, внутреннего аудита и ИСМФ должны быть изменены для лучшего отражения достигнутых прогрессов в процессе внедрения. Таким образом, результаты проекта, первоначально установленные для четвертого года (2009) внедрения Проекта МПФ, будут достигнуты к концу 2011 года, из-за опозданий возникших при внедрении некоторых компонентов проекта. Наряду с самым существенным опозданием связанным с закупкой ИСМФ, имелись и другие опоздания, касающиеся планирования бюджета, и именно – период представ-

ления консультантами материалов. Эти опоздания имеют прямое воздействие и на внешний аудит, проводимый Счетной палатой. В условиях, когда Счетная палата не имеет возможность опираться на функционально-эффективные системы внутреннего контроля и на результаты деятельности структур внутреннего аудита, процедуры и затраты внешнего аудита намного сложнее, и соответственно, более высокие.

2. Состояние внедрения внутреннего аудита в рамках всех органов местного публичного управления

На фоне достигнутых успехов по компоненту «Внутренний контроль и внутренний аудит» выявляется проблема уровня децентрализации функции внутреннего аудита, который подлежит определению в процессе завершения правовой базы в области внешнего публичного финансового контроля, о котором упоминалось выше. Одновременно следует обеспечить связь между нормативно-правовой базой в области внешнего аудита и процессом внедрения внутреннего аудита во всех органах публичного управления, в том числе в местных. Так, Закон о местном публичном управлении №436-XVI от 28.12.2006, в XIII разделе «Внутренний аудит», ст.87 (1), предусматривает создание Службы внутреннего аудита, функционирующей на основе методологии и процедур, приравненным, к тем предусмотренным в законодательстве европейского сообщества и лучшим практиками в данной области. В отчетном периоде, ни в одном органе местного публичного управления, из аудитуемых, не функционировали подобные службы.

Одновременно, Правительство в своих документах, касающихся внутреннего

контроля и аудита, предусматривает определенный период для децентрализации внутреннего аудита и сохранение функции централизованной финансовой ревизии за СФКР. Данное требование кажется разумным, учитывая уровень развития нормативно-методологической базы, уровень профессионализма внутренних аудиторов, а также экономическую целесообразность в случае несущественных местных бюджетов. Данные аргументы должны быть представлены Парламенту, для синхронизации деятельности с положениями действующего законодательства, в противном случае должно применяться законодательство.

3. Состояние в области применения нового законодательства по бухгалтерскому учету

В отличие от предыдущего Закона о бухгалтерском учете, Закон №113-ХVI от 27.04.2007 предусматривает, что политика бухгалтерского учета разрабатывается центральными отраслевыми органами публичного управления и органами местного публичного управления и утверждается Министерством финансов. Разработка политики бухгалтерского учета состоит в выборе метода учета из числа предложенных в каждом стандарте бухгалтерского учета и в его обоснования с учетом особенностей деятельности субъекта и принятия этого метода в качестве основы для ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности.

Аудиты выявили невыполнение данного требования, в том числе по причине неутверждения Национальных стандартов бухгалтерского учета в публичном секторе и, соответственно, не обучение бухгалтеров публичного сектора. Одно-

временно, новый закон содержит некоторые неточности, требующие разъяснения и решения. В этом смысле можно привести следующие:

- Кто разрабатывает и утверждает политику бухгалтерского учета для публичных учреждений, не имеющих центрального отраслевого органа?
- Какой орган местного публичного управления (правомочный или исполнительный) разрабатывает и утверждает политику бухгалтерского учета для органов местного публичного управления?
- Имеет ли Министерство финансов достаточно возможностей для утверждения политик бухгалтерского учета всех публичных учреждений?

Как Закон о бухгалтерском учете, так и Закон об аудиторской деятельности оперируют понятием «субъект публичного интереса», который обязан вести бухгалтерский учет и составлять финансовые отчеты в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности, и ежегодно, в обязательном порядке, подвергать данные отчеты независимому аудиту. Под это понятие попадают и некоторые публичные медико-санитарные учреждения. Однако до настоящего времени перечень субъектов публичного интереса не утвержден и не опубликован, а Информационная служба финансовых отчетов не создана.

4. Некоторые констатации относительно платежной системы

Аудит ФОМС установил, что расходы данного фонда, начиная с 01.01.2008, администрируются НМСК через Единый казначейский счет Министерства финансов, на открытых казначейских

счетах по видам фондов. Услуги по расчетам предоставляются посредством системы «Клиент-Казначейство», с наложением цифровой печати. Однако Договор об открытии счетов НМСК в Едином казначейском счете был подписан 08.08.2008, а Договор о предоставлении услуг через систему «Клиент-Казначейство» – 01.10.2008 (Договор от 01.10.2008) .

В нарушение ст.16 (1) Закона №264-ХV от 15.07.2004³ , и п.5.2.8. Договора от 01.10.2008, НМСК не печатает на бумажном носителе платежный документ в электронном формате и не узаконивает круглой печатью и подписью от руки

лиц с правом подписи, а регистрирует их в журнале, приложенном к выписке из казначейского счета. В нарушение требований п.7.2.1. этого же Договора, НМСК не разработала внутренние процедуры надзора ответственными лицами за системой «Клиент-Казначейство» и управления рисками, связанными с функционированием системы «Клиент-Казначейство».

Рекомендации Парламенту:

- *Оказать особое внимание реформе менеджмента публичных финансов, бухгалтерского учета и аудита.*

³ «Об электронном документе и цифровой подписи».

II Раздел. Порядок составления и использования средств национального публичного бюджета за 2008 бюджетный год

II.1 Формирование и использование средств государственного бюджета

Резюме

Согласно данным Отчета об исполнении государственного бюджета на 2008 год, бюджетный 2008 год завершился исполнением доходов в сумме 15977,5 млн. леев и расходов – 16466,0 млн. леев, что составляет 101,2 % и, соответственно, 100,4 % по сравнению с окончательными бюджетными положениями, и с дефицитом бюджета на сумму 488,5 млн. леев. Формирование дефицита является результатом превышения расходов над доходами по двум компонентам (основному компоненту и проектам, финансируемым из внешних источников) в сумме 597,6 млн. леев и превышения в сумме 109,1 млн. леев по специальным средствам и специальным фондам. В результате исполнения государственного бюджета остатки бюджетных средств на счетах государственного бюджета, по всем

компонентам, по состоянию на 31.12.2008, составили 1495,5 млн. леев, увеличившись на 127,4 млн. леев по сравнению с 31.12.2007.

Констатации аудита свидетельствуют, что данные Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год представляют исполнение государственного бюджета за 2008 год в целом с некоторыми отклонениями, обусловившие превышение уровня исполнения государственного бюджета по доходной части на 103,7 млн. леев и по расходной части на 110,0 млн. леев.

Вместе с тем, аудитом установлены некоторые отклонения от законодательно-нормативной базы, нарушения и неточности при осуществлении расходов, при составлении отчетности по доходам и расходам, а также ведение казначейского бухгалтерского учета и др.

Контекст

Государственный бюджет на 2008 год, по компонентам (основной компонент, проекты, финансируемые из внешних источников, специальные средства и специальные фонды), с основными доходами и расходами был утвержден Законом №254-XVI от 23.11.2007⁴. Параметры государственного бюджета, окончательно уточненные Министерством финансов, с уче-

том заявок первичных исполнителей бюджета, были установлены: по доходам – 15783,1 млн. леев и по расходам – 16402,2 млн. леев, что обусловило увеличение утвержденного Парламентом дефицита от 124,1 млн. леев до 619,1 млн. леев.

Кассовое исполнение средств государственного бюджета производится Министерством финансов через Государственное казначейство - обладающей статусом Главного управления. В соответствии с возложенными обязанностями в 2008 году Министерство финансов управляло текущими банковскими сче-

⁴ Закон о государственном бюджете на 2008 год №254-XVI от 23.11.2007 (с последующими изменениями; далее – Закон №254-XVI).

тами в национальной и иностранной валюте, открытыми в Национальном банке Молдовы.

Государственное казначейство осуществляет кассовое исполнение доходов и расходов государственного бюджета, обеспечивая их строгое администрирование и учет по отдельным счетам в соответствии с Бюджетной классификацией.

Министерство финансов, на основании ст.44(43) Закона №847-ХІІІ от 24.05.1996⁵, составило и представило Правительству 30.04.2009 Отчет об исполнении государственного бюджета за 2008 год в установленный срок.

Отчет об исполнении государственного бюджета за 2008 год разработан в соответствии с утвержденными требованиями и представляет финансовую информацию, основанную на данных учета системы Государственного казначейства и консолидации данных исполнителей бюджета. Структура Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год, как и в предыдущие годы, установлена приказом министра финансов, согласно требований ст.44(43) Закона №847-ХІІІ.

Отчет об исполнении государственного бюджета за 2008 год содержит систематизированную совокупность показателей, а также информацию, характеризующую исполнение доходов и расходов государственного бюджета за отчетный период, движение денежных средств по счетам, совокупность систематизированных расходов во всех аспектах Бюджетной классификации.

Аудит рассмотрел основные показатели за 2008 бюджетный год, включенные в Отчет, представленный Министерством финансов Правительству и впоследствии Парламенту.

Констатации

■ Согласно данным Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год, бюджетный год завершился исполнением доходов в сумме 15977,5 млн. леев и расходов – 16466,0 млн. леев, что составляет 101,2% и, соответственно, 100,4% от окончательных бюджетных положений, с дефицитом бюджета в размере 488,5 млн. леев. В результате исполнения государственного бюджета, остатки денежных средств на счетах государственного бюджета, по всем компонентам по состоянию на 31.12.2008, составили 1495,5 млн. леев, увеличившись на 127,4 млн. леев по сравнению с состоянием на 31.12.2007.

■ **Основные отклонения установленные в результате проверок доходной части Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год свидетельствуют о следующем:**

– Доходы государственного бюджета по специальным средствам включают заем в размере 110,0 млн. леев, полученный АМРГЗГП от государственного бюджета, повлиявший на увеличение исполнения доходов по всем компонентам и, в том числе, по компоненту специальных средств, в этом же размере.

– Министерством финансов по доходной части не были отражены налоговые обязательства оплаченные экономическими агентами с левобережья Днестра и мун. Бендер в сумме 6,3 млн.

⁵ Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе №847-ХІІІ от 24.05.1996 (с последующими изменениями и дополнениями; далее - Закон №847-ХІІІ).

леев, отраженные в результате на забалансовом счете бюджета и отнесенные к основной группе 43, которая в бюджетной классификации не предусмотрена.

- В то время как доходная часть в целом была перевыполнена, уровень исполнения, отдельно по типам доходов варьировал от 59,9% и до 2,3 раз больше уточненных показателей. Недопоступления по 27 типам доходов государственного бюджета, исполненных ниже уточненного бюджетного уровня (по всем компонентам), составили 291,4 млн. леев.

- Задолженность экономических агентов, начисленная к поступлению в государственный бюджет, на начало 2008 года, составила 316,9 млн. леев, а по состоянию на 31.12.2008 – 325,6 млн. леев, что на 8,7 млн. леев (2,7%) больше.

Согласно Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год, расходы по всем компонентам государственного бюджета составили 16466,0 млн. леев, с уровнем исполнения 100,4% от окончательных требований с превышением бюджетных требований на 63,8 млн. леев. В то же время, к концу бюджетного года недоосвоенными остались ассигнования, предусмотренные в Законе о бюджете на год в аспекте некоторых основных групп расходов, по всем компонентам в сумме 278,4 млн. леев.

▪ **Основные констатации относительно расходной части Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год, свидетельствуют, что:**

- С точки зрения компонентов расходы государственного бюджета за 2008 год по основному компоненту исполнены выше установленного уровня, по остальным компонентам исполнены ниже предусмотренного уровня. Так, основные расходы, осуществленные за счет общегосударственных доходов, составили 14246,3 млн. леев, или 101,3%, расходы, осуществленные за счет специальных фондов и специальных средств, составили 155,3 млн. леев (98,7%) и, соответственно, 1325,7 млн. леев (93,9%), а расходы, относящиеся к проектам, финансируемым из внешних источников – 776,3 млн. леев (95,2%).

- Степень исполнения расходов по основным функциональным группам, по сравнению с окончательными требованиями, находится в пределах 77,5% и 123,6%.

- По 2 функциональным группам расходы превысили утвержденные окончательные бюджетные лимиты на 265,4 млн. леев, из которых в сумме 219,3 млн. леев (на 23,6% выше лимита) по группе «Сельское, лесное, рыбное и водное хозяйство», и 46,1 млн. леев (на 1,4% выше лимита) по группе «Расходы, не отнесенные к другим основным группам», последние связанные с оплатой в соответствующем порядке по исполнительным листам, в том числе оплата по решениям изданным Европейским судом по правам человека – 50,0 млн. леев. Превышение окончательных требований бюджета по группе «Сельское, лесное, рыбное и водное хозяйство» состоялось в соответствии со ст.18 i) Закона №254-XVI.

- По 18 основным функциональным группам, расходы были ниже бюджетных лимитов, обусловив недоосвоение

ассигнований в сумме 278,4 млн. леев, в том числе: «Социальное обеспечение и социальная поддержка» – 53,1 млн. леев, «Государственные услуги общего назначения» – 43,5 млн. леев, «Образование» – 29,2 млн. леев и др.

– В результате неконсолидации займа, предоставленного Министерством финансов АМРГЗГП в сумме 110,0 млн. леев, общие расходы были превышены на 110,0 млн. леев, обусловив, одновременно, и увеличение уровня исполнения расходов государственного бюджета на 0,7%. Следует отметить, что согласно ст.10 Закона №847-ХІІІ, такие расходы (предоставление займов) не нашли отражения в составе бюджетных расходов.

– Министерство финансов без утверждения изменений в Положении о порядке использования средств фонда субсидирования сельскохозяйственных производителей, утвержденного Постановлением Парламента №310-ХVІ от 27.12.2007⁶, акцептировало изменения планов финансирования, представленных Министерством сельского хозяйства и пищевой промышленности в сумме 10,0 млн. леев, Государственным агентством «Apele Moldovei» – 6,0 млн. леев, предоставив возможность использовать средства на общую сумму 16,0 млн. леев, дополнительно выделенных посредством внесения в бюджет изменений, а также МСХПП перераспределить ассигнования по направлениям субсидирования на общую сумму 20,9 млн. леев.

– Не была соблюдена степень финансирования ассигнований, утвержденных в соответствии с планом распределения на месяц;

– На протяжении года, некоторым исполнителям бюджета за счет общих доходов государственного бюджета были выделены финансовые средства с превышением установленного уровня, с последующим внесением изменений в бюджет. Так, в нарушение ст.9 Закона №847-ХІІІ, на основании постановлений Правительства, были выделены ассигнования в общей сумме около 1277,8 млн. леев. Одновременно, до внесения изменения в Закон о государственном бюджете, Министерству финансов было выделено 68,9 млн. леев на обслуживание государственного долга.

– Министерством финансов не была обеспечена идентичность отдельных данных, отраженных по различным структурным компонентам Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год. Так, согласно Закона №254-ХVІ, некоторым учреждениям были предусмотрены средства по статье «Капитальные вложения в строительство» в сумме 456,8 млн. леев, тогда как в отчете учреждений часть этих средств (228,1 млн. леев) была отражена по статье «Трансферты предприятиям с государственным капиталом». Одновременно, сумма в размере 456,8 млн. леев была отражена в Отчете об исполнении расходов публичных органов власти, финансируемых из государственного бюджета по всем компонентам по статье «Капитальное вложение в строительство». Вместе с тем, в Своде государственного бюджета на 2008 год по всем компонентам этой статьи отражены расходы в сумме лишь 228,7 млн. леев, а разница 228,1 млн. леев отраже-

⁶ Постановление Парламента Республики Молдова «Об утверждении Положения о порядке использования средств фонда субсидирования сельскохозяйственных производителей» (с последующими изменениями) №310-ХVІ от 27.12.2007.

на по статье «Трансферты предприятиям с государственным капиталом».

– Резервный фонд Правительства на 2008 год окончательно утвержден в сумме 75,0 млн. леев. На протяжении года изданы постановления по ассигнованию средств из резервного фонда в сумме 108,0 млн. леев, превысив утвержденный лимит на 33,0 млн. леев, с финансированием в пределах утвержденного.

– Дебиторская задолженность исполнителей, финансируемых из государственного бюджета, по состоянию на 31.12.2008, составила 203,5 млн. леев (в том числе 27,9 млн. леев с просроченным сроком исковой давности), сократившись по сравнению с 31.12.2007, на 108,9 млн. леев. Из вышеуказанной суммы наибольшая дебиторская задолженность числилась за: Академией наук Молдовы – 21,1 млн. леев, Министерством просвещения и молодежи – 12,7 млн. леев, Министерством культуры и туризма – 5,1 млн. леев. Некоторая дебиторская задолженность была образована в результате перечисления экономическим агентам авансов в конце бюджетного года.

Анализ

Анализ законодательной базы, регулирующей порядок утверждения дефицита бюджета, свидетельствует о различиях в требованиях ст.43(42) Закона №847-ХІІІ, предусматривающих, что любое изменение дефицита бюджета осуществляется исключительно Парламентом, и требованиях Закона о бюджете на год, уполномочивших Министерство финансов вносить изменения в утвержденные требования бюджета по специальным средствам, специальным фондам и проектам, финансируемым из

внешних источников. В то же время, ст.41(40) Закона №847-ХІІІ предусматривает, что распределение остатка денежных средств, образовавшегося в процессе исполнения бюджета в предыдущем бюджетном году, осуществляется путем внесения Парламентом изменений в Закон о бюджете.

В результате проверок доходной части Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год установлено следующее: увеличение исполнения доходной части на 103,7 млн. леев как следствие неправильного отражения некоторых доходов; необеспечение отражения некоторых доходов с соблюдением бюджетной классификации; неупрецишение некоторых источников доходов фактически поступивших на сумму больше первоначально уточненных показателей, а также других типов исполненных ниже этого уровня и др.

По расходной части Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год, установлено: повышение уровня исполнения расходной части на 0,7% по причине неконсолидации расходов в сумме 110,0 млн. леев; выделение финансовых средств некоторым исполнителям бюджета, с последующим внесением изменений в бюджет; несоответствующее отражение некоторых расходов и кредиторских задолженностей; несоблюдение некоторыми исполнителя бюджета установленных бюджетных лимитов; отклонение от действующих законоположений при осуществлении расходов за счет некоторых фондов от основного компонента государственного бюджета.

Накопленные средства на специальных фондах во многом превышают уровень их использования при исполнении рас-

ходов на цели, для которых были созданы, что ставит под сомнение эффективность данных фондов и указывает на необходимость их пересмотра.

Уровень исполнения специальных средств, по сравнению с предыдущим годом, увеличился. Бюджетный год завершенный с излишком в сумме 6,9 млн. леев по сравнению с дефицитом уточненным в размере 40,0 млн. леев и получение остатков специальных средств на счетах учреждений, финансируемых из государственного бюджета, составившие по состоянию на 31.12.2008 сумму в размере 352,5 млн. леев, свидетельствует о нереальном планировании расходов. Этот факт приводит к перечислению публичными учреждениями на основные доходы бюджета доходов, превышающих потребности расходов для отчетного бюджетного года, оставаясь в их распоряжении для использования в последующем году.

Выводы

Бюджетный процесс требует дальнейшей консолидации, как на этапе планирования, исполнения, так и на этапе составления отчетности. Развитие способностей бюджетного планирования на уровне учреждений, для привязывания расходов к приоритетам национальных и секторальных политик, позволило бы не только реализацию стратегий, но и оптимизацию расходов. Точное исполнение требований Закона о бюджете обеспечит в дальнейшем не только законность и направленность использования ассигнованных средств,

но и ответственность исполнителей бюджета. Правильная и систематическая отчетность исполнения бюджета делает бюджетный процесс транспарентным и понятным для налогоплательщика.

Завершение бюджетного года увеличением задолженностей налогоплательщиков по налоговым обязательствам в государственный бюджет по сравнению с началом года, свидетельствует о необходимости консолидации администрирования доходов государственного бюджета всеми органами, наделенными полномочиями по налоговому администрированию.

Рекомендации Парламенту:

- *Потребовать от Правительства систематического рассмотрения отчетов первичных исполнителей бюджета об использовании публичных денежных средств с точки зрения их транспарентности, экономичности, эффективности и результативности.*
- *В будущем исключить расхождения в требованиях ст.43(42) Закона №847-ХІІІ, которые предусматривают внесение любых изменений дефицита бюджета исключительно Парламентом, и требования Закона о бюджете на год, согласно которого Министерство финансов уполномочено изменять утвержденные требования бюджета по специальным средствам, специальным фондам и проектам, финансируемым из внешних источников.*

II.1.1. Правильность и законность принятия решений по возмещению НДС

Резюме

НДС является одним из основных источников формирования государственного бюджета. Исполняя бюджетную функцию, НДС является и основным государственным налогом. В случаях применения нулевой ставки, механизм возмещения НДС имеет и функцию стимулирования ряда экономических процессов. Однако, в результате контроля было установлено, что уклонение от уплаты налога, допускаемое фирмами-фантомами, которые нашли свое место в отношениях касающихся НДС, является большой проблемой для бюджетной системы. Деятельность лишь 25 фирм, ставшие впоследствии «фантомами», изученная во время контроля, обусловила в 2007-2008 гг. односторонний зачет НДС на сумму 889,9 млн. леев без оплаты данной суммы в бюджет.

В результате сомнительной деятельности фирм-фантомов, четыре фирмы, незарегистрированные как плательщики НДС и не осуществляющие закупки и поставки товаров, получили от фирм-фантомов денежные средства в размере 1952,6 млн. леев, часть из

которых была снята наличными, другая в размере 1952,6 млн. леев, часть из которых была снята наличными, другая часть перечислена за пределы страны.

Вышеизложенные факты обусловлены наличием недостатков в налоговом администрировании:

- выдача в отдельных случаях налоговыми органами налогоплательщикам бланков строгой отчетности (налоговых накладных), без квалифицированной проверки объемов покупок и поставок;
- несвоевременное обновление базы данных ГГНИ, что препятствует оперативному обнаружению фирм-фантомов;
- необеспечение в территориальных налоговых органах эффективного внутреннего контроля, который бы исключил факт получения Деклараций по НДС без соответствующих приложений;
- отдел борьбы с налоговыми правонарушениями ГГНИ не располагает достаточными институциональными возможностями, для чего должен быть расширен и обучен в целях применения международного опыта в борьбе с уклонением от уплаты налогов.

Контекст

Налоговый кодекс предусматривает возмещение сумм НДС, соответствующее покупкам товаров и услуг, налогоплательщикам, осуществляющим экспорт, капитальные вложения в населенные пункты республики, за исключением муниципиев Кишинэу и Бэлць, про-

изводящим и поставляющим некоторые виды товаров и т.д.

Во исполнение положений Налогового кодекса⁷ были установлены порядок обращения за возмещением сумм НДС, действия налоговых органов на заявля-

⁷ №1163-ХІІІ от 24.04.1997 «Налоговый кодекс» (с последующими изменениями и дополнениями). Переопубликован в специальном издании О.М. от 08.02.2007.

ние субъекта налогообложения, требования для документального подтверждения и определения сумм НДС к возмещению за 2008 налоговый период, которые были регламентированы:

- а) до 21.03.2008 – Положением о возмещении налога на добавленную стоимость, утвержденным Постановлением Правительства № 1124 от 28.09.2006⁸ (с последующими изменениями и дополнениями);
- б) с 21.03.2008 – Положением о возмещении налога на добавленную стоимость, утвержденным Постановлением Правительства №287 от 11.03.2008⁹.

Одно из самых значительных изменений в Положение было связано с исключением разделения субъектов налогообложения на различные группы доверия.

В соответствии с указанными нормативными актами в целях администрирования возмещения НДС при Государственной налоговой инспекции (далее – ГНИ) были созданы:

- на центральном уровне – Республиканская комиссия,
- на местном уровне – Территориальные комиссии,
- при УАКП – Комиссия ГНИ.

Констатации

- Согласно информации, предоставленной ГНИ, в 2008 году субъекты налогообложения представили 1907 заявлений на возмещение НДС на сумму 1524,9 млн. леев. В результате

⁸ «Об утверждении Положения о возмещении налога на добавленную стоимость» (с последующими изменениями и дополнениями). Утратило силу 21.03.2008 Постановлением Правительства №287 от 11.03.2008.

⁹ «Об утверждении Положения о возмещении налога на добавленную стоимость».

изучения и проверок Территориальными комиссиями и Комиссией ГНИ было утверждено 1285 решений и согласована сумма НДС к возмещению в размере 1411,5 млн. леев. В то же время, были утверждены 36 решений об отказе выплаты возмещения на сумму 8,6 млн. леев. В 2008 году в большинстве случаев возмещение НДС было осуществлено по результатам проверок, однако по 96 налогоплательщикам возмещение НДС на сумму 635,6 млн. леев или 47% от общей суммы было произведено согласно законодательству без проведения проверок. Налоговые проверки, осуществленные с целью подтверждения законности представленных деклараций, выявили у 170 налогоплательщиков, что сумма НДС к зачету соответствует закупкам от фирм-фантомов в размере 111,3 млн. леев, что составляет 7,3% от общей суммы запрашиваемого возмещения в 2008 году. Из общей суммы поступлений НДС, администрированной налоговыми органами (3148,6 млн. леев), сумма НДС, согласованная (утвержденная) в 2008 году для возмещения за счет средств государственного бюджета, составила 46% (1448,6 млн. леев).

- Деятельность комиссий по возмещению НДС представляют собой сложный процесс, зависящий как от субъективных, так и объективных факторов. За период их деятельности не было разработано положение об организации, проведении и оценке их деятельности, регламентирующее права, ответственность и обязанность членов комиссий.
- В ГНИ отсутствует системный подход и регламент (включая развитие

информационных технологий) по предупреждению, противодействию и обнаружению деятельности фирм-фантомов. Некоторые территориальные ГНИ не предприняли действенных мер по недопущению несоответствующего функционирования бланков фактур НДС, фактор, который благоприятствовал появлению и функционированию фирм-фантомов.

- В 2008 в информационной системе ГНИ было зарегистрировано 206 фирм-фантомов (включая 89 – в НИ Центра ГНИ мун.Кишинэу), которые в результате деятельности с налоговыми фактурами (покупки, продажи), которые не регистрируются и не декларируют НДС в бюджет, значительно влияют на суммы НДС к зачету и возмещению. Количество таких фирм по сравнению с прошлым годом уменьшилось (143 фирмы-фантомы), а возросло на 63 фирмы или на 44,1%. Согласно информации ГНИ, посредством фирм, зарегистрированных в 2008 г., которые в дальнейшем стали «фантомами», был в одностороннем порядке принят НДС к зачету на сумму 694,0 млн. леев, указанная сумма не была рассчитана и внесена в бюджет.
- Рассмотренная во время контроля деятельность только 25 фирм, которые стали «фантомами» (из которых 22 зарегистрированы в НИ Центра ГНИ мун.Кишинэу) способствовала за период 2007-2008 гг одностороннему зачету НДС на сумму 889,9 млн. леев без оплаты указанной суммы в бюджет. Так, 25 указанных экономических агентов, практически не зарегистрировавшие покупки, осуществили поставки товаров и услуг на сумму 4,5 млрд. леев, не рассчитав и

не оплатив НДС с объема поставок в соответствии со ст.101 Налогового кодекса.

- Посредством банковских счетов некоторых фирм, которые не зарегистрированы как плательщики НДС, происходит обналичивание денежных средств в значительных суммах, аккумулированных от некоторых фирм-фантомов. Таким образом, только 4 фирмы, выбранные неизбирательно для контроля, получили за 2007-2008 годы от фирм-фантомов 1952,6 млн. леев, часть из которых была снята наличными, другая часть перечислена за пределы страны в долларах США.

Анализ

Вышеперечисленное стало возможным вследствие:

- Один из факторов, который благоприятствовал появлению и функционированию множества фирм-фантомов, является и выдача, в некоторых случаях, налоговыми органами налогоплательщикам бланков строгой отчетности фискальных накладных без квалифицированной проверки объема покупок и продаж.
- Обновление базы данных ГНИ с опозданием почти на 6 месяцев с момента контроля представляет собой риск для бюджета и делает невозможным оперативное обнаружение фирм-фантомов, для которых указанная ситуация дает возможность функционировать в течение определенного периода (6 месяцев), не будучи замеченной в базе данных ГНИ.
- Согласно решений Координационного совета Главной государственной

налоговой инспекции, при принятии решений по возмещению НДС, налоговые органы исключают из суммы НДС, подлежащей возмещению, сумму НДС, соответствующую закупкам товаров и услуг от фирм-фантомов, непредусмотренную Налоговым кодексом; вместе с тем, экономический агент не теряет указанную сумму, оставляя ее в качестве суммы НДС к зачету, переходящему на последующий период.

- Вследствие непроведения эффективного внутреннего контроля в территориальных налоговых органах в течение 2008 года, у некоторых налогоплательщиков отсутствуют соответствующие приложения к Декларации о НДС. В результате, искаженные данные из Декларации по НДС не были отмечены, а Декларации не были признаны как непредставленные.
- Налоговыми органами не были в полной мере использованы возможности погашения задолженностей перед бюджетом кредиторов экономических агентов, которые имеют право на возмещение НДС, при этом бюджет потерял возможность взыскать их задолженности.
- Налоговое антикоррупционное подразделение ГГНИ не располагает достаточными институциональными возможностями, необходимо его расширение и обучение междуна-

ной практике борьбы с уклонением от налогов.

- Деятельность комиссий по возмещению НДС недостаточно регламентирована и требует улучшения.

Выводы

Доля НДС, подлежащая возмещению из бюджета и занижение НДС, подлежащего взносу в бюджет, влияют на взаимоотношения добросовестных налогоплательщиков с фирмами, которые становятся «фантамами», указанный аспект имеет важный характер и представляет собой основную проблему для бюджетной системы, которая должна стать приоритетной для органов по администрированию налогов и правовых органов. Действия государственных органов по обнаружению, расследованию и противодействию изолированным схемам уклонения от уплаты налогов, применяемым фирмами - фантомами – не приносят ожидаемых результатов.

Рекомендации Парламенту:

- *Организовать в рамках Парламентской Комиссии по экономике, бюджету и финансам заслушивание отчетов лиц, ответственных за налоговое администрирование и защиту прав, относительно ситуации и проводимых мероприятиях, направленных на совершенствование законодательства по возмещению налога на добавленную стоимость.*

II.1.2. Публичный долг, государственные гарантии и государственное рекредитирование

Резюме

По сравнению с началом отчётного периода, сальдо публичного долга сократилось на 1138,3 млн. леев, главным образом благодаря уменьшению государственного долга и задолженности предприятий публичного сектора. Государственный долг зарегистрировал тенденцию снижения, а удельный вес его в ВВП уменьшился одновременно с приростом последнего. Сальдо внешней задолженности в национальной валюте снизилось, тогда как в иностранной валюте увеличилось, а уровень внешней задолженности в последние три года сократился. Внутренний долг государства в 2008 году сократился, по сравнению с началом года и не превысил

установленные законодательные нормы.

На обслуживание публичного долга было израсходовано на 4,9 млн. леев меньше запланированных на эти цели в государственном бюджете расходов, но на 152,9 млн. леев больше по сравнению с предыдущим периодом. Повышение было обусловлено увеличением расходов на обслуживание внутреннего государственного долга, что было обусловлено в свою очередь ростом процентной ставки на ГЦБ, проданных на аукционах, то что привело к росту процентной ставки на ГЦБ процентной ставки на преобразованные ГЦБ, находящиеся в портфеле Национального банка Молдовы.

Контекст

В соответствии со ст.2 Закона о публичном долге, государственных гарантиях и государственном рекредитовании №419-XVI от 22.12.2006 публичный долг включает в себя - государственный долг, долг НБМ, долг административно-территориальных единиц, публичных учреждений, полностью или частично финансируемых из государственного или местного бюджета, долг, вытекающий из внутренних и внешних займов коммерческих обществ, в которых доля государства и/или административно-территориальной единицы составляет более 50 процентов уставного капитала, и долг государственных и муниципальных предприятий.

Согласно Закону №419-XVI, управление государственным долгом и госу-

дарственными гарантиями, отчётность и мониторинг публичного долга осуществляет Министерство финансов. Политика в области управления публичным долгом в 2008-2010 гг. была установлена Постановлением Правительства №756 от 02.02.2007 о Среднесрочном прогнозе расходов (2008-2010 гг.).

Констатации

- Согласно Отчёта о ситуации в области публичного долга, государственных гарантий и государственного рекредитирования на 2008 год и информации предоставленной Министерством финансов, на 31.12.2008, объём публичного долга составил **13898,9 млн. леев (1336,5 млн. долларов США)**, в том числе внешний долг - **9837,2 млн. леев** и внутренний долг - **4061,7 млн. леев**. По

сравнению с началом отчётного периода, сальдо публичного долга уменьшилось на 1138,3 млн. леев.

- Удельный вес государственного долга в ВВП, по состоянию на 31.12.2008, составил **18,5%**, что на **4,8 процентных пунктов (п.п.)** меньше по сравнению с 2007 годом и на **10,7 п.п.** меньше по сравнению в 2006 годом.
- Сальдо внешней задолженности, на конец отчётного периода увеличилось на 12,5 млн. долларов США, по сравнению с сальдо на 31.12.2007. Лимит установленный ст.19 Закона о государственном бюджете на 2008 год в сумме 801,7 млн. долларов США не был достигнут, с запасом в 23,4 млн. долларов США.
- Уровень внешней задолженности (соотношение между суммой внешнего долга и ВВП) в последние годы сократился на **7,8 п.п.** (с 20,7% - в 2006 году, до 12,9% - в 2008 году). Вместе с тем, соотношение между расходами на обслуживание государственного внешнего долга и ВВП, в 2008 году, по сравнению с 2007 году уменьшилось на **0,3 п.п.** (с 1,2% до 0,9%), а по отношению к 2006 году – на **1,0 п.п.** (1,9%-0,9%).
- На обслуживание государственного долга было использовано на 4,9 млн. леев меньше чем было запланировано расходов в государственном бюджете и на 152,9 млн. леев больше чем в прошлый период. Увеличение произошло из-за увеличения расходов на обслуживание государственного внутреннего долга, что было обусловлено в свою очередь ростом процентной ставки на ГЦБ, проданных на аукционах, то что привело к

росту процентной ставки на ГЦБ процентной ставки на преобразованные ГЦБ, находящиеся в портфеле Национального банка Молдовы.

- Задолженность перед Министерством финансов экономических агентов, рекредитованных за счет внутренних, внешних источников и инвестиционных проектов, в целом уменьшилась по отношению к 2007 году на 903,7 млн. леев (25,5%), в основном из-за аннулирования некоторых долгов. Предпринятые Министерством финансов действия по улучшению ситуации по возмещению задолженностей некоторых экономических агентов не возымели позитивного эффекта.
- Задолженности экономических агентов по кредитам, гарантированным государством и активированным, в сравнении с началом 2008 года, снизились, а задолженности с просроченным сроком погашения по отношению к Министерству финансов выросли.

Анализ

- Уменьшение сальдо публичного долга было обусловлено в основном уменьшением государственного долга и задолженности предприятий публичного сектора.



- Уменьшение удельного веса государственного долга в ВВП произошло из-за роста ВВП в 2006-2008 и уменьшения государственного долга.
- На увеличение внешнего долга повлияло: привлечение в 2008 году внешних займов (5 новых займов) и получение ранее законтрактованных займов в сумме 43,3 млн. долларов США (суммы погашенных в течение года долгов составляют 39,3 млн. долларов США); реэшелонированные проценты, начисленные согласно договору по реэшелонированию в сумме 9,8 млн. долларов США.
- Реэшелонирование задолженности по начисленным процентам позволило государству уменьшить расходы государственного бюджета, но суммы невыплаченных процентов привели к увеличению остатка внешней задолженности, исчисление процентов производясь и из консолидированных процентов, что привело к увеличению, в последующие годы, затрат на обслуживание внешнего долга.
- Внутренний государственный долг, в 2008, году сократился по сравнению с началом года, оставаясь в пределах установленного лимита. Уменьшение внутреннего государственного долга произошло за счет сокращения выпуска ГЦБ через аукцион и сокращения задолженности Правительства перед Национальным банком Молдовы.

Выводы

Динамика основных показателей публичного долга, государственных гарантий и государственного рекредитирования является позитивной. Лимиты, обозначенные Законом о государственном бюджете на 2008 год, не нарушены. Одновременно, предпринятые Министерством финансов действия по восстановлению в государственном бюджете ранее отвлечённых средств, по возврату ранее выданных займов не возымели надлежащего эффекта, средства отвлечённые из бюджета увеличились. Министерством финансов не были разработаны и утверждены показатели эффективности управления государственным долгом.

II.1.3 Использование публичных финансовых средств для капитальных вложений и капитального ремонта

Резюме

Аудиты, проведенные Счетной палатой в сфере капитальных вложений и использования расходов, предназначенных для капитального ремонта, выявили ряд недостатков и упущений, связанных с передачей функций заказчика органами центральной публичного управления публичным учреждениям и некоторым государственным предприятиям, что обусловило сокращение выплат в бюджет, а в некоторых случаях бюджет понес двойные расходы; государственными закупками работ; соблюдением лимита бюджетного ассигнования; выполнением работ по капитальному строительству и ремонту в отсутствие проектной документации, разработанной и утвержденной в установленном порядке; выплатой авансов, с превышением установленного лимита в 30% от сумм предусмотренных бюджетных

ассигнований; предоставлением банковского обеспечения надлежащего выполнения работ экономическими агентами при заключении контракта; соблюдением Бюджетной классификации при регистрации капитальных вложений; отражением в бухгалтерском учете стоимости некоторых работ по капитальному ремонту на увеличение основных средств, а также правильное составление финансовой отчетности.

Наличие упущений, а также их повторение их из года в год, привело в большинстве случаев к высказыванию аудиторами некоторых замечаний связанных с использованием бюджетных средств, предусмотренных для финансирования капитальных вложений и капитального ремонта, в связи с чем необходимо принять меры по урегулированию ситуации в данной области.

Контекст

Счетная палата, исходя из значимости капитальных вложений в строительство и реконструкцию некоторых государственных объектов социально-экономического значения, подвергла аудиту соответствия использование публичных финансовых средств, предназначенных для капитальных вложений и ремонта, органами центральной публичной власти, а также подведомственными учреждениями и предприятиями: дорожного сектора, здравоохранения, образования, науки и энергетики, которым были предусмотрены для финансирования – 653,3 млн. леев – для капитальных вложений (47,4% из

общего объема вложений) и 145,9 млн. леев для капитального ремонта (46,2% из общего объема расходов, предназначенных капитального ремонта).

В 2008 году сохранилась тенденция роста расходов для капитальных вложений и капитального ремонта. Преимущественная доля капитальных вложений была направлена дорожному хозяйству и образованию, в то время как расходы по капитальному ремонту были направлены в социальную сферу и на государственные услуги общего назначения. Таким образом, бюджетные средства, уточненные для **финансирования капитальных вложений**, соста-

вили 1408,2 млн. леев и исполнены в размере 1378,9 млн. леев, из которых для органов центрального публичного управления – 1215,8 млн. леев (88,2%) и административно-территориальных единицах – 163,1 млн. леев (11,8%).

Из общего объема вложений, наибольшие расходы по капитальным вложениям

были осуществлены в *экономической сфере* – 664,7 млн. леев (48,2%), *социальной сфере* – 385,6 млн. леев (28,0%), а значительные объемы капитальных вложений были направлены по следующим группам: «Дорожное хозяйство» - 459,2 млн. леев (33,3%), «Образование» - 228,1 млн. леев (16,5%).



Финансовые средства, предназначенные для капитального ремонта были уточнены в размере – 344,8 млн. леев и выполнены в размере – 315,7 млн. леев, из которых для органов центрального публичного управления – 205,3 млн. леев (65,0%) и административно-территориальных единиц – 110,4 млн. леев (35,0%)

Преимущественная доля в общих расходах по капитальному ремонту прихо-

дится на *социальную сферу* – 172,1 млн. леев (54,6), затем *государственным услугам общего назначения* – 77,1 млн. леев (24,4%), *экономической сфере* – 37,3 млн. леев (11,8%). Значительные доли были направлены следующим группам: «Образование» - 79,1 млн. леев (25,1%) и «Здравоохранение» - 66,7 млн. леев (21,1%)

Констатации и заключения

В процессе использования заказчиками средств по капитальным вложениям и капитальному ремонту, были допущены некоторые отклонения, а именно:

- **Некоторые заказчики капитальных вложений и капитального ремонта выполнили расходы превышая лимиты бюджетного ассигнования:** МЗ – 1415,7 тыс. леев, МПМ – 1281,1 тыс. леев, АНМ – 793,9 тыс. леев, а в некоторых случаях были произведены закупки и выполнены работы в отсутствие бюджетных ассигнований¹⁰, которые в последствии были уточнены: АНМ – 4,4 млн. леев (Административный корпус Академии наук Молдовы), МПМ – 91,8 млн. леев (государственная закупка работ).

ГП «ГАД» приняло работы по ремонту дорог с превышением лимита уточненных ассигнований в размере 60,2 млн. леев. В результате, на предприятии образовались кредиторская задолженность перед подрядчиками и дебиторская задолженность Министерства финансов на эту же сумму, которая представляет собой риск для бюджета.

- **Предварительная оплата в некоторых случаях производилась с превышением установленного 30%-го лимита от ассигнований, предусмотренных бюджетом.**

Министерство финансов профинансировало МПМ на осуществление предварительной оплаты, в размере 40639,1 тыс. леев, что составляет 44% от уточненных ассигнований на 2008 год, для объекта «Реконструкции Республикан-

ского центра для детей и молодежи мун. Кишинэу», МКТ – 570,0 тыс. леев, в то время как сумма ассигнований, предусмотренная в бюджете на момент оплаты, составляла 500,0 тыс. леев, МЗ – 792,9 тыс. леев, в то время как сумма ассигнований, предусмотренная на момент оплаты, составляла 100,0 тыс. леев.

- Были произведены предварительные оплаты по объектам, не предусмотренным в государственном бюджете на момент выплаты, что противоречит законоположениям¹¹: МПМ – 11748,0 тыс. леев, МЗ – 450,0 тыс. леев, МО – 157,4 тыс. леев.
- При закупке некоторых работ по проектированию и ремонту объектов, отдельные подведомственные учреждения АНМ, не обеспечивая транспарентность, провели процедуру закупки без организации конкурса, а также без опубликования приглашений на конкурс.
- **При заключении договоров о подряде на выполнение работ по строительству и реконструкции** некоторые экономические агенты не предоставили банковское обеспечение надлежащего выполнения работ (в МПМ), а в отдельных случаях обеспечение было предоставлено с опозданиями (в ГП «ГАД»).
- **В некоторых случаях закупка строительных работ сопровождалась дроблением закупки и самого объекта**, что противоречит требованиям законодательства¹²: МЗ (капитальный ремонт зданий ГУМФ им. Н. Тестемицану), МПМ (капиталь-

¹¹ Ст. 18 а) Закона №254-XVI.

¹² Ст.69 (1) Закона о государственных закупках №96-XVI от 13.04.2007 (далее – Закон № 96-XVI).

¹⁰ Ст.14 (2) Закона № 254-XVI и ст. 9 Закона №847-XIII.

ный ремонт учебных корпусов Государственного педагогического университета им. И.Крянгэ), что привело к применению другой процедуры закупки.

- ***В нарушение законоположений, в некоторых случаях, представитель Министерства финансов (член рабочей группы), не воспользовался своим правом вето на решения рабочей группы.***
- ***Закупка и выполнение работ, в некоторых случаях проводились в отсутствие проектной документации, разработанной и проверенной в установленном порядке¹³.*** Таким образом, в отсутствие проектной документации, АНМ выполнила работы на сумму 4313,2 тыс. леев и МПМ – на сумму 5532,0 тыс. леев, а для некоторых объектов проектная документация была разработана, но не проверена в установленном порядке. В отдельных случаях, проектирование объектов, с разрешения бывшего АСРТ, производилось параллельно с выполнением строительно-монтажных работ: «Реконструкция Республиканского центра для детей и молодежи» - 84,1 млн. леев (заказчик МПМ); «Конструкция Речного пассажирского порта Джурджулешть» - 68,4 млн. леев (заказчик – бывший МТДХ, нынешнее Агентство транспорта).
- ***При выполнении работ по строительству и ремонту, некоторыми заказчиками были допущены изменения условий заключенных договоров¹⁴.***

По отдельным объектам АНМ, строительные работы были выполнены с превышением стоимости и в объемах расхожих с проектированными, без внесения изменений в первоначальные оферты, а на сумму 2706,9 тыс. леев были выполнены дополнительные работы. В ГП «ГАД» было выполнено дополнительных работ на сумму 8627,2 тыс. леев, которые не были предусмотрены в технических условиях и оферте подрядчика, МЗ – на сумму 8438,5 тыс. леев (включая 8388,9 тыс. леев по объекту «Реконструкция зданий Туберкулезной больницы, с. Ворничень, р-н Стрэшень»).

- ***По некоторым объектам не были составлены протоколы сдачи-приемки окончательных работ¹⁵.***

ГП «ГАД» по некоторым объектам не предусмотрело в договорах гарантийный срок по окончанию работ и по сдаче-приемке окончательных работ, не составляя соответствующие протоколы (дороги R-30 Анений Ной – Кэушень – Штефан Водэ; M-3 Кишинэу – Чимшилия – Вулкэнешть – Джурджулешть; L-75 Тырнова – Барабой - Рышкань). Не были составлены протоколы приемки окончательных работ по ремонту дороги M-1 Кишинэу – Леушень, профинансированных и выполненных в предыдущие годы. АНМ, по окончании работ капитального ремонта предусмотренных контрактом, на составлены протоколы сдачи-приемки работ, в соответствии с законными требованиями.

- ***Передача центральными отраслевыми органами функций заказчиков подведомственным государст-***

¹³ Ст. 13 Закона о качестве в строительстве № 721-ХIII от 02.02.1996.

¹⁴ Ст.69 (5) Закона №96-ХVI.

¹⁵ П.3 и п.36 Положения о приемке строительных работ и установленного оборудования, Постановление Правительства № 285 от 23.05.1996.

венным предприятиям обуславливает риск осуществления бюджетом двойных расходов – для капитальных вложений и для возмещения НДС и/или списания НДС. Таким образом, вследствие исполнения функций заказчика ГП «Речной порт Унгень», переданных бывшим МТДХ, по объекту, финансируемому за счет государственного бюджета (70,0 млн. леев), предприятие получило возможность получить возмещение НДС в размере 11,1 млн. леев из бюджета, а Национальный центр испытаний качества алкогольной продукции от переданных функций заказчика Агропромышленным агентством «Moldova-Vin», получило в зачет НДС на сумму 1,2 млн. леев от приема и отображения строительных работ в бухгалтерском учете. МКТ, также передало функции заказчика при использовании бюджетных средств для капитальных вложений и капитального ремонта подведомственным учреждениям, которые осуществляют предпринимательскую деятельность. Таким образом, в результате передачи функций заказчика подведомственным учреждениям и пользования бюджетными средствами для закупки основных средств, предприятия имели возможность, в 2008 году, получить возмещение НДС в размере 1,0 млн. леев, а также отразили НДС для зачета в последующие периоды в сумме 6,3 млн. леев.

В то же время, отсутствие контроля со стороны органов центрального публичного управления относительно управления финансовыми средствами по капитальным вложениям и капитальному ремонту привели к заключению дого-

воров с различными подрядчиками и субподрядчиками, которые впоследствии имели отношение к фирмам-фантомам.

- ***Отражение в бухгалтерском учете стоимости выполненных строительных и ремонтных работ, было осуществлено с отклонениями от законодательства.***¹⁶

Некоторые учреждения не отнесли расходы по капитальному ремонту на увеличение стоимости основных средств: АНМ - 2017,9 тыс. леев, МПМ – 6351,8 тыс. леев.

В Высшем совете по науке и технологическому развитию АНМ, факт ошибочного отражения суммы 361,9 тыс. леев на фактические затраты, привел к необоснованному увеличению затрат, а также к искажению финансового отчета на ту же сумму.

Анализ

Нарушения установленные аудиторами Счетной палаты являются следствием:

- неудовлетворительного контроля со стороны органов центрального публичного управления;
- несоблюдения, в некоторых случаях, ответственными лицами, законодательных и нормативных актов при закупке проектных работ, заключении контрактов на осуществление финансирования работ по капитальному строительству, реконструкции и ремонту, выполненных за счет бюджетных средств;

¹⁶ П. 46 Инструкции «По бухгалтерскому учету в учреждениях, состоящих на бюджете», утвержденной Приказом министра финансов № 85 от 09.10.1996 (далее – Инструкция, утвержденная Приказом министра финансов №85 от 09.10.1996).

- несовершенства нормативных актов в данной области;
- недостаточного контроля со стороны Министерства финансов относительно целевого использования уточненных бюджетных средств, что привело к допущению выявленных нарушений.

Некоторые нарушения связанные с использованием капитальных вложений в 2008 году повторяются из года в год, а уполномоченные органы не принимают нужных мер для их устранения. Передача функций заказчика некоторым субъектам практикующим предпринимательскую деятельность привело к тому, что распоряжаясь финансовыми publicными средствами предназначенными для капитальных вложений они находятся в преимущественном положении по сравнению с субъектами инвестирующими собственные денежные средства, так как располагают правом на возмещение НДС и/или зачет НДС, что может привести к уменьшению выплат в бюджет, а в некоторых случаях к несению бюджетом двойных расходов.

Рекомендации Парламенту:

- Потребовать от Правительства урегулировать нормативную базу касательно капитальных вложений и капитального ремонта, осуществленных за счет publicных финансовых средств.
- Четко определить в законодательстве запрет передачи органами центрального publicного управления функции заказчика экономическим субъектам практикующим предпринимательскую деятельность.



II.1.4. Использование публичных финансовых средств некоторыми публичными органами управления и подведомственными учреждениями

Резюме

Аудиты соответствия, проведенные в некоторых публичных органах управления отметили, что по завершении 2008 бюджетного года финансовая отчетность большинства аудируемых субъектов¹⁷ достоверна во всех существенных аспектах, а их финансовые операции, в целом соответствуют действующим положениям, в результате чего аудиторами было выражено безусловное мнение¹⁸. В рамках проведенных аудитов были установлены некоторые нарушения относительно отчетности по фактическим расходам, а также и некоторые проблематичные

области, касающиеся использования публичных средств, стоимость которых в пределах порога существенности. Одновременно, в некоторых публичных органах, подвергнутых аудиту,¹⁹ установлены многочисленные нарушения, касающиеся достоверности финансовой отчетности, а также и соответствия проведенных сделок, обусловленных в частности, неудовлетворительным состоянием внутреннего контроля и внутреннего аудита, а также несоответствующим финансовым менеджментом, что обусловило выражение условного мнения²⁰.

Контекст

Счетная палата провела аудиты соответствия за 2008 бюджетный год в нескольких публичных органах управления (Министерстве обороны, Аппарате Президента Республики Молдова, Аппарате Правительства, Аппарате Парламента, Координационного совета по телевидению и радио, Департаменте пенитенциарных учреждений и

некоторых подведомственных учреждений, Министерстве культуры и туризма, Агентстве по спорту), задача которых была проверка финансового состояния, включающая рассмотрение и оценку финансовой отчетности и выражение соответствующего мнения относительно их достоверности, а также аудита финансовых систем и сделок, в том числе оценка их законности и соответствия.

¹⁷ Министерство обороны, Аппарат Президента Республики Молдова Аппарат Правительства, Аппарат Парламента, Департамент пенитенциарных учреждений, Пенитенциарное учреждение №6 – Сорока, Пенитенциарное учреждение №12 – Бендер, Координационный совет по телевидению и радио.

¹⁸ **Безусловное мнение** выражается в том случае, если аудитор приходит к выводу, что финансовая отчетность дает полное и верное представление о финансовом положении экономического агента, его финансовых результатах, движении собственного капитала и денежных средств в соответствии с установленными требованиями. Безусловное мнение также косвенно указывает на то, что любые изменения применяемых принципов или методов бухгалтерского учета и вытекающие из этого последствия должным образом установлены и раскрыты в финансовой отчетности.

¹⁹ Министерство культуры и туризма, Агентство спорта, Государственное предприятие „Russca” Департамента пенитенциарных учреждений.

²⁰ **Условное мнение** выражается в случаях, когда аудитор приходит к выводу, что безусловное мнение не может быть выражено, но при этом влияние разногласий с руководством экономического агента или ограничения сферы аудита не является столь существенным и всеобъемлющим, чтобы привести к выражению отрицательного мнения или к отказу от выражения мнения. Условное мнение должно выражаться словами “за исключением” влияния вопросов, к которым относится ограничение.

Аудиты были запланированы и проведены в соответствии со Стандартами аудита Счетной палаты, руководствуясь одновременно Учебником аудита соответствия, разработанного и утвержденного Счетной палатой.

Счетная палата провела и другие аудиты соответствия: в области исполнения бюджета некоторыми АТЕ; в области управления публичным имуществом некоторыми государственными предприятиями подведомственными некоторым органам центрального публичного управления, а констатации, выводы и рекомендации, по данной теме изложены в соответствующих разделах.

Констатации и выводы

- По основной группе **«Государственные услуги общего назначения»** были проведены аудиты соответствия в **Аппарате Президента Республики Молдова, Аппарате Парламента, и Аппарате Правительства.**

Применение процедур по существу по категориям финансовых операций, которые превышают уровень существенности или которые были идентифицированы как зоны с высокой вероятностью появления рисков, позволило получить разумную базу для подтверждения факта, что финансовые отчеты, составленные организациями за финансовый бюджетный год, который закончился 31.12.2008, достоверны по всем существенным аспектам, а финансовые операции, в целом соответствуют действующему законодательству, **что позволило аудиторам выразить безусловное мнение по всем 3 организациям.**

Одновременно, вследствие проведенных аудитов были выявлены некото-

рые недостатки в использовании публичных средств и государственной собственности (объем которых не превышает порог существенности), а также некоторые идентичные проблемы, с которыми столкнулись указанные организации:

– Так, в в этих 3 организациях были созданы фонды Президента Республики Молдова, Председателя Парламента и Премьер-министра, не предусмотренные законодательством. Средства, выделенные из указанных фондов, утверждены в смете расходов указанных организаций по статье 135.25 «Прочие трансферты населению» и отражены в финансовых отчетах как расходы на их содержание, вследствие чего были увеличены расходы соответствующих организаций. Фактически большая часть сумма указанных фондов была использована для премирования и оказания материальной помощи некоторым социально уязвимым лицам, вместе с тем, указанные расходы не предусмотрены бюджетной классификацией по статье 135.25. Несмотря на то, что выделенные средства из этих фондов, согласно ст.14 Налогового кодекса, являются объектом налогообложения, бухгалтерская служба Аппарата Правительства не обложила их налогом соответствующим образом.

– В указанных и в других публичных учреждениях не регламентированы расходы, связанные с протокольными мероприятиями внутреннего характера, а также покупка сувениров в случае визита официальных делегаций за рубеж.

– За аудитуемый период **Аппаратом Правительства** были допущены некоторые нарушения, связанные с отнесением фактических расходов на ст.113.13. «Аренда транспорта и содер-

жание транспортных средств», в результате в бухгалтерском учете и в Отчете об исполнении бюджета публичных учреждений за счет основных расходов они были занижены на 202,3 тыс. леев и завышены на 68,6 тыс. леев в Отчете о поступлении и использовании специальных средств.

– Бухгалтерская служба Аппарата Правительства не организовала и не вела правильно учет и отчетность по доходам специальных средств, связанных с продажей авиабилетов деловым людям, которые участвовали в составе официальных делегаций Республики Молдова за пределы страны. В результате, как в Отчете о поступлении и использовании специальных средств (Форма №4), так и в бухгалтерском балансе на счете «Расчеты с различными дебиторами по доходам специальных средств» соответственно по состоянию на 31.12.2007 и 31.12.2008 не была отражена дебиторская задолженность на сумму 101,6 тыс. леев, образованная в 2007 году. Несмотря на то, что Аппарат Правительства предпринял ряд мер по взысканию указанных средств, направив экономическим агентам письма о необходимости оплаты сумм задолженности, до момента осуществления аудита соответствующая дебиторская задолженность осталась непогашенной.

– В Аппарате Парламента расходы на установку, тестирование и сдачу в эксплуатацию оборудования по охлаждению воздуха на сумму 712,3 тыс. леев были отнесены прямо на затраты, хотя их оплата была произведена со ст.242 экономической классификации бюджетных затрат. Аппарат Парламента передал Управлению по обслуживанию зданий Парламента оборудование на сумму 2563,7 тыс. леев, которое было отраже-

но в бухгалтерском учете в указанной сумме, без включения в балансовую стоимость затрат, связанных с приведением оборудования в рабочее состояние, занизив на указанную сумму первоначальную стоимость оборудования по охлаждению воздуха. Эти недостатки были связаны с отсутствием в Инструкции по бухгалтерскому учету в учреждениях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом министра финансов №85 от 09.10.1996, положений, связанных с включением затрат по монтажу, установке, испытанию и т.д. в первоначальную стоимость машин и оборудования, как предусматривает Национальный стандарт по бухгалтерскому учету №16 «Учет долгосрочных материальных активов», утвержденный приказом министра финансов №174 от 25.12.1997.

Хотя в балансе Аппарата Парламента не зарегистрированы здания и помещения, за счет его средств были запланированы и осуществлены расходы на капитальный ремонт зданий и помещений, находящихся на балансе Управления по обслуживанию здания Парламента на сумму 710,8 тыс. леев, что противоречит бюджетной классификации, утвержденной приказом министра финансов №91 от 20.10.2008.

Рекомендации Парламенту:

– *Учитывая отсутствие законодательной базы по формированию фондов Президента Республики Молдова, Председателя Парламента и Премьер-министра для оказания различной материальной помощи и премий, рекомендовать Парламенту определить целесообразность сохранения этих фондов, и в зависимости от этого внести соответствующую нормативную базу.*

– Поручить Правительству утвердить для публичных учреждений нормы расходов на протокольные мероприятия внутреннего характера, а также на приобретение сувениров в случаях визитов официальных делегаций за рубеж.

▪ **Аудит центрального аппарата Министерства обороны** установил, что финансовая отчетность организации достоверна по всем существенным аспектам, а **финансовые операции в целом соответствуют действующему законодательству**. Одновременно аудитом были выявлены некоторые недостатки, связанные с аспектами соответствия и проблемами отнесения некоторых затрат, которые вкладываются в уровень существенности. Так, согласно бюджетной классификации, расходы на содержание зданий планируются и осуществляются теми публичными организациями, на балансе которых они зарегистрированы. В нарушение вышеизложенного, в 2008 году центральным аппаратом Министерства обороны, на балансе которого находится здания и помещения, не были запланированы и не были осуществлены расходы за теплоэнергию, указанные расходы были запланированы и отнесены на затраты Генерального штаба.

▪ Аудит соответствия, проведенный в **Координационном совете по телевидению и радио**, выявил следующее:

– В некоторых случаях не были соблюдены установленные нормы по ведению бухгалтерского учета и осуществлению государственных закупок, а также не было утверждено Положение о

порядке выделения средств из Фонда поддержки радиовещания и т.д.

– Имели место случаи неправильно отражения финансовых ситуаций КСТР в бухгалтерских счетах и в бухгалтерском балансе за 2008 год.

– Подрядчиком были допущены некоторые завышения, связанные с низким уровнем качества, а также необоснованное увеличение объема работ в результате применения завышенного НДС.

– Учитывая выявленные факты и выводы, основанные на осуществленной аудиторской деятельности, по мнению аудиторской группы, финансовое состояние организации, представленное в Отчете о поступлении и использовании специальных средств в 2008 году достоверно по всем существенным аспектам. Вместе с тем, в Отчете об исполнении бюджета публичных учреждений за счет основных расходов по состоянию на 31.12.2008, расходы в сумме 5721,3 тыс. леев были неправильно отражены по статье «Капитальные вложения в строительство административных зданий» вместо отражения их по статье «Капитальный ремонт административных зданий». Отражение в бухгалтерском учете на счете «Бюджетные средства на содержание учреждения» суммы 290,9 тыс. леев повлияло на правильность составления баланса исполнения бюджета КСТР по состоянию на 31.12.2008 по позиции «Основные средства». В результате аудита, отчеты, которые содержали искажения, были скорректированы и согласованы с Министерством финансов.

– По мнению Счетной палаты, отчет КСТР, представленный Парламенту, должен более детально представлять финансовую ситуацию, а в приложении

должен быть представлен финансовый отчет за истекший бюджетный период.

– Что касается законности и соответствия, выявлены некоторые нарушения при закупках товаров, работ и услуг капитальном ремонте; расхождения в документах, подтверждающих общую площадь здания по ул.Влайку Пыркэлаб, 46, полученного в управление; неутверждения положения о порядке выделения и использования средств Фонда поддержки радиовещания.

Рекомендации Парламенту:

– *Требовать от Координационного совета по телевидению и радио включению в годовые отчеты более обширной информации об использовании бюджетных средств, с приложением копий годовых финансовых отчетов, представленных Министерству финансов.*

▪ Аудитом, проведенном в **Министерстве культуры и туризма**, установлен ряд нарушений, которые выражаются в следующем:

– Неопределение статуса финансовых публичных средств, выделенных кинематографической деятельности, что обусловило несоответствующую их регистрацию.

– Нерегистрация в учете стоимости ряда культурных ценностей, а также и ряда сданных работ общей стоимостью 87,8 млн. леев.

– Непринятие мер по возмещению задолженностей, образованных за предыдущие периоды.

– Отсутствие аналитического учета использования финансовых средств, выделенных для реализации «других

культурных мероприятий», что не позволяет определить соответствие фактических расходов запланированным.

▪ **Агентство по спорту** за аудиторский период допустило ряд нарушений в использовании публичных финансовых средств, из которых самыми значительными являются:

– Осуществление ряда затрат, преимущественно на оплату товаров и услуг, с превышением на 357,9 тыс. леев установленного лимита.

– При осуществлении затрат, связанных с командированием персонала, допущено образование задолженности на сумму 328,7 тыс. леев, которая не была возмещена в соответствующем порядке.

– Агентство не произвело оценку и не зарегистрировало в бухгалтерском учете и в сводном отчете Агентства по спорту участок, принадлежащий Республиканскому стадиону (5,2 га), спортивную базу «Speranța», село Кэприана (5,5 га), а также не располагает документами, подтверждающими право собственности на участок, на котором расположен Спортивный центр по подготовке национальных команд (1,18 га) и который не отражен в бухгалтерском учете, что не обеспечивает целостность государственной собственности.

– Не были предприняты соответствующие меры по сбору доходов (около 2,2 млн. леев) от сдачи в аренду собственности.

– Отсутствие контроля со стороны ответственных лиц Агентства по спорту при выполнении работ по капитальному ремонту обусловило осуществление некоторых платежей (240,2 тыс. леев) в

отсутствии документального подтверждения, а также незавершение работ по капитальному ремонту крыши Республиканской специализированной спортивной школы по теннису, для которой в период 2007-2008 год было выделено 1205,3 тыс. леев.

- С целью получения разумного подтверждения о правильности использования бюджетных средств **пенинциарной системой** Счетная палата осуществила аудит соответствия в **Департаменте пенитенциарных учреждений и некоторых подведомственных организациях.**

Несмотря на то, что финансовые отчеты, представленные **Департаментом пенитенциарных учреждений, пенитенциарными учреждениями №6 - Сорока и № 12 - Бендер** по всем существенным аспектам представлены правдиво, достоверно и полно, а финансово-экономические операции осуществлены в соответствии с действующим законодательством и аудиторами высказано безусловное мнение, в процессе аудита были выявлены некоторые нарушения и ошибки в управлении публичными финансовыми ресурсами и в ведении бухгалтерского учета, выраженные в следующем:

– В ДПУ в 63 случаях из 160 проверенных не были соблюдены сроки поставок предусмотренные в договорах по государственному закупкам, в отдельных случаях превышение составило от одного и до 6 месяцев, однако, при этом не были применены санкции, предусмотренные условиями договоров.

– 22 экономических оператора не внесли гарантии за выполнение договоров, а гарантии 32 операторов, представленные за оферту (1%), остались в качестве

гарантии за исполнение договоров, хотя последние должны были быть внесены в размере 5% от общего объема договоров.

– Были допущены случаи дробления закупок с заключением отдельных договоров и изменением элементов заключенного договора.

– Аудитируемые пенитенциарные учреждения при отсутствии соответствующих средств допустили превышение фактических расходов по сравнению с уточненными по оплате труда и платежам, на 1439,9 тыс. леев, в связи с повышением заработной платы согласно действующему законодательству,

– ДПУ не регламентировал соответствующим образом регистрацию перечислений со счетов заключенных, на которых накапливаются заработанные ими средства, за товары, отпущенные им из внутренней торговой сети, создавая предпосылки для искажения и риска необоснованного снижения остатков на указанных счетах заключенных.

– В отсутствие подтверждающих документов были отнесены на расходы 79,5 тыс. леев.

– В пенитенциарном учреждении **№6 - Сорока** не были использованы по назначению средства в размере 33,0 тыс. леев, перечисленные юридическими лицами, использующими труд заключенных.

– В результате отсутствия надлежащего контроля за порядком заполнения путевых листов и отнесения на затраты горючего, указанной организацией необоснованно было списано на затраты горючее на сумму 21,8 тыс. леев.

Аудитом, проведенным на ГП «Russca» (учредитель – ДПУ), установлено, что финансовый менеджмент на предприятии был осуществлен с несоблюдением действующих норм финансовой дисциплины, ведения бухгалтерского учета и инвентаризации имущества, в результате аудитором было высказано условное мнение о финансовой ситуации организации, а также относительно аспектов законности и соответствия. Приводим следующие нарушения и недостатки, выявленные в ходе аудита:

– Учредитель ГП «Russca» – ДПУ, Административный совет, а также администратор предприятия, при осуществлении вложений в увеличение уставного капитала, который согласно финансового отчета по состоянию на конец 2008 года составил 302,0 тыс. леев, не предприняли действенных мер по их соответствующему подтверждению, что привело к нерегистрации устава.

– Предприятие не рассчитывает и не регистрирует стоимость услуг по пошиву, оказываемых другим экономическим агентам, незавершенной продукции, а также готовой продукции.

– ГП «Russca» несоблюдая требования соответствующих нормативных актов не произвела годовую инвентаризацию незавершенной продукции, остатков товаров, расчетов и бланков строгой отчетности.

– Не были предприняты действенные меры по эффективному использованию публичной собственности. Не зарегист-

рирована в кадастровых органах недвижимость предприятия на сумму 1183,3 тыс. леев.

– В финансовом отчете за 2008 год остатки готовой продукции, а также горючего завышены на общую сумму 41,4 тыс. леев.

Выводы

Финансовый менеджмент в аудируемых пенитенциарных учреждениях был осуществлен с несоблюдением действующих норм по государственным закупкам, по финансово-бюджетной дисциплине, а также порядка списания материальных ценностей и ведения бухгалтерского учета, и нуждается в улучшении.

При разработке Правил функционирования сети внутренней торговли в рамках пенитенциарных учреждений, утвержденных приказом директора Департамента пенитенциарных учреждений № 177 от 23.09.2005, не были учтены некоторые ситуации, характерные для пенитенциарных учреждений, особенно при составлении первичной документации, связанной с отпуском заключенным товаров из внутренней торговой сети пенитенциарных учреждений.

Рекомендации Парламенту:

– *Поручить Правительству предпринять меры по улучшению контроля и внутреннего аудита в пенитенциарной системе, а также финансового менеджмента в учреждениях данной системы.*

II.2. Формирование и использование бюджета государственного социального страхования

Резюме

По данным Отчета об исполнении бюджета государственного социального страхования на 2008 год, исполнение бюджета по доходам составило 6362,8 млн. леев и по расходам – 6315,1 млн. леев, что составляет 99,2% и, соответственно, 99,1% от окончательных требований, с профицитом в сумме 47,7 млн. леев. Свободные остатки денежных средств по состоянию на 31.12.2008, составили 602,3 млн. леев, что на 71,3 млн. леев больше по сравнению с состоянием на 01.01.2008.

Проверки, проведенные в рамках аудиторского задания установили некоторые отклонения от нормативно-правовой основы, нарушения и недостатки при осуществлении расходов, при составлении отчетности по доходам и расходам, величине задолженности и сверхплат в бюджет государственного социального страхования (БГСС) и др. Таким образом, установлено, что: исполнение расходов ниже установленного уровня на 0,9%

обусловило недоосвоение 59,7 млн. леев от утвержденных ассигнований; задолженность плательщиков перед БГСС на конец года увеличилось на 49,4% по сравнению с началом года; существуют некоторые расхождения данных относительно остатка задолженности перед БГСС и размером сверхвыплаченных плательщиками сумм, зарегистрированных в Национальной кассе социального страхования (НКСС), и данных переданных ГНИ, а также учетных данных плательщиков; НКСС не обеспечивает оперативное выяснение неидентифицированных поступлений; требования относительно обязательного начисления пени за неуплату обязательных взносов не применяются систематически; откладывается внедрение законных требований относительно социальной помощи; на конец года не все задолженности подтверждены актами сверки; в некоторых договорах о покупке не предусмотрена пеня за невыполнение в установленные сроки условий договора и др.

Контекст

Национальная касса социального страхования, на основании ст.47¹ Закона №847-ХІІІ, составила и представила 30.04.2009 года Правительству Отчет об исполнении бюджета государственного социального страхования на 2008 год, с соблюдением установленного срока.

Отчет об исполнении бюджета государственного социального страхования на

2008 год разработан в соответствии с утвержденными требованиями и представляет финансовую информацию, основанную на учетных данных Государственного казначейства. Данный отчет, посредством обобщения показателей, представляет информацию, характеризующую финансовое положение, совокупность упорядоченных доходов и расходов за отчетный период, отражает систематизированные расходы с точки зрения выплаченных средств и положе-

ния по дебиторской и кредиторской задолженности.

Аудит рассмотрел основные показатели бюджетного 2008 года, включенные в Отчет, представленный Национальной кассой социального страхования Правительству, а затем Парламенту.

Национальная касса социального страхования – является самостоятельным государственным учреждением, которое управляет государственной системой социального страхования в Республике Молдова.

Надзор за деятельностью НКСС выполняется Административным советом, состоящим из представителей Правительства, профсоюзов, патроната и организации пенсионеров. Согласно требований Закона №489-XIV от 08.07.1999²¹, НКСС выполняет функции по сбору и распределению финансовых средств, накопившихся в результате уплаты взносов государственного социального страхования застрахованными лицами и страхователями. НКСС осуществляет деятельность в соответствии с Уставом, утвержденным Постановлением Правительства №739 от 25.07.2000²².

Констатации

- По данным Отчета об исполнении бюджета государственного социального страхования на 2008 год, исполнение бюджета по доходам составило 6362,8 млн. леев и по расходам – 6315,1 млн. леев, что составляет 99,2% и, соответственно, 99,1% от

²¹ Закон о государственной системе социального страхования №489-XIV от 08.07.1999²¹ (с последующими изменениями и дополнениями).

²² Постановление Правительства №739 от 25.07.2000 «Об утверждении Устава Национальной кассы социального страхования Республики Молдова» (с последующими изменениями).

окончательных требований, с профицитом в сумме 47,7 млн. леев. Свободные остатки денежных средств по состоянию на 31.12.2008, составили 602,3 млн. леев, что на 71,3 млн. леев больше по сравнению с состоянием на 31.12.2007.

- Основные констатации как следствие проведенных проверок доходной части Отчета об исполнении бюджета государственного социального страхования на 2008 год свидетельствуют о следующем:

- Уровень исполнения по типам доходов варьировал от 82,2% и до 3 раз больше уточненных показателей.

- Недопоступления по 7 типам доходов БГСС, исполненных ниже уточненного уровня, составили около 117,1 млн. леев, в том числе трансферты из государственного бюджета – 40,1 млн. леев.

- На уровень исполнения общих доходов несущественно повлияло не уточнение некоторых доходов бюджета, фактически поступивших по 7 типам доходов в сумме 47,3 млн. леев.

- На протяжении 2008 года, НКСС не соблюдала свои обязательства указанные в ст.11 (3) Закона о бюджете государственного социального страхования на 2008 год №271-XVI от 07.12.2007 относительно обязательного начисления пени на момент возникновения задолженности, что умаляет важность данного способа влияния на недисциплинированных налогоплательщиков и ведет к неправильному отражению дебиторской задолженности перед БГСС.

- В результате проверки расходной части Отчета об исполнении бюд-

жета государственного социального страхования на 2008 год установлено следующее:

– Исполнение расходов ниже установленного уровня на 0,9% обусловило недоосвоение 59,7 млн. леев от утвержденных ассигнований.

– Внедрение требований законоположений относительно социальной помощи откладывается по причине необходимости разработки адекватной правовой основы и представления управлениями/отделами социальной помощи и защиты семьи достоверных списков всех получателей социальной помощи.

– На конец года не подтверждена актами сверки задолженность бюджета государственного социального страхования перед государственным бюджетом (в сумме 6,6 млн. леев и государственного бюджета перед бюджетом государственного социального страхования – в сумме 3,3 млн. леев).

– Не подтверждены также актами сверки, на конец года, отношения бюджета государственного социального страхования с Национальной конфедерацией профсоюзов Молдовы касательно суммы в размере 1730,0 тыс. леев.

– НКСС не соблюдала принцип идентичности при закупке работ и при составлении отчетности по расходам для капитального и текущего ремонта зданий и сооружений в сумме 1883,8 тыс. леев.

– НКСС акцептировала требования договора, в котором не была предусмотрена пеня за невыполнение в установленные сроки условий договора и не осуществила мониторинг своевременного их выполнения.

– НКСС управляет земельными участками, которые в бухгалтерском учете отражены только в количественном выражении.

Анализ

В результате невыполнения налогоплательщиками своих обязательств, по состоянию на 31.12.2008 перед БГСС была образована задолженность в сумме 647,9 млн. леев, что на 49,4%, или 214,3 млн. леев больше по сравнению с состоянием на 31.12.2007. Количество экономических агентов должников БГСС выросло на 4,0%, тогда как их задолженность перед БГСС увеличилась на 49,4%.

Ежегодно из БГСС используются средства для проведения капитального ремонта (капитальный ремонт и покупка недвижимости для территориальных касс социального страхования), покупки транспортных средств, прочих основных средств, эти расходы, а также стоимость имущества должны также найти отражение в годовом Отчете, представленном Правительству и Парламенту.

НКСС не имеет единый подход к отнесению к той или иной группе в аспекте бюджетной классификации доходов, взносов обязательного государственного социального страхования имеющих общий принцип обложения.

Расхождения между данными по остаткам задолженности плательщиков перед БГСС, зарегистрированных в НКСС, и данными, переданными ГГНИ, а также между данными о величине переплат в БГСС, зарегистрированных в НКСС и данными из учета плательщиков указывают на необходимость консолидации информации.

ных технологий, используемых в процессе администрирования доходов БГСС.

Выводы

На протяжении 2008 года финансовый менеджмент БГСС улучшился. В то же время, общие доходы БГСС за 2008 год недоаккумуляированы на 0,8%, а по сравнению с 2007 годом выросли на 23,4%.

Завершение бюджетного года с задолженностью плательщиков взносов в БГСС на 49,4% больше по сравнению с началом года, указывает на необходи-

мость принятия эффективных мер по консолидации администрирования доходов БГСС.

Рекомендации Парламенту:

– Потребовать от Правительства принятия эффективных мер, по консолидации администрирования доходов бюджета государственного социального страхования и внедрения в установленные сроки, законоположений относительно социальной помощи.

II.3. Формирование и использование средств фондов обязательного медицинского страхования

Резюме

Согласно Отчета об использовании средств ФОМС на 2008 год, бюджетный 2008 год завершился профицитом в 116,7 млн. леев, образованным в результате недоисполнения расходов в сумме 121,6 млн. леев и доходов – 4,9 млн. леев. Свободный остаток денежных средств по состоянию на 31.12.2008 увеличился по сравнению с 01.01.2008, на 116,7 млн. леев, составив в целом 545,5 млн. леев.

Аудитом были установлены некоторые отклонения при управлении фондов обязательного медицинского страхования, а именно: увеличение объема медицинских услуг, оказанных и отнесенных в отчете за 2008 к типу госпитальной медицинской помощи; недополучение некоторых доходов от процентов по остаткам на банковских счетах, открытых для госпитальной медицинской помощи, оказываемой незастрахованным лицам; нецелевое.

использование средств некоторых фондов и др

Одновременно, доказательства полученные у нижеследующих услугодателей относительно управления и использования средств ФОМС свидетельствуют о наличии многочисленных нарушений, некоторые из них будучи аналогичными. Так, было установлено следующее: положения уставов (ПМСУ) не приведены в соответствие с существующей правовой базой; законодательство о государственных закупках не соблюдается, в частности при закупке лекарств; необоснованно были увеличены запасы медикаментов с превышением предусмотренных сроков хранения; при учете и инвентаризации лекарств не были соблюдены соответствующие нормы; по некоторым объемам оказанных услуг отчетность и фактурирование были недостоверными; отсутствовала разработанная и утвержденная в соответствии с

новым Законом о бухгалтерском учете политика бухгалтерского учета.

Анализ констатаций относительно внедрения Автоматизированных информационных систем «Обязательное медицинское страхование» и «Учет и контроль авторизованных медикаментов», как компонентов Интегрированной автоматизированной информационной системы, свидетельствует о наличии проблем, касающиеся их эксплуатации и функционирования.

Ввиду того, что структура и формат Отчета об использовании средств ФОМС не характерны для финансового отчета, аудиторская группа не выразила стандартное мнение по Отчету об использовании фондов обязательного медицинского страхования за 2008 год Национальной медицинской страховой компании, представленного Правительству на утверждение и представление Парламенту, а лишь по основным его показателям.

Контекст

ФОМС на 2008 год утверждены Законом №268-XVI от 07.12.2007²³, как по доходной части, так и по расходной, в сумме 2693,6 млн. леев, или на 700,7 млн. леев (35,1%) больше по сравнению с утвержденными доходами и расходами на 2007 год.

В соответствии со ст.48¹ (2) Закона №847-XIII от 24.05.1996, НМСК составляет годовой отчет об использовании средств фондов обязательного медицинского страхования и после утверждения его Административным советом НМСК, представляет Правительству до 1 мая следующим за отчетным годом для рассмотрения и утверждения. После утверждения отчета Правительство представляет его до 1 июня Парламенту.

Отчет об использовании средств фондов обязательного медицинского страхования на 2008 год, утвержденный Административным советом НМСК 28.04.2009, был представлен Правительству 30.04.2009.

Администратором ФОМС является НМСК, осуществляющая свои полномочия по всей территории Республики Молдова, посредством 11 территориальных агентств (ТА), со штатной численностью в 291 единиц персонала (77 единиц – в Исполнительном управлении НМСК и 214 единиц – в территориальных агентствах).

Для оказания медицинских услуг в рамках системы обязательного медицинского страхования, в 2008, НМСК заключила договора с 161 медико-санитарными учреждениями (МСУ).

В зависимости от установленных рисков и учитывая задачи аудита, одновременно с аудитом средств ФОМС, управляемых НМСК, аудиту были подвергнуты следующие ПМСУ, задействованные в системе обязательного медицинского страхования: Институт онкологии, Научно-исследовательский институт в области охраны здоровья матери и ребенка, Научно-практический институт ургентной медицины, Муниципальная клиническая больница «Sfinta Treime», Зональная станция ургентной медицинской помощи «Чентру», Зональная станция ургентной медицинской помощи «Норд»,

²³ Закон о фондах обязательного медицинского страхования на 2008 год (с последующими изменениями).

Больница инфекционных заболеваний «Тома Чорбэ», Муниципальная клиническая больница Бэлць. Аудиту были подвергнуты закупки медикаментов, осуществленные Агентством по лекарствам для нужд ПМСУ, а также Автоматизированная информационная система «Учет и контроль авторизированных лекарств», администрируемая Агентством.

Констатации

- Согласно Отчета об использовании средств ФОМС на 2008 год, исполнение ФОМС в части доходов составило 2688,7 млн. леев, а в части расходов 2572,0 млн. леев. Бюджетный 2008 год завершился профицитом в 116,7 млн. леев. Свободный остаток денежных средств по состоянию на 31.12.2008 увеличился по сравнению с 01.01.2008, на 116,7 млн. леев, составив в целом 545,5 млн. леев.
- Несмотря на то, что в 2008 году зарегистрировано увеличение числа лиц застрахованных в индивидуальном порядке (от 20,1 тыс. человек – в 2007 году, до 35,3 тыс. человек - в 2008 году), численность населения Республики Молдова, охваченная системой обязательного медицинского страхования, составляет 75,0%. Из общего числа застрахованных лиц (2568,6 тыс. человек), 1733,2 тыс. человек (67,5%) застрахованы за счет государства.
- Невыполнение налогоплательщиками налоговых обязательств способствовало формированию по состоянию на 31.12.2008, задолженности перед ФОМС в сумме 3,9 млн. леев, которая, по сравнению с началом 2008 года, увеличилась на 1,8 млн. леев (85,7%). В некоторых административно-территориальных единицах задолженность налогоплательщиков перед ФОМС постоянно увеличивается. Так, наибольшая задолженность зарегистрирована в мун. Кишинэу – 761,0 тыс. леев, или 19,5% от общей задолженности; районе Криулень – 386,4 тыс. леев (9,9%); мун. Бэлць – 343,2 тыс. леев (8,8%).

- Согласно аудитуемого отчета НМСК, расходы за счет средств ФОМС были исполнены в сумме 2572,0 млн. леев, или 95,5%. В данном отчете отражены только кассовые расходы, независимо от того оказывались ли фактически медицинские услуги. В то же время, обобщение ошибок свидетельствует об увеличении на 21,0 млн. леев фактических расходов в отчете представленному лишь Министерству финансов.
- Стоимость договоров заключенных ПМСУ и НМСК на оказание текущих медицинских услуг составила 2513,0 млн. леев, или на 42,3 млн. леев (1,7%) меньше расходов, предусмотренных для их финансирования. Одновременно, НМСК заключила договора на сумму 636,2 млн. леев с 46 неаккредитованными ПМСУ. До 31.12.2007 НМСК не заключила все договора об оказании медицинской помощи.
- За счет средств Фонда профилактических мер были приобретены автомобили и вакцина против гриппа, администрируемая населению частично с опозданием.
- Административные расходы НМСК за 2008 год, по сравнению с предыдущим годом, за счет средств ФОМС

- увеличились на 4,6 млн. леев, а средства для государственных закупок использованы НМСК с некоторыми нарушениями.
- ПМСУ, в Отчетах (Форма №1-16/г) по состоянию на 31.12.2008 завысили объемы доходов на 51,5 млн. леев. Данное искажение обусловлено отсутствием адекватной политики бухгалтерского учета.
 - ПМСУ Институт онкологии, являясь единственным ПМСУ в области борьбы с онкологическими заболеваниями, на протяжении многих лет не может получить аккредитацию стационара. Имея средства на банковских счетах, учреждение не снимало банковские проценты, упуская возможность получения дополнительных источников финансирования.
 - В ПМСУ Муниципальная клиническая больница «Sfinta Treime» средства, полученные из ФОМС не администрируются по отдельным счетам. Неадекватный мониторинг процесса исполнения договоров о закупке лекарств обусловил закупку некоторых медикаментов с малым сроком годности.
 - В менеджменте государственных закупок в ПМСУ Научно-практический центр охраны здоровья матери и ребенка существуют некоторые нарушения, негативно влияющие на осуществлении закупок качественных товаров и медикаментов при условии экономии. Планирование кадровых ресурсов требует улучшение в целях оптимизации кадровых расходов.
 - Объемы оказанных медицинских услуг отнесенных в отчете ПМСУ Клиническая больница инфекционных заболеваний «Тoma Ciorbă» к виду госпитальной медицинской помощи (медикаменты) были завышены на 26,3 млн. леев. Непроведение инвентаризации материальной ценностей, находящихся на хранение у других субъектов, представляет риск по сохранению их целостности а также ставит под сомнение правильность финансовой отчетности.
 - ПМСУ Муниципальная клиническая больница Бэлць не соблюдало законодательство в области государственных закупок, в результате чего допущены нарушения, в частности в экономических отношениях с ГП „Farmacia nr.419”, что повлияло на достоверность данных по некоторым позициям Отчета.
 - ПМСУ Национальный научно-практический центр ургентной медицины, при организации государственных закупок, не учитывало требования законодательно-нормативных актов, регулирующие данную область. Сумма в размере 3,4 млн. леев в Отчете была отнесена на позицию «Текущий ремонт основных средств, проведенный третьей стороной», хотя использовалась для капитального ремонта.
 - ПМСУ Зональная станция ургентной медицинской помощи «Чентру», за счет средств ФОМС, осуществило расходы на капитальный ремонт в сумме 3,6 млн. леев, по которым не была составлена соответствующая отчетность. Были произведены необоснованные расходы в общей сумме 236,6 тыс. леев и не было со-

блюдено соответствующее законодательство при проведении государственных закупок, произведя необоснованные расходы в сумме 25,6 тыс. леев.

- Из-за отсутствия регламентирований, при планировании доходов и расходов, разработанных учредителем, в ПМСУ Зональная станция ургентной медицинской помощи «Норд» показатели оценки доходов и объемов минимальных потребностей при оказании услуг не представлены в ясной форме. Неэффективность системы внутреннего контроля и неадекватная политика бухгалтерского учета у субъекта обусловили допущение нарушений в управлении и использовании средств ФОМС.
- Рабочая группа по закупкам Агентства по лекарствам, при оценке ofert не обеспечила прозрачность процесса отбора поставщиков лекарств, а представляемая ПМСУ информация о потребности в лекарствах содержит ошибки. При оценке ofert по закупке препаратов для дезинфекции не учитывались условия указанные в документации по торгам, объявляя победившими офертыв не соответствующие установленным критериям. В нарушение требований Закона №96-XVI, экономическим оператором не была внесена плата за пакет документов; гарантии ofert не были внесены всеми офертантами участвующими в торгах, а победители торгов не представили гарантии выполнения договора, что обусловило низкий процент выполненных договоров. В некоторых открытых торгах по закупке медикаментов не соблюдался принцип конкурентности и не были проверены и проанализиро-

ваны текущие цены на фармацевтическом рынке, с целью обеспечения прозрачности и экономической доступности.

- Автоматизированные информационные системы «Обязательное медицинское страхование», и «Учет и контроль авторизованных медикаментов», как составляющих Интегрированной информационной медицинской системы, не полностью функциональны и нуждаются в развитии и завершении, для того чтобы обеспечить на национальном уровне строгий учет и контроль в соответствующих областях.
- Система внутреннего контроля в НМСК и ПМСУ требует улучшения, для более эффективного и соответствующего управления средствами ФОМС.
- Представленный Правительству Отчет об использовании средств ФОМС, не отражает реального положения по всем комплексным аспектам обязательного медицинского страхования и сторон вовлеченных в данную систему, информация представлена кратко и в общих чертах, без указания причин недоиспользования финансовых средств; отсутствуют данные о средствах выделенных МСУ из ФОМС относительно



дебиторских и кредиторских задолженностей МСУ, о запасах материалов и медикаментов, об остатке денежных средств, а также другие важные данные для принятия различных решений.

Анализ

- Профицит бюджета образовался в результате недоисполнения расходов в сумме 121,6 млн. леев и доходов – 4,9 млн. леев.
- Незаключение до начала отчетного года договоров между НМСК и ПМСУ об оказании услуг негативно влияет на соответствующее финансирование деятельности последних.
- Искажение некоторыми ПМСУ финансовых отчетов свидетельствует как о низком уровне ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности, так и о наличии проблем в их отношениях с НМСК относительно порядка финансирования и отчетности по расходам на капитальный ремонт, а также оказания медицинских услуг незастрахованным лицам.
- Большинство нарушений относительно управления и использования средств ФОМС являются следствием неэффективной системы внутреннего контроля в НМСК и ПМСУ, нуждающейся в улучшении, в целях обеспечения более действенного и соответствующего управления средствами ФОМС.

Выводы

Доходная часть ФОМС не достигла показателей, утвержденных Парламентом, зарегистрировав одновременно значи-

тельное увеличение задолженности налогоплательщиков перед ФОМС. Представленный Парламенту Отчет не отражает в полном объеме доходы, полученные от трансфертов из государственного бюджета. В представленном Министерству финансов отчете, фактические расходы за оказание медицинских услуг застрахованным лицам по типу «Госпитальная медицинская помощь» в сумме 1237,1 млн. леев, завышены на 11,7 млн. леев.

Министерство финансов не разработало нормы по организации и ведению бухгалтерского учета в НМСК в результате чего, в Отчете о получении и использовании средств ФОМС (Форма №2), представленном Министерству финансов, фактические расходы представлены как кассовые расходы произведенные НМСК, а не как фактические расходы МСУ исполненные за счет средств ФОМС.

По той причине, что структура и формат Отчета об использовании средств фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год не характерны для финансового отчета, аудит выразил стандартизированное мнение по отчету в целом, а лишь по основным показателям бюджетного 2008 года, включенным НМСК в Отчет, представленном Правительству, а затем Парламенту.

Рекомендации Парламенту:

- *Потребовать от Правительства представить в установленном порядке на утверждение, структуру Годового отчета, характерную для финансового отчета использования средств фондов обязательного медицинского страхования.*

II. 4. Формирование и использование бюджетов административно-территориальных единиц

Резюме

В целом по республике бюджеты АТЕ на 2008 год были исполнены по доходной части в общей сумме 6128,9 млн. леев, или на уровне 100,4%, и по расходной – в общей сумме 6432,1 млн. леев, или на уровне 94,5%, абсолютная величина недоосвоенных средств составила 376,8 млн. леев.

Бюджетное исполнение в целом по бюджетам АТЕ завершилось дефицитом бюджета в сумме 303,2 млн. леев, по сравнению с уточненной для отчетного периода суммой в размере 702,5 млн. леев. К концу года, остаток свободных средств составил 460,1 млн. леев.

Аудит проведенный в некоторых органах местного публичного управления и учреждениях, финансируемых

из бюджетов АТЕ, установил, что менеджмент выполнения бюджетных доходов и расходов на 2008 год был аффикирован рядом нарушений, обуславливающие недопоступления всех доходов в соответствующие бюджеты, потери местных публичных средств, их несоответствующее и нетранспарентное использование, неэффективного управления местного публичного имущества, несоблюдения законоположений при ведении бухгалтерского учета.

По мнению аудиторов, вышеуказанные факты были обусловлены отсутствием адекватного контроля по соответствующим компонентам деятельности, а также непринятием мер по устранению ранее выявленных нарушений, что определило их дальнейшее существование.

Контекст

Аудиторские мероприятия по исполнению бюджетов районов Кантемир, Единец, Глодень, Унгень, Окница, Орхей, Теленешть, Штефан Водэ и бюджета муниципия Кишинэу за 2008 год, были проведены в соответствии с Программой аудиторской деятельности Счетной палаты, и состояли в оценке соответствия порядка исполнения доходов и расходов бюджетов и управления местным публичным имуществом статусу и применяемым положениям. .

Согласно Отчетам об исполнении бюджетов АТЕ по всем компонентам за 2008 год, в течение отчетного периода, в целом, доходная часть указанных 9

аудитируемых бюджетов составила 2698,8 млн. леев, а расходная – 2875,1 млн. леев, или 44,0% и, соответственно, 44,7% от общего объема доходов и расходов АТЕ.

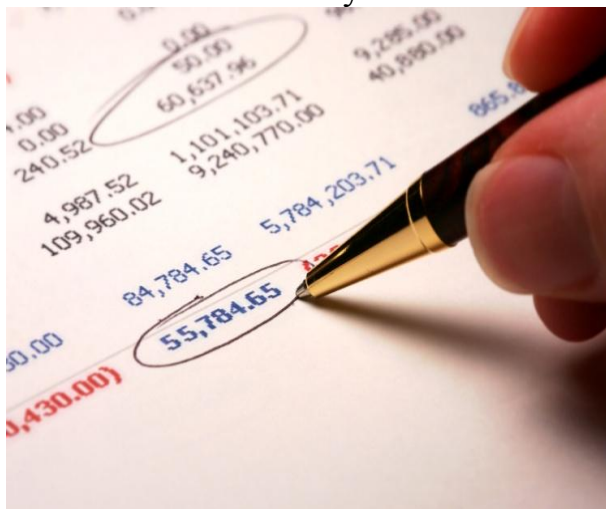
Основные констатации

О доходной части бюджетов АТЕ

- Анализ исполнения доходной части аудитируемых бюджетов мун. Кишинэу и указанных 8 районов свидетельствует, что, в 2008 году, в 6 районах и в мун. Кишинэу аккумулированные доходы по сравнению с утвержденными показателями составили от 100,0% до 102,1%. Одновременно, местные публичные власти районов Глодень и Унгень не обес-

печили поступления собственных доходов в сумме, соответственно, 3,1 млн. леев и 2,5 млн. леев. Исполнение доходов бюджета района Штефан Водэ в размере 101,9 % от уточненного плана обусловлено не прогнозированием по доходной части суммы внешнего гранта в размере 2,9 млн. леев, и фактически доходная часть недовыполнена на 0,6 млн. леев.

- Негативное влияние на аккумуляцию доходов имели задолженности налогоплательщиков перед местными бюджетами, которые за период подвергнутый аудиту имели тенденцию к увеличению. Так, по состоянию на 01.01.2009, задолженность по бюджету только 8 районов составила 11,1 млн. леев, наиболее существенными являясь перед бюджетом района Орхей - 2,2 млн. леев и бюджетом района Унгень - 1,8 млн. леев.
- Отношения между бюджетами II и I уровня были неоднозначными, в некоторых случаях было установлено невыделение в полном объеме из районного бюджета бюджетам АТЕ I уровня трансфертов из фондов финансовой поддержки территорий, а в других случаях – непринятие во внимание неиспользуемых остатков



специального назначения, что обусловило дополнительные ассигнования из государственного бюджета. В этом контексте приводим пример районы Унгень, Кантемир и Штефан Водэ.

- На фоне тенденции увеличения трансфертов из государственного бюджета, некоторые органы местного публичного управления не были достаточно заинтересованы поступлением налогов, сборов и других полагающихся в местные бюджеты доходов. Вместе с тем следует отметить, что необоснованное занижение финансовых средств АТЕ ведет к установлению неправильных межбюджетных отношений по финансовой поддержки территорий.
- Установлены нарушения в менеджменте органов местного публичного управления, негативно повлиявшие на реализацию собственных доходов, предназначенных для бюджетов АТЕ, а именно:
 - Не установлены, не начислены и не представлены к оплате налогоплательщиками некоторые доходы, подлежащие к поступлению в бюджет мун. Кишинэу на общую сумму 13,0 млн. леев. Также, недостаточная заинтересованность правомочных и исполнительных властей мун. Кишинэу относительно порядка управления доходов от дивидендов полагающихся от участия муниципия в акционерных обществах, а также от распределения чистой прибыли муниципальных предприятий, воспрепятствовало поступлению в бюджет доходов в сумме 11,4 млн. леев. Не в полной мере учитывалась налогооблагаемая база при прогнозировании доходов от земельного налога;

– В результате занижения в расчетах площади или бонитета земельных участков, в 12 примэриях района Глодень в 2008 году не был рассчитан земельный налог на общую сумму 131,7 тыс. леев. Возможным источником аккумулирования доходов в некоторых примэриях района Штефан Водэ являются налоги на земли сельскохозяйственного назначения резервных фондов примэрий, оцененные аудитом в сумме около 340,0 тыс. леев;

– Примэрия г. Теленешть не предприняла меры по взиманию доходов специальных средств от очистки территорий, которые, во время аудита, были оценены на сумму свыше 150,0 тыс. леев. Также, данный субъект не предпринял мер по реализации доходов от сдачи в аренду земельных участков публичной собственности.

■ Реализация специальных средств некоторыми подразделениями Муниципального совета Кишинэу осуществлялась с несоблюдением законоположений, в отсутствие соответствующих договоров и положений, а также установленных в соответствующем порядке тарифов. Нарушения в аккумулировании специальных средств установлены в районах Глодень и Единец.

О расходах бюджетов АТЕ

■ Согласно аудируемых отчетов, исполнение расходов 8 бюджетов районов составило от 92,2% (район Глодень) и до 94,9% (район Теленешть), а бюджета мун. Кишинэу – 95,5%, что определило недоосвоение годовых бюджетных ассигнований по всем компонентам в общей сумме 153,0 млн. леев (в том числе мун. Кишинэу – 87,9 млн. леев).

■ Некоторые органы управления не сумели удержать расходы в уточненных пределах, что обусловило образование финансово необеспеченной кредиторской задолженности и негативно повлияло на исполнение бюджета. В этом контексте, приводим пример бюджета мун. Кишинэу, который, в результате не принятия соответствующих мер по урегулированию порядка начисления и оплаты компенсаций за некоторые услуги, в 2008 году, осуществил значительные расходы, не имеющие должного финансового покрытия. Увеличение кредиторской задолженности, как следствие указанных нарушений, установлено и в районах Окница и Унгень.

■ Некоторые органы центрального публичного управления и публичные учреждения, финансируемые из бюджетов АТЕ, исполнили фактические расходы по некоторым статьям с превышением уточненных ассигнований в сметах расходов. Превышения установленные в некоторых подразделениях Муниципального совета Кишинэу, районах Глодень, Окница, Штефан Водэ, Теленешть, Унгень составили всего 56,0 млн. леев.

■ Из бюджета района Унгень несоответствующим образом использованы бюджетные средства на общую сумму 470,9 тыс. леев, для создания фонда поддержки малых и средних предприятий, средства которого в последствии использовались не транспарентно. Вместе с тем, в районах Унгень и Теленешть были созданы местные фонды поддержки населения с превышением утвержденного лимита на общую сумму 342,5 тыс. леев, данные расходы непра-

вильно были учтены в отношениях с государственным бюджетом.

- Некоторые отклонения от действующих законодательных и нормативных актов, допущенных при начислении заработной платы государственным служащим и другим работникам органов местного публичного управления, обусловили несоответствующие выплаты, а также нарушения, касающиеся использования публичных средств, наибольшие из которых были допущены в мун. Кишинэу и районах Унгень, Глодень, Окница.
- В нарушение бюджетно-финансовой дисциплины, а также принципов законности и экономичности, некоторые органы местного публичного управления районов Глодень, Окница, Орхей, Теленешть, Унгень и мун. Кишинэу осуществили расходы по использованию транспортных средств и покупке материальных ценностей. Примэрия мун. Кишинэу понесла расходы, связанные с выплатами по различным исполнительным листам в общей сумме 1986,6 тыс. леев, однако как представительный так и исполнительный орган не приняли меры по определению причин, обусловивших нанесение ущерба муниципальному бюджету, а также лиц, ответственных за данные нарушения.



- При закупках товаров и услуг, некоторые исполнительные органы власти АТЕ не соблюдали установленные законом процедуру не обеспечив проведение торгов в условиях свободной конкуренции и транспарентности, закупки отдельных услуг для государственных нужд, не обеспечив выполнение некоторых договоров, а также сохранность и качество дел о государственных закупках. Часть из указанных нарушений установлены в подразделениях Муниципального совета Кишинэу, а также и в районах Окница, Кантемир. Стоимость государственных закупок, осуществленных указанным образом, составила 151,4 млн. леев.
- Существующий порядок освоения средств для капитальных вложений и капитального ремонта в АТЕ по-прежнему является наиболее уязвимым для нарушений. Всего, в рамках аудита были выявлены незаконные бюджетные расходы по капитальному строительству и ремонту в сумме 7300,4 тыс. леев, из которых 6383,2 тыс. леев произведены Аппаратом председателя района Унгень, в том числе в результате неисполнения требований Счетной палаты по материалам предыдущих проверок. Муниципальный совет Кишинэу продолжает осваивать финансовые средства, предназначенные для капитальных вложений посредством экономического агента, одновременно выполняющего функцию исполнителя бюджета, что обуславливает риски ненадлежащего использования средств. Муниципальный совет и некоторые его подразделения не приняли меры по установлению реальной ситуации активов в части неза-

вершенного строительства, стоимость которого по состоянию на 31.12.2008 составила 519,9 млн. леев, и не решили проблему передачи некоторым подразделениям и органам местного публичного управления объектов и работ, завершаемых строительством на общую сумму 219,7 млн. леев.

- В примэрии г. Орхей не подтверждены соответствующими сметами, а также другими необходимыми документами, планирование и выделение бюджетных средств за счет местного бюджета для благоустройства территорий в сумме 1087,3 тыс. леев.
- При использовании средств резервного фонда некоторые правомочные и представительные органы допустили нарушения, которые способствовали осуществлению отдельных расходов, не являющихся чрезвычайными, которые, в отдельных случаях, дополняют ассигнования некоторых органов местного публичного управления для их содержания. Подобные нарушения, на общую сумму 1371,3 тыс. леев, установлены в Примэрии мун. Кишинэу и в районах Единец, Кантемир и Унгень. Одновременно, Примэрия мун. Кишинэу не предприняла меры по возмещению стоимости материальных ценностей в сумме 2738,7 тыс. леев, не используемые по целевому назначению на протяжении 2008 года.
- В отсутствие порядка начисления компенсаций за недополученные доходы при перевозке пассажиров по городу электротранспортом и автобусами, за счет средств муниципального бюджета Кишинэу были компенсированы недополученные дохо-

ды в общей сумме 145,2 млн. леев, что обуславливает риск неправильного начисления компенсаций и недостоверного установления ассигнований из муниципального бюджета на эти цели.

- Случаи несоблюдения финансовых и натуральных норм обеспечения питанием детей школьных и дошкольных учреждений установлены в районах: Унгень, Штефан Водэ и Окница.

Об управлении имуществом АТЕ

- Несмотря на то, что ранее Счетная палата отметила нерегистрацию в кадастровых органах недвижимого имущества публичной собственности АТЕ, данное нарушение до настоящего времени не устранено. В Примэрии мун. Кишинэу не зарегистрировано в кадастровых органах недвижимое имущество - публичная собственность АТЕ в сумме 12,9 млн. леев, примэрии г. Кантемир – 4,4 млн. леев и в районе Унгень – 25,8 млн. леев. В этом контексте следует отметить и нерегистрацию в установленном порядке земельных участков, прилегающих к недвижимому имуществу некоторых подразделений Муниципального совета Кишинэу.
- В экономическое управление медико-санитарных учреждений не было передано имущество - публичная собственность АТЕ стоимостью 29,2 млн. леев, из которых Районным советом Кантемир – 26,9 млн. леев и Примэрией мун. Кишинэу – 2,0 млн. леев. Одновременно, две примэрии района Орхей не предприняли необходимых мер по взятию на баланс имущества публичной собствен-

сти государства, которые были переданы им на основании некоторых нормативных актов.

- В результате того, что ни представительный, ни исполнительный орган мун. Кишинэу не приняли меры по устранению нарушений, 23 муниципальных предприятия по управлению жилищным фондом продолжают управлять зданиями и сооружениями с общей первоначальной стоимостью 28,1 млн. леев без соответствующих договоров. В результате того, что Муниципальным советом Кишинэу в установленные сроки не были приняты соответствующие решения, арендные и земельные отношения продолжают иметь место в отсутствие договоров, что обуславливает риск недопоступления соответствующих платежей.
- Не предприняты меры по передаче в уставный капитал четырех подразделений Муниципального совета Кишинэу имущества публичной собственности в общей сумме 36,2 млн. леев. Одновременно, АО „Ară-canal Chişinău” были переданы объекты из муниципальной собственности без определения их назначения, а одному субъекту, не являющемуся подразделением Муниципального совета Кишинэу, на увеличение уставного капитала были переданы объекты стоимостью 136,9 тыс. леев.

О реальности и достоверности данных бухгалтерского учета и представленной финансовой отчетности

- Нарушения и ошибки, касающиеся бухгалтерского учета имущества, в том числе переданного в управление медико-санитарным учреждениям, а также и другие несоответствия при

ведении его учета обусловили неточное отражение данных при рапортировании имущественного состояния в бухгалтерском балансе аудируемых субъектов в общей сумме 67,7 млн. леев, наиболее существенные ошибки будучи допущены Аппаратом председателя района Теленешть - 35,9 млн. леев, примэрией с. Мэкэрешть района Унгень – 22,7 млн. леев, Школой интернатом Попяска, района Штефан Водэ - 6,3 млн. леев и др.

- Примэрия мун. Кишинэу исказила отчетные данные относительно некоторых дебиторских задолженностей и учредительной доли в акционерных обществах, путем неправильного отражения в бухгалтерском учете дебиторской задолженности в общей сумме 25,1 млн. леев. Одновременно, необоснованно была уступлена задолженность одного экономического агента в сумме 1,1 млн. леев, который не является подразделением Муниципального совета Кишинэу.
- Некоторые исполнительные органы управления АТЕ района Кантемир, Глодень, Окница допустили списание материальных ценностей в отсутствие оправдательных документов.

Анализ

Среди основных причин обусловившие установленные проблемы и нарушения при исполнении бюджетов АТЕ, следует отметить следующее:

- Отсутствие менеджерской воли на уровне органов местного публичного управления по улучшению выполнения бюджетов АТЕ, путем определе-

ния и взыскания всех доходов, предназначенных АТЕ II и I уровня, а также и использования публичных средств в условиях соблюдения закона и транспарентности.

- Неэффективное управление процессом организации бухгалтерского учета и системы финансовой отчетности, а также недостаточность обучения и развития профессиональных способностей исполнителей бюджета в отмеченных областях, в том числе путем их информирования соответствующими органами об изменениях законодательства и нормативных актов.
- Отсутствие внутреннего контроля по всем компонентам деятельности по исполнению бюджетов АТЕ, несоставление в рамках органов местной публичной администрации положений относительно делегированной ответственности, оценки рисков, прочей деятельности по внутреннему контролю.
- Несоблюдение требований Счетной палаты относительно устранения некоторых нарушений, которые продолжают иметь место в деятельности аудируемых органов местного публичного управления.
- Настоящий механизм межбюджетных отношений относительно перенаправления трансфертов от районного бюджета бюджетам АТЕ I уровня не гарантирует неоспоримое

получение трансфертов последними, не обеспечивает эффективный и реальный мониторинг необходимости трансфертов, а также не благоприятствует реальной финансовой автономии для АТЕ I уровня.

Рекомендации Парламенту:

- *Потребовать от Правительства, совместно с органами местного публичного управления, ускорить внедрение реформ в области административной и финансовой децентрализации, с четким разграничением компетенций между государственным бюджетом и бюджетами АТЕ I и II уровня, что будет способствовать повышению ответственности органов местного публичного управления, как для расширения налоговой базы, так и для исполнения бюджетных расходов.*



III Раздел. Результаты других контрольных мероприятий/аудитов

Представленные в настоящем разделе констатации и выводы относятся к другим контрольным мероприятиям /аудитам, проведенным Счетной палатой на протяжении 2008 года (II полугодие) – 2009 года (I полугодие), и предусматривают:

- порядок управления публичными финансовыми средствами в некоторых областях, отдельными органами публичного управления в период предшествующий бюджетному 2008 году;
- порядок управления публичным имуществом в период 2007-2008 гг. некоторыми государственными предприятиями, подведомственными некоторым центральным публичным органам (Министерству экономики и торговли (2007-2008 гг.), Министерству культуры и туризма (2005-2008 гг.);
- эффективность использования финансовых средств в некоторых областях публичного интереса (государственные закупки в контексте нового закона о государственных закупках; борьба с онкологическими заболеваниями).

III.1. Использование бюджетных средств публичными органами власти

III.1.1. Международная деятельность

Дипломатические представительства

Резюме

Для продвижения своей внешней политики в настоящее время у Республики Молдова имеются **34** дипломатические и консульские миссии за рубежом. Проверки в **27** дипломатических и консульских миссиях в 2006-2008 гг. свидетельствуют о том, что проверенные миссии в период 2005-2007 гг. (I полугодие) сталкивались с одинаковыми проблемами и допускали аналогичные нарушения при использовании финансовых средств, а именно: использовали средства, утвержденные по некоторым статьям расходов, на расходы по другим статьям; произвели расходы для приобретения материальных ценностей и услуг, не предусмотренных действующими нормативами, подлежащих закупке членами дипломатических миссий; допустили случаи необоснованного возврата отдельных транспортных расходов, суточных и расходов за проживание; необоснованно

бесплатно выдали некоторым лицам визы или же по сниженным ценам; не удерживали подоходный налог с заработной платы нештатных работников, граждан Республики Молдова; без разрешения использовали средства, полученные от возмещения НДС в результате приобретения товаров и услуг, а также средства, полученные от работников для оплаты коммунальных услуг и телефонных переговоров; не обеспечили соответствующее ведение бухгалтерского учета.

Требования и рекомендации, представленные должностным лицам по итогам проведенных проверок, и эффективные меры, которые были предприняты для решения существующих проблем, способствовали улучшению финансового менеджмента дипломатических миссий. Так, большинство нарушений, допущенных до II полугодия 2007 года, впоследствии были устранены.

Меры, предпринятые вследствие проверок, осуществленных в период 2006-2007 гг.

Результаты, полученные вследствие проверок, осуществленных в период 2006-2007 гг., четко указывали на необходимость определенных реформ в финансовом менеджменте дипломатических представительств в последующие периоды, ритмичного подхода к планированию и использованию финансовых средств, а также гибкости в эффективном управлении остатками и собранными консульскими сборами.

В 2007 году, в соответствии с рекомендациями СПРМ, Правительство РМ, МИДЕИ и МФ предприняли ряд эффективных мер по устранению установленных недостатков, для чего были внесены изменения в существующие нормативные акты, а также были разработаны другие нормативные акты, регламентирующие административно-финансовую деятельность дипломатических миссий, что способствовало оптимизации их финансового менеджмента.

Контекст

Для оценки порядка использования публичных средств и управления публичным имуществом дипломатическими представительствами Республики Молдова за рубежом Счетная палата в соответствии с законными полномочиями провела в период 1996-2008 гг. ряд проверок.

Проверки Счетной палаты относительно порядка приема поступающих средств и исполнения расходов из всех источников по функциональной группе «Международная деятельность» в период 1996-2006 гг. были проведены в Министерстве ино-

странных дел (в настоящее время – МИДЕИ) и МФ.

Проверки каждый раз выявляли отклонения и нарушения, допущенные вследствие недостатков нормативных актов в данной сфере, а также упущения в том, что касается точности финансовых ситуаций; наиболее существенный аспект был выявлен в дипломатических миссиях, о которых Счетная палата неоднократно упоминала как в утвержденных постановлениях, так в ежегодных отчетах.

В результате мониторинга исполнения требований и рекомендаций, изложенных в постановлениях Счетной палаты, и анализа в динамике изменений, которые должны были произойти в финансово-бухгалтерской деятельности дипломатических представительств, Счетная палата констатировала, что существующие ситуации не были исправлены. Установлено, что камеральные проверки в МИДЕИ не могут выявить все обстоятельства, влияющие на надлежащее и эффективное использование публичных средств, а также на организацию консульской деятельности и представительских мероприятий.

Представляем информацию об общем количестве и объеме расходов исполненных всеми дипломатическими представительствами в период 2006-2008 гг.:

ПОКАЗАТЕЛИ	2006	2007	2008
Количество дипломатических представительств	29	31	34
Исполненные расходы	160,4	217,9	200,7
Доходы, полученные от консульских сборов	71,4	54,6	44,0
Количество дипломатических представительств, подвергнутых аудиту	2	12	13



Учитывая вышеизложенное, во II полугодии 2006 года и в I квартале 2007 года СПРМ инициировала проверки в 8 дипломатических и консульских представительствах²⁴, охватившие период 2005-2006 гг.

Проведенные проверки выявили целый ряд проблем, нарушений и недостатков в использовании финансовых средств, которые были изложены в постановлениях СПРМ №84 от 19.12.2006 и №18 от 05.04.2007.

Учитывая сложившиеся обстоятельства, в 2007 году СПРМ инициировала проверки в еще 6 дипломатических представительствах²⁵. В ходе проведенных проверок установлены, что и эти дипломатические миссии сталкивались со схожими проблемами и сложностями в использовании финансовых средств, на

²⁴ (Посольства Республики Молдова в: Российской Федерации, Италии, Французской Республике, Королевстве Бельгии, Федеративной Республике Германия, в Генеральном консульстве Республики Молдова в гор. Франкфурт-на-Майне, в Постоянном представительстве Республики Молдова при Совете Европы и в Дипломатической миссии Республики Молдова при Европейском Союзе)

²⁵ Посольства Республики Молдова в: Республике Турция, Китайской Народной Республике, Республике Латвия, Государстве Израиль, Соединенных Штатах Америки и Постоянное представительство Республики Молдова при Организации Объединенных Наций)

что было указано в Постановлении СПРМ №84 от 19.12.2007.

Констатации

В целях мониторинга применения положений вышеперечисленных нормативных актов и порядка выполнения рекомендаций Счетной палаты по устранению нарушений в 2008 году **в соответствии с Программой контрольной/аудиторской деятельности Счетной палаты, были инициированы проверки в других ранее непроверенных 13 дипломатических представительствах²⁶.**

- Проверки показали, что большинство дипломатических представительств следовали законоположениям при управлении публичными средствами. В то же время некоторые из них не соблюдали в точности и не применяли однозначно требования нормативных актов с учетом изменений, произведенных за 2007 год.
- Следует отметить несоблюдение некоторых требований Положения, утвержденного Постановлением Правительства №987 от 11.08.2003, не по вине дипломатических представительств. В этой связи приводим пример, когда дипломатические представительства направляют в адрес МИДЕИ ходатайства, для утверждения и последующего регламентированного использования средств на представительские расходы, а также для получения авторизации по командировкам, на которые дипломатические

²⁶ (Республика Польша, Королевство Швеции, Соединенное Королевство Великобритании, Республика Австрия, Португальская Республика, Республика Беларусь, Греческая Республика, Республика Латвия, Украина, Республика Венгрия и Республика Болгария, а также Постоянное представительство Республики Молдова при Бюро ООН в Женеве).

представительства не получают соответствующих ответов, согласно соответствующих требований указанного Положения.

- Некоторые учреждения дипломатической службы не воспользовались в полной мере в странах пребывания освобождением от любых налогов и сборов (личных или имущественных, государственных, районных и муниципальных) в соответствии с положениями ст.34 Венской конвенции. В некоторых странах аккредитации дипломатических представительств установлены определенные ограничения в плане возврата налогов, сборов и пошлин, что не обеспечивает их полное возмещение.
- Несмотря на то, что п.50 Консульского устава, утвержденного Постановлением Правительства №368 от 28.03.2002²⁷, предусматривает оказание помощи и защиты в некоторых срочных случаях, соответствующие учреждения не располагают финансовыми ассигнованиями для отдельных чрезвычайных положений. Для таких случаев не установлен порядок выделения, обоснования и регистрации осуществленных расходов.
- Хотя у дипломатических представительств есть методические рекомендации, по дебиторским задолженностям, образовавшимся в конце отчетного периода и касающихся возврата НДС, банковских гарантий на следующие периоды, не установлен порядок отражения этих операций в смете расходов, что приводит к их неоднозначной регистрации.

- Не установлен порядок отражения в бухгалтерской документации и в смете расходов операций, возникающих вследствие разницы в валютном курсе. В то же время представительства неодинаково оперируют остатками финансовых средств, образовавшимся вследствие возврата налогов и сборов (пошлин) в конце года и, таким образом, некоторые из них перечисляют эти остатки в государственный бюджет, тогда как другие используют в последующие периоды.
- В большинстве проверенных учреждений по истечении сроков пребывания служащих в дипломатических представительствах не обеспечен основной принцип непрерывности деятельности согласно правовым нормам. Так, при отзыве бухгалтеров на соответствующий период не назначаются другие служащие, что позволило бы обеспечить надлежащую сдачу-приемку бухгалтерских документов, финансовых средств и материальных ценностей, а также их сохранность и непрерывность бухгалтерского учета.

Анализ

Суть причин, по которым допущены указанные нарушения и несоответствия, сводятся к следующим аспектам:

- низкая ответственность некоторых бюджетных исполнителей в части повышения эффективности расходов;
- отсутствие некоторых процедур по обеспечению непрерывности финансово-административной деятельности представительств, а также обучение МИДЕИ технического персонала, направленного в представительства;

²⁷ «Об утверждении Консульского устава», №368 от 28.03.2002 .

- отсутствие компьютеризованного бухгалтерского учета.

Выводы

С точки зрения Счетной палаты дипломатические и консульские представительства считаются сферой особого риска. Программа контроля, внедренная в 2006-2008 гг., способствовала выявлению целого ряда нарушений и недостатков, в частности, в начале периода; при наличии режима финансового контроля и более четкого внедрения данные проблемы можно было решать намного

лучше. Риск по данным типам проблем уменьшился благодаря тому, что с 2007 года МИДЕИ улучшило режим внутреннего контроля с тем, чтобы избежать большинства ранее отмеченных проблем. Очень важно следить за порядком практического применения данного режима.

Сотрудничество между СПРМ и МИДЕИ представляет собой новую модель проактивной роли для обеих сторон, которая будет опробована и в ходе будущих аудиторских проектов СПРМ.

III.1.2. Юстиция

Судебные инстанции

Апелляционные палаты Бэлць, Бендер, Комрат и Кахул

Резюме

Аттестационный аудит в Апелляционных палатах Бэлць, Бендер, Комрат и Кахул выявил наличие некоторых отклонений и нарушений, касающиеся управления и учета имущества, расходов по оплате труда и отражения их в бухгалтерском учете и финансовой

отчетности, несоблюдения законодательства при закупках товаров, работ и услуг, как следствие неудовлетворительного контроля и несоблюдения в точности правил регулирующих бюджетно-финансовую дисциплину в процессе финансового менеджмента.

Контекст

Счетная палата в 2008 году провела аттестационный аудит в Апелляционных палатах Бэлць, Бендер, Комрат и Кахул за период 2006-2007 гг. и 9 месяцев 2008 года, задача которого состояла в получении резонного заверения в том, что финансовая отчетность за 2006-2007, составленная Апелляционными палатами Бэлць, Бендер, Комрат и Кахул, является достоверной и полной по всем существенным аспектам, а финансовые операции законны и не содержат ошибок или нарушений, а также в проверке

использования финансовых средств и правильности осуществления сделок за 9 месяцев 2008 года.

Констатации

Несмотря на то, что финансовые ситуации, отраженные в финансовом отчете аудируемых Апелляционными палатами, по всем существенным аспектам, представляют достоверную и полную картину, в соответствии с законоположениями, в результате аудита были выявлены некоторые нарушения и недостатки в управлении публичными финан-

совыми средствами и публичным имуществом, выраженные в следующем:

- Данные Отчетов об исполнении бюджета публичного учреждения за счет основных расходов за 2006-2007 гг. в Апелляционной палате Бэлць, относящиеся к фактическим расходам по оплате труда были уменьшены на 52,1 тыс. леев и, соответственно, 27,8 тыс. леев, ошибочно отразив при этом и данные относительно взносов обязательного государственного социального страхования. Аналогично, в Апелляционной палате Бендер данные отчетов относительно оплаты труда и взносов обязательного государственного социального страхования были уменьшены на общую сумму 41,5 тыс. леев и, соответственно, 49,2 тыс. леев;
- Апелляционные палаты исполнили сметы расходов за 2006-2007 гг. с некоторым превышением фактических расходов над уточненными ассигнованиями, что обусловлено увеличением заработной платы без уточнения соответствующих ассигнований, повышения цен, списания находящихся на хранение на начало года материалов;
- Рабочие группы Апелляционных палат не всегда соблюдали действующее законодательство при закупках товаров, работ и услуг. Так, в 2006 году, Апелляционная палата Комрат провела процедуру закупки работ по реконструкции административного здания стоимостью 4774,2 тыс. леев, в отсутствие результатов экспертизы сметных расчетов. Апелляционная палата Бендер законтрактовала работы по капитальному ремонту административного здания в отсутствие

проекта, разработанного лицензированными физическими или юридическими лицами, что в результате обусловило закупку работ и строительных материалов посредством нескольких договоров. Апелляционная палата Бэлць допустила случаи закупки в отсутствие полного описания предмета закупки;

- В Апелляционной палате Бэлць, в результате неотражения в бухгалтерском учете на увеличении стоимости основных фондов суммы в 57,4 тыс. леев, были занижены данные финансовых отчетов относительно основных средств, а также их износа. В результате необеспечения полноты и последовательности отражения в бухгалтерском учете всех экономических операций за соответствующий отчетный период, в Апелляционной палате Комрат, данные относительно стоимости основных средств отраженные на начало отчетного периода 2006 года были занижены на 197,8 тыс. леев. Апелляционная палата Кахул не предприняла необходимые меры по оценке дополнительно построенных помещений в результате реконструкции административного здания и окончательной сдачи выполненных работ. В результате, изменений вновь построенные помещения не были зарегистрированы соответствующим образом в Территориальном кадастровом офисе Кахул, с разграничением соответствующего земельного участка.

Анализ

Нарушения и недостатки были обусловлены:

- неудовлетворительным состоянием внутреннего контроля и несоблюде-

- нием в точности правил регламентирующих бюджетно-финансовую дисциплину;
- неудовлетворительным квалификационным уровнем и опытом членов Рабочих групп по государственным закупкам;
- несоблюдением в точности ответственными лицами Апелляционных палат законодательных и нормативных актов регламентирующих бухгалтерский учет и финансовую отчетность.

III.1.3. Образование

III.1.3.1. Среднее и дошкольное образование

Средние и дошкольные учебные заведения

Резюме

На фоне положительной тенденции увеличения средств для среднего и дошкольного образования, имеются проблемы и недостатки, препятствующие проведению политик и мер, установленных на государственном уровне, которые обеспечили бы эффективность затрат в данной области и способствовали бы действенному процессу подготовки и образования детей школьного и дошкольного возраста.

Недостатки, выявленные в результате проведенных контрольных мероприятий, свидетельствуют об отсутствии соответствующей системы действенного контроля, осуществляемого исполнителями бюджета, способного предоставить разумное подтверждение законности финансовых операций в использовании средств и управлении публичной собственностью, переданной учреждениям среднего и дошкольного образования.

Контекст

Будучи последовательной в своей деятельности, Счетная палата в 2008 году инициировала и осуществила контроль за использованием финансовых публичных средств, выделенных в 2007 году на содержание средних школьных и дошкольных учебных заведений, учитывая что за предыдущие периоды были проверены профессиональные, средние и высшие учебные заведения, в результате чего выявлены многочисленные проблемы и недостатки в использовании средств и управлении государственным имуществом.

В отличие от других учебных заведений, финансирование системы среднего²⁸ и дошкольного образования осуществляется за счет средств бюджетов административно-территориальных единиц первого и второго уровня, в качестве исполнителей бюджета выступают руководители местного органа власти или управления образования. Методологическое руководство учебными заведениями осуществляется городскими или районными управлениями образования.

²⁸ Примечание: включает начальное и среднее образование.

На протяжении последних лет наблюдался рост бюджетных ассигнований на содержание средних и дошкольных учебных заведений, которые в 2007 году составили 2460,1 млн. леев или на 20% больше по сравнению с предыдущим годом. Задача состояла в проверке соблюдения принципов законности и ответственности при использовании публичных средств на содержание 124 дошкольных учебных заведений и 111 школьных учебных заведений, расходы на которые составили 356,7 млн. леев, что составляет 14,4% от общей суммы средств, использованных на эти цели. Вместе с тем, проверена и правильность управления публичным имуществом, находящимся в распоряжении указанных учреждений.

Констатации

Проверки, осуществленные Счетной палатой, выявили наличие ряда проблем, отклонений и нарушений, присущих всем учреждениям данного профиля.

- Одна из основных проблем состоит в низком уровне использования проектных мощностей средними и дошкольными учебными заведениями. Необходимо подчеркнуть, что большинство организаций, расположенных в сельской местности, где осуществлялся контроль, проектные мощности использовались на уровне от 20% до 65%, что обуславливает увеличение затрат на обучение одного ученика и низкий уровень эффективности затрат в области образования.
- Другая общая проблема для большинства проверенных учреждений состоит в несоблюдении финансовых и натуральных норм для питания детей. Более того, некоторые заведения

перераспределили средства, предназначенные первоначально для питания детей на другие цели. Так, в ГУОМС Унгень установлено, что фактические средние расходы на питание одного ребенка в день, обучающегося в специальной школе Скулень, составили на 38% меньше установленной нормы (18 лей/день из бюджета), натуральная норма потребления некоторых продуктов питания составляла лишь 3-10% от необходимой (яйца – 3%, фрукты – 4%, молоко – 6%, творог – 8%, рыбные продукты – 10% и т.д.), ГУОМС перераспределило на другие цели 125,1 тыс. леев (34% средств первоначально запланированных для питания учащихся). Аналогичная ситуация была установлена и в ГУОМС Кэлэраш в части обеспечения питанием учащихся во Вспомогательной школе Кэлэраш.

- В 5 школьных и дошкольных учебных заведениях (с. Голень, с. Тырнова, района Единец; с. Коштангалия, района Чимишлия) были выявлены случаи незаконного сбора денежных средств от родителей, а также их использования. Указанная проблема представляет собой зону риска для большей части проверенных учебных заведений.
- Некоторые контролируемые организации (управления образования и примэрии) допустили превышение фактических расходов на закупку товаров и услуг против сумм, предусмотренных в сметах расходов. Наиболее значительные отклонения установлены в: УОМС мун. Бэлць – 3356,9 тыс. леев, примэрии г. Флорешть – 1077,4 тыс. леев, примэрии с. Требисэуць, района Бричень – 104,7 тыс. леев.

- Проведенными проверками выявлено наличие ряда нерациональных расходов при выполнении работ по строительству и капитальному ремонту. Только в случае с реконструкцией школы в с. Окница, ущерб, нанесенный местному бюджету, составил 326,1 тыс. леев. Различные нарушения, связанные с указанными расходами, были зарегистрированы в 11 контролируемых учреждениях.
- Многочисленные нарушения выявлены и в управлении имуществом публичной собственности, находящейся в пользовании средних и дошкольных учебных заведений. Так, в результате отсутствия адекватного контроля со стороны должностных лиц примэрии и УОМС мун. Бэлць за эффективным и целевым использованием публичного имущества в 3 теоретических лицах муниципия (ТЛ «Ştefan cel Mare», ТЛ «А. Пушкин», ТЛ «G.Coşbuc») помещения школ (гардеробные) незаконно были переоборудованы в сауны и необоснованно переданы в аренду ряду экономических агентов. Нарушения, связанные со сдачей в аренду ряда помещений, находящихся в управлении учебных заведений, были установлены и в примэрии ком. Иванча, района Орхей, примэрии ком. Хыржаука, района Кэлэраш, ГУОМС Кэушень и ГУОМС Глодень.
- Другое нарушение, присущее большинству проверяемых заведений, связано с нерегистрацией в кадастровых органах права собственности на недвижимое имущество. В ГУОМС районов: Кэлэраш, Чимишлия, Орхей, примэрии ком. Хыржаука, района Кэлэраш не были узаконены права пользования земельными участками

публичной собственности, прилегающими к зданиям, находящимся в управлении учебных заведений.

- Примерно в 1/3 проверяемых заведений были установлены различные отклонения от финансовой дисциплины и в ведении бухгалтерского учета, которые заключались в неотражении в бухгалтерском учете законных обязательств, списании на расходы материальных ценностей и финансовых средств при отсутствии оправдательных документов, наличии некоторых отклонений между данными аналитического и синтетического учета.

Не была оценена и отражена в бухгалтерском учете часть недвижимости, находящейся в управлении ГУОМС Унгень, УОМС мун. Бэлць, примэрии г. Кантемир. В некоторых учреждениях были выявлены излишки материальных ценностей, в основном связанные с неотражением в бухгалтерском учете различных ценностей, полученных в результате дарения. Такие излишки были установлены в 7 организациях на общую сумму 684,6 тыс. леев, из которых значительная доля приходится на примэрию ком. Хыржаука, района Кэлэраш – 520,2 тыс. леев.

Анализ

Основные причины, обусловившие наличие выявленных проблем и недостатков, следующие:

- отсутствие эффективного сотрудничества между местными органами, УОМС и отраслевым министерством с точки зрения организации и координирования мероприятий, предусмотренных в Среднемесячном прогнозе расходов (на 2006-2008 гг. и соответственно 2008-2010 гг.) в части

оптимизации образовательной сети учитывая демографические тенденции, и создания в сельской местности «окружных» школ, которые будут обслуживать несколько населенных пунктов.

- отсутствие соответствующей системы действенного управленческого контроля, некоторых четко установленных положений в части разграничения ответственности средних и дошкольных учебных заведений, а также исполнителей бюджета при использовании финансовых средств и управлении публичной собственностью.

Выводы

При сохранении позитивной тенденции увеличения ассигнований для среднего и дошкольного образования, наблюдается запаздывание внедрения единой политики и мероприятий, установленных на государственном уровне, которые обеспечили бы повышение эффективности затрат данной сферы деятельности. Наряду с мероприятиями по оптимизации системы образования, внедрение в рамках примэрий и управлений образования действенной системы контроля позволит сэкономить денежные средства и направить их на развитие технико-материальной базы учебных заведений.

III.1.3.2. Среднее специальное образование

Средние специальные учебные заведения

Резюме

Среднее специальное образование осуществляется в колледжах и обеспечивает подготовку кадров по специальностям прикладного характера для национальной экономики и социальной сферы. В республике действует 41 колледжей, финансируемых из государственного бюджета. Проверками, проведенными в 2007 году в 21 колледже, установлен ряд проблем, нарушений и недостатков в управлении финансовыми средствами и публичным имуществом, в результате чего Счетная палата направила ответственным лицам соответствующих министерств и проверенных учебных заведений требования по устранению

установленных нарушений, а также рекомендации Правительству и министерствам по решению некоторых существующих проблем. Как следствие невыполнения ответственными лицами органов публичного управления и средних специальных учебных заведений требований и рекомендаций, направленных Счетной палатой, а также непринятия мер по улучшению финансового менеджмента в проверенных учреждениях, проверками, проведенными в 2009 году, установлены нарушения и недостатки в использовании публичных денег и управлении государственным имуществом, большинство из которых отмечены и в рамках проверок проведенных в 2007 году.

Контекст

Из 41 среднего специального учебного заведения, действующего в республике, 22 подведомственны МПМ. Остальные

находятся в двойном подчинении – МПМ и трех соответствующих министерств: 5 – МЗ; 8 – МСХПП; 5 – МКТ и один колледж в ведомстве Пограничной службы.

В целях мониторинга порядка реализации требований и рекомендаций направленных Счетной палатой, относительно предыдущей проверки (Постановление Счетной палаты № 9 от 04.03.2008)²⁹ и для создания более полной и непрерывной картины управления публичными средствами средними специальными учебными заведениями, в I полугодии 2009 года было проверено 17 средних специальных учебных заведений – за период 2008 года, в том числе 12 проверенных в IV квартале 2007 года – за 2006-2007 гг. (9 месяцев).

В 2008 году на содержание вышеотмеченных 17 средних специальных учебных заведений уточнено бюджетных средств на сумму 109,2 млн. леев, исполнив расходы на сумму 106,0 млн. леев, или 97,1%. Фактические расходы составили 107,8 млн. леев, что на 1,4 млн. леев меньше по сравнению с уточненным планом. Из основного компонента государственного бюджета было выделено 80,4 млн. леев, или 75,8% от общей суммы исполненных расходов, а также из компонента «Специальные средства» – 25,6 млн. леев (24,2%).

Констатации

В результате проверки установлены проблемы, нарушения и недостатки в управлении финансовыми средствами и публичным имуществом, свойственные большинству средних специальных учебных заведений, а именно:

- Некоторые учебные заведения установили плату за учебу на контрактной основе в размере большем, чем предусмотрено действующим законодательством, а также получили доходы из других источников, не пре-

дусмотренных действующими нормативными актами, получив неправомерные доходы в размере 1,2 млн. леев.

- Несоответствие требований Постановления Правительства №302 от 30.03.2000 требованиям Закона №355-XVI от 23.12.2005, а также несоблюдение законодательства по оплате труда позволило руководителям некоторых учреждений оплатить как себе, так и некоторым работникам дополнительные выплаты по заработной плате в сумме 1,1 млн. леев, будучи установлены расхождения в уровне оплаты труда руководящего состава и преподавательского состава в 4 раза, среднемесячная заработная плата некоторых директоров составляя 12,0 тыс. леев (за предыдущий период эти суммы составляли 2,2 млн. леев).
- Некоторые учебные заведения при установлении платы за проживание в общежитиях не руководствовались нормативными актами, установив завышенную плату и получив неавторизированные доходы в сумме 96,1 тыс. леев, а другие – недополучили доходов на сумму 132,1 тыс. леев, не обеспечив при этом получение полной стоимости содержания общежитий от проживающих работников и прочих лиц.
- В некоторых учреждениях не были предприняты соответствующие меры по обеспечению сохранности и эффективного использования публичной собственности. Недвижимость стоимостью 37,0 млн. леев и земельные участки площадью 405,4 га не зарегистрированы в кадастровых органах.

²⁹ «По отчету об управлении публичными средствами средними специальными учебными заведениями в период 2006-2007 гг. (9 месяцев)».

- Невыполнение МСХПП требований п.4 Постановления Счетной палаты №9 от 4 марта 2008 года обусловило повторные случаи использования специальных средств, подведомственными учебными заведениями в сумме 120,0 тыс. леев для закупки от Главного управления учебно-исследовательской деятельности и профессионального формирования МСХПП методико-консультативных услуг.
- Установлены нарушения при использовании бюджетных средств предназначенных для капитального ремонта, а именно закупка работ в сумме 321,6 тыс. леев без определения источников финансового покрытия расходов, прием и оплата объемов работ в сумме 291,5 тыс. леев, которые на самом деле не выполнялись, несоответствующее составление отчетности по сумме 591,4 тыс. леев.
- Ни одним учебным заведением не были предприняты меры по возмещению бюджетных средств в сумме 5,8 млн. леев, израсходованных для обучения 573 учащихся, оставивших учебу в 2008 году, исходя из требований договоров заключенных с ними.
- Допущены многочисленные нарушения при организации бухгалтерского учета, в частности в заведениях подведомственных МСХПП.

Анализ

Установленные нарушения и недостатки были обусловлены:

- неисполнением требований и рекомендаций Счетной палаты по предыдущей проверке;
- отсутствием механизма применения требования, предусмотренного в Ти-

повом контракте, утвержденном Постановлением Правительства №923 от 04.09.2001³⁰ относительно возмещения в государственный бюджет расходов на обучение учащегося, в случае отчисления или отказа выезда на место работы согласно распределения;

- отсутствие порядка расчета полной стоимости расходов для установления платы за проживание в общежитиях государственных учебных заведений для других категорий жильцов (работников и посторонних лиц), а также арендную плату (наем);
- неудовлетворительное состояние внутреннего контроля и аудита.

Выводы

Финансовый менеджмент проверенных учебных заведений, в целом, по сравнению с предыдущим периодом, не наметил тенденцию улучшения, поскольку присутствовали те же проблемы, нарушения и недостатки, отмеченные в рамках предыдущей проверки Счетной палаты в данных заведениях, что является результатом отсутствия менеджерской воли руководителей проверенных субъектов, а также непринятия вышестоящими органами мер по исполнению указанных в Постановлении Счетной палаты требований.

Рекомендации Парламенту:

– Потребовать от Правительства проинформировать Парламент о мерах по оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов, выделенных для содержания средних специальных учебных заведений.

³⁰ «О трудоустройстве выпускников государственных высших и средних специальных учебных заведений»

III.1.3.3. Высшее образование

Военные кафедры высших учебных заведений

Резюме

Финансовая ревизия деятельности военных кафедр за 2007 год, осуществленная в 7 высших учебных заведениях, выявила ряд недостатков, несоблюдение норм и неточностей при установлении размера платы за обучение на военной кафедре, формировании доходов, непредусмотренных законодательством, часть из которых

необоснованно оставалась в распоряжении кафедр, допущение ряда нарушений действующего законодательства при оплате труда и ведении учета специальных средств, использование полученных средств в основном на оплату труда персонала кафедр, и в меньшей степени – на развитие материально-технической базы.

Контекст

Военные кафедры высших учебных заведений созданы на основании решения Сената государственного высшего учебного заведения после предварительного согласования с Министерством обороны, в целях подготовки граждан к защите Родины, пополнения резерва Вооруженных сил, а также отбора кандидатов для зачисления на военную службу по контракту.

Военная подготовка студентов на военной кафедре осуществляется на добровольной основе, за исключением военной кафедры Государственного университета медицины и фармации им. Н. Тестемицану, где подготовка осуществляется в обязательном порядке, с покрытием расходов за счет средств основного компонента государственного бюджета.

В настоящее время в Республике Молдова военные кафедры созданы при 12 высших учебных заведениях. Счетная

палата осуществила финансовую ревизию деятельности 7 военных кафедр.³¹

Констатации и анализ

Были выявлены следующие недостатки и нарушения:

- **МО**, не учитывая требований Положения, утвержденного Постановлением Правительства № 587³², не установило военным кафедрам на 2007 год контингент лиц для подготовки солдат, сержантов и офицеров запаса, необходимого для потребностей Вооруженных сил Республики Молдова.
- Размер платы за обучение на военной кафедре не был законодательно установлен для всех учебных заведений. В соответствии с Законом №847-ХІІІ, **Правительство** не утвердило

³¹ Государственный университет Молдовы (далее – ГУМ), Технический университет Молдовы (далее – ТУМ), Государственный педагогический университет им. И.Крянгэ (далее – ГПУ), Академия экономических знаний Молдовы (далее – АЭЗМ), Государственный университет физической культуры и спорта (далее – ГУФКС), Государственный аграрный университет Молдовы (далее – ГАУМ), Государственный университет медицины и фармации им. Н.Тестемицану (далее – ГУМФ).

³² «Об утверждении Положения о деятельности военных кафедр при государственных высших университетских учебных заведениях».

размер платы за обучение на военной кафедре ГАУМ, что привело к получению нерегламентированной платы в размере 1500 леев по сравнению с 1350 леев, установленными за обучение на военных кафедрах учебных заведений, подведомственных Министерству просвещения и молодежи, согласно Постановлению Правительства №196 от 22.02.2007³³.

- ТУМ аккумулировал нерегламентированные доходы в результате внесения каждым студентом платы за прохождение медицинской комиссии превышающей на 150 леев норму, утвержденную Правительством. Таким образом, было накоплено 277,5 тыс. леев, из которых 77,7 тыс. леев необоснованно остались в распоряжении кафедры.
- При оплате труда работников военных кафедр проверяемых учебных заведений не были соблюдены требования Закона №355-XVI (*с последующими изменениями и дополнениями*), вследствие применения положений Постановления Правительства №302 от 30.03.2000³⁴, нормы которых не соответствуют новым условиям оплаты труда. Все проверяемые военные кафедры установили надбавки и премии в зависимости от поступивших специальных средств. Некоторым сотрудникам военных кафедр были установлены надбавки, которые превысили должностной оклад в 5 раз.
- ТУМ установил не предусмотренные законодательством надбавки к зарплате, выплатив необоснованно

расходы на сумму 50,8 тыс. леев. В нарушение Постановления Правительства №381 от 13.04.2006³⁵, размер выплаченных премий превысил запланированную сумму на 122,0 тыс. леев.

- Преобладающая часть аккумулированных средств используются на оплату труда сотрудников кафедр, а также вспомогательного персонала, и в меньшей мере – на развитие военно-технической базы.

Рекомендации Парламенту:

Поручить Правительству:

- совершенствовать нормативные и внутриведомственные акты, регламентирующие деятельность военных кафедр;
- утвердить размер платы за обучение студентов на военной кафедре Государственного аграрного университета Молдовы.

³³ «О специальных средствах учреждений, подведомственных Министерству просвещения и молодежи».

³⁴ «О повышении заработной платы работникам бюджетных отраслей социальной сферы».

³⁵ «Об условиях оплаты труда работников бюджетной сферы на основе Единой тарифной сетки».

III.1.4. Прочие службы связанные с экономической деятельностью

Национальная комиссия по финансовому рынку

Резюме

За период, подлежащий финансовой ревизии (2006-2007) Национальная комиссия по финансовому рынку осуществила расходы в пределах, утвержденных Парламентом, обеспечивая при этом поступление сверхприбыли. На финансовом менеджменте сказались отсутствие эффективного внутреннего контроля за исполнением

собственных решений, применением законных процедур государственных закупок, ведением бухгалтерского учета и финансовой отчетности. В результате 54,2% закупок товаров, работ и услуг за 2006 год произведено с несоблюдением действующего законодательства. В бухгалтерском учете и финансовой отчетности содержатся искажения.

Контекст

Согласно Закона о Национальной комиссии по финансовому рынку №192-XIV от 12.11.1998³⁶, НКФР является автономным органом центрального публичного управления, ответственным перед Парламентом и осуществляющим регулирование и лицензирование деятельности участников небанковского финансового рынка, а также надзор за соблюдением ими законодательства.

НКФР создана 06.09.2007 путем реорганизации Национальной комиссии по ценным бумагам (далее – НКЦБ) на основании Закона №129-XVI от 07.06.2007³⁷. В процессе реорганизации Государственная инспекция по надзору за страхованием и негосударственными пенсионными фондами и Служба государственного надзора за деятельностью сберегательно-заемных ассоциаций граждан при Министерстве финансов были реорганизованы путем присоединения к НКФР, которая стала их правопреемником.

В результате создания НКФР и наделения ее полномочиями принятия соответ-

ствующих решений, предоставления льгот, вмешательства, контроля, наложения запретов, дисциплинарного и административного взыскания в пределах установленных законодательством, небанковский финансовый рынок в 2007 году претерпел изменения в институциональном и регуляторном аспектах.

Констатации

Анализ поступления доходов за период 2006-2007 гг. установил ежегодное их увеличение в 1,5 раза и исполнение свыше установленного объема в среднем на 33%. В то же время в 2006-2007 гг. (I полугодие) не инкассированы все установленные платежи и, таким образом, НКФР осталась без некоторых источников финансирования, в том числе необходимых для создания и содержания государственной информационной базы данных эмитентов, обладателей лицензий и функционирования рынка ценных бумаг.

В целом, утвержденные Парламентом как фактические, так и кассовые лимиты расходов были соблюдены.

Около 1/2 общего объема закупок осуществлено с нарушением установленных норм закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд. Одновременно в процессе осуществления за-

³⁶ «О Национальной комиссии по финансовому рынку» (с последующими изменениями и дополнениями).

³⁷ «О внесении изменений и дополнений в Закон о Национальной комиссии по рынку ценных бумаг №192-XIV от 12 ноября 1998 года».

купок товаров, работ и услуг для нужд НКЦБ установлены неоднозначные требования относительно процедуры закупки (некоторые отчеты представлялись АМРГЗГП, другие – нет).

Ведение бухгалтерского учета проводилось с некоторыми нарушениями, что не обеспечило целостность имущества и повлияло на достоверность бухгалтерских записей и финансовой отчетности.

Анализ

Основными факторами увеличения доходов НКФР были ежегодный рост по сравнению с предыдущим отчетным годом эмиссии ценных бумаг в среднем в 1,8 раза и увеличение в 1,6 раза по сравнению с 2005 годом количества сделок купли-продажи ценных бумаг.

Бывшее руководство НКФР мотивирует несоблюдение законодательства в области государственных закупок тем, что оно посчитало, что государственные органы (учреждения) с финансовой авто-

номией не обязаны применять законодательство в области государственных закупок. Другой причиной стало то, что система внутреннего контроля не обеспечила выявление рисков в процессе финансового менеджмента и соблюдения собственных решений. Ведение бухгалтерского учета с некоторыми нарушениями привело к тому, что в бухгалтерском учете и финансовой отчетности содержатся искажения.

Выводы

Несмотря на то, что доходы и расходы НКФР реализованы с превышением утвержденных сумм, несоблюдение законодательства о государственных закупках лишило НКФР возможности осуществлять закупки работ, товаров и услуг в условиях конкуренции, а ведение учета экономических операций требует усовершенствования для того, чтобы составлять достоверные финансовые отчеты.

III.1.5. Проекты, финансируемые за счет внешних источников

III.1.5.1. Проект водоснабжения и канализации

Резюме

Результаты и воздействие внедрения Проекта оценивались как удовлетворительные, а слабыми сторонами проекта являются: низкое качество проектных работ; закупка ценностей с акцентом на цену, а не на качество; малый гарантийный срок на некоторые ценности и нерациональное их приобретение. Поскольку чистая прибыль предприятий меньше всех их задолженностей, сохраняется риск невозможности погашения кредита заказчиком, его возврат оставаясь за гарантом.

Несоблюдение графика изъятия сумм за счет кредита, предоставленного

МАР, привело к продлению Проекта и оплате из государственного бюджета платежей по обязательствам в размере 162,4 тыс. долларов США.

Учитывая выявленные налоговые нарушения, а также включение в акты выполнения работ в МП «Арă-Canal» г. Кахул некоторых работ, которые фактически подрядчиком не были выполнены, соответствующие материалы были направлены Главной государственной налоговой инспекции и, соответственно, Центру по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией для рассмотрения по компетенции.

Контекст

Согласно Договору о кредите на развитие от 09.06.2003 Международная ассоциация по развитию (МАР) Всемирного банка (ВБ) предоставила Республике Молдова кредит на сумму 8,8 миллиона Специальных прав заимствования (СПЗ), что эквивалентно 12,0 млн. долл. США, для внедрения в 6 предприятиях «Арă-Canal» Проекта водоснабжения и канализации, софинансированного Правительством Республики Молдова. Получателями кредита являются шесть предприятий «Арă-Canal» в городах Сорока, Штефан Водэ, Кахул, Орхей, мун. Бэлць и с. Коржова (Криуленского района).

Задача Проекта состояла в улучшении технического оснащения и повышении эффективности систем водоснабжения и канализации на предприятиях «Арă-Canal» в сельской местности, увеличении доходов отобранных управлений и консолидации их институциональных возможностей. Проект состоит из 5 компонентов, предполагающих: инвестиции для улучшения водоснабжения в городской зоне; водоснабжение в сельской местности; институциональное укрепление; инженерные и консультационные услуги и управление Проектом.

Кредит был предоставлен в стандартных сроках МАР со сроком погашения 40 лет, в том числе период отсрочки – 10 лет. Также Министерство финансов должно было оплачивать МАР ежегодную процентную ставку в размере 0,75% от использованной суммы кредита и 0,5% за неиспользованную сумму кредита, период освоения установлен на 2003-2007 гг. Впоследствии, по просьбе Министерства финансов, срок завершения Проекта был продлен до 30.06.2008, а последующие кредитные выплаты для

выполнения заимствованных запросов были осуществлены до 31.10.2008.

В целях управления и мониторинга процесса внедрения Проекта, Постановлением Правительства №986 от 11.08.2003³⁸, был создан ПВПК.

Констатации

- Для внедрения Проекта водоснабжения и канализации ПВПК управляло 14921,6 тыс. долларов США, эквивалент 184214,7 тыс. леев, в том числе внешними источниками в сумме 13748,9 тыс. долл. США (92,1%) и внутренними источниками в сумме 1172,7 тыс. долл. США (7,9%). По состоянию на 31.10.2008 аккумулированные финансовые средства были использованы полностью.
- Наблюдательный комитет ПВПК не созывался в установленные регламентные сроки, а работы по реабилитации канализационных сетей были начаты с опозданием и без проектной документации и технической экспертизы проекта в установленном порядке.
- При закупке работ методом Национальных конкурентных торгов не соблюдались процедуры закупок, предусмотренные Законом о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд №1166-XIII от 30.04.1997³⁹; не был соблюден План внедрения Проекта закупок; не был проведен мониторинг исполнения договоров; не была начислена и инкассирована пеня за просроченные поставки; не было обеспечено эффективное использование средств, от-

³⁸ «О создании Единицы внедрения проектов водоснабжения и канализации».

³⁹ Закон о закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд №1166-XIII от 30.04.1997. Утратило силу Законом №96-XVI от 13.04.2007.

численных из кредита, с осуществлением закупки ценностей, не удовлетворивших цели Проекта; не решен вопрос компенсации ущерба, причиненного в связи с техническим выведением из строя автомобиля «VW Touareg».

- Допущено превышение объемов строительных работ на сумму 491,6 тыс. леев и не был обеспечен на должном уровне технический надзор за работами.
- С источника выплаты не были удержаны налоги и другие выплаты от доходов физических лиц, а также не был начислен НДС на сумму 438,8 тыс. леев при оплате МП «Ară-Canal» г. Кахул перед подрядчиками.
- Не велся синтетический и аналитический бухгалтерский учет, по видам расходов не были составлены отчеты в соответствии с национальным законодательством.
- Некоторые предприятия «Ară-Canal», участники Проекта, не внедрили в полной мере рекомендации внешнего аудита, изложенные в письмах, адресованных руководству.

Анализ

Неадекватное планирование выделенных сумм по категориям «Работы» и «Материальные ценности» обусловило неконтрактирование работ по реабилитации водопроводных и канализационных сетей и складирование приобретенных за счет средств кредита ценностей.

Из-за того, что консалтинговые компании оказали несоответствующие услуги, не поставили в полной мере оборудование, указанное в договоре, проектная документация была представлена с опозданием и не соответствует националь-

ным стандартам в данной области, работы были контрактированы из дополнительных источников и с другими проектантами.

Несоблюдение графика изъятия сумм из кредита привело к продлению Проекта, способствуя оплате из государственного бюджета платежей по обязательствам.

Затягивание рекредитованными предприятиями графика погашения приведет к возврату и обслуживанию кредита за счет государственного бюджета и бюджетов публичных органов.

Несоблюдение правовых норм в области бухгалтерского учета обусловило осуществление неэффективных операционных расходов и несоответствующих платежей, на расходы были отнесены некоторые средства в отсутствие оправдательных документов.

Выводы

На эффективность Проекта повлияли недостатки, допущенные в планировании и организации, а также ненадлежащий мониторинг и оценка на протяжении его внедрения. Экономический потенциал получателей кредитов следует значительно улучшить с тем, чтобы не допускать возвращения кредита из бюджетов гарантов.

Рекомендации Парламенту:

- *Потребовать от Правительства уделять особое внимание этапу планирования и организации инвестиционных проектов, создания эффективных систем менеджмента, мониторинга и оценки, для того, чтобы свести до минимума необходимость в продлении сроков выполнения проектов, и повысить эффективность их внедрения.*

III.1.5.2. Фонд социальных инвестиций Молдовы

Резюме

За период 1998-2007 гг. в управлении Фонда социальных инвестиций Молдовы находилось 62,7 млн. долл. США для финансирования программ «Школы и детские сады», «Газовые системы», «Дороги», «Системы водоснабжения и канализации» и других. Несмотря на то, что в целом внедрено более 1130 микропроектов, или на 30% больше показателей, установленных для проекта ФСИМ в целом, заявки со стороны различных соискателей более чем в два раза превышали возможности финансирования ФСИМ.

В то время как по состоянию на

31.12.2007 стоимость 166 микропроектов, завершенных в 2006-2007 гг. в сумме 162,2 млн. леев не была передана получателям, органы местной публичной власти не обеспечили отражение на балансах публичных учреждений построенных и капитально отремонтированных объектов за счет средств ФСИМ в сумме 36,4 млн. леев.

ФСИМ не был зарегистрирован в Государственной регистрационной палате, а устав и законные требования, регламентирующие его деятельность, не были приведены в соответствие с изменениями бюджетного законодательства. Бухгалтерский учет Проекта нуждается в улучшении.

Контекст

ФСИМ является проектом, учрежденным Правительством Республики Молдова в соответствии с Постановлением Правительства №468 от 19.05.1997⁴⁰ на основе правительственных соглашений, заключенных со Всемирным банком и Агентством Соединенных Штатов по международному развитию.

Основные цели ФСИМ направлены на улучшение условий жизни сельского населения, в особенности его бедных слоев, путем удовлетворения поступивших заявок на восстановление социально-экономической инфраструктуры, в том числе программ усовершенствования начального образования и услуг здравоохранения, развитие потенциальных возможностей сел принимать самостоятельно решения, организовываться и действовать сообща и др.

⁴⁰ «Об учреждении Фонда социальных инвестиций Молдовы».

Основными партнерами ФСИМ являются административно-территориальные единицы Республики Молдова, около 800 населенных пунктов. Роль ФСИМ состоит в финансовой поддержке на уровне 70%-97% от стоимости предложений по микропроекту и мониторинге структур внедряющих микропроекты.

Констатации

- За период 1998-2007 гг. в управлении Фонда социальных инвестиций Молдовы находилось 62,7 млн. долларов США, в том числе внешние источники составили 70,5%, участие Правительства Республики Молдова – 13,1% и аккумулированные от сел средства – 16,4%. За указанный период от различных соискателей (местные органы власти и неправительственные организации/общественные ассоциации) поступили запросы, которые более чем в два раза превышали возможности финансирования

ФСИМ, и фактически было внедрено 1133 микропроекта по сравнению с 871 микропроектом, предусмотренным для ФСИМ в целом. При этом некоторые заявки не соответствовали установленным требованиям.

- На момент проведения контроля ФСИМ не располагал регистрационным сертификатом, выданным Государственной регистрационной палатой в соответствии с требованиями Закона №1265-XIV от 05.10.2000⁴¹ и Закона №220-XVI от 19.10.2007⁴².
- По состоянию на 31.12.2007 остаток банковских процентов, начисленных на финансовые средства, аккумулированные от сел в Проекте ФСИМ -1, составили 5,0 млн. леев, или 6,7% от общей суммы остатка на текущих счетах, открытых в коммерческих банках.
- В результате налоговой проверки, проведенной ГНИ за период деятельности 01.01.1998 - 16.07.2001, было установлено, что за 1998-2001 гг. с источника заработной платы не удержаны подоходный налог с физических лиц и прочие взносы.
- Бухгалтерская политика ФСИМ была сформулирована на основании Закона о бухгалтерском учете №426-XIII⁴³ от 04.04.1995, НСБУ, Плана бухгалтерских счетов финансово-хозяйственной деятельности предприятий, утвержденных Приказом министра финансов №174 от 25.12.1997, и утверждена решением Национального совета ФСИМ в 1998

году, однако до настоящего времени не была приведена в соответствие с действующими положениями, несмотря на то, что как бухгалтерское законодательство, так и финансовое законодательство претерпели многочисленные изменения и дополнения.

- Бухгалтерский учет, финансовая и статистическая отчетность содержат искажения и отклонения от установленных норм.

Анализ

- Наличие остатков денежных средств из взносов сел свидетельствует и о том, что некоторые публичные органы не контролируют оперативное освоение средств, перечисленных в виде взносов для различных проектов, тем самым замораживают на длительный срок средства собственных бюджетов и граждан.
- Фактором риска остается текучесть кадров, особенно прошедших учебу за счет проекта.
- Из-за отсутствия механизма проверки финансовой отчетности, на баланс получателей не были переданы объекты, построенные или отремонтированные за счет средств ФСИМ; также эти объекты не были взяты получателями на свой баланс.

Выводы

ФСИМ не располагает достаточными финансовыми средствами для удовлетворения реальных потребностей соискателей.

Уставные документы и документы политики бухгалтерского учета ФСИМ устарели и нуждаются в актуализации и приведении в соответствие с действующим законодательством.

⁴¹ «О государственной регистрации учреждений и предприятий». Утратило силу 30.05.2008 Законом № 220-XVI от 19.10.2007.

⁴² «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предприятий».

⁴³ Упразднен 01.01.2008 Законом №113-XVI от 27.04.2007.

Органы местного публичного управления не обеспечили отражение на балансе публичных органов объектов построенных и капитально отремонтированных из средств, финансируемых за счет ФСИМ в сумме 36,4 млн. леев.

Рекомендации Парламенту:

– Поощрять населенные пункты накапливать и вносить взносы в социальные проекты, обеспечивая при этом

долгосрочность их функционирования.

– Потребовать от Правительства, в случае регистрации новых инвестиционных проектов, четкого определения в учредительных документах юридического статуса, согласованного с источниками финансирования, порядок налогообложения, и способ ведения бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

III.2. Сохранность и управление государственным имуществом

III.2.1. Сохранность и управление государственным имуществом государственными предприятиями, подведомственными Министерству экономики и торговли в 2007-2008 гг.

Резюме

Аудит соответствия мониторинга Министерством экономики и торговли управления государственным имуществом подведомственными государственными предприятиями и аудиты соответствия управления государственным имуществом 5 государственными предприятиями⁴⁴ за 2007-2008 гг. выявили нарушения в том, что касается управления публичным имуществом, а также несоответствие в финансовых отчетах, выражающееся в:

- невыполнении в периоды, предшествовавшие проаудитированному периоду, центральными отраслевыми органами публичного управления всех своих полномочий в качестве учредителя государственных предприятий в полной мере и в соответствии с нормативными рамками;

- ненадлежащем выполнении бывшими центральными отраслевыми органами публичного управления требований по передаче предприятий вместе с необходимыми документами;
- неэффективном управлении публичной собственностью;
- нерегистрации имущества в соответствии с правовыми нормами;
- несоблюдении норм при учете и инвентаризации ценностей, что создает риск необеспечения сохранности публичного имущества;
- наличии дебиторской и кредиторской задолженности;
- недостоверности записей финансовых отчетов.

⁴⁴ ГП «Fabrica de sticlă din Chişinău»; ГП «Vibroprilor»; ГП Uzina de bijuterii din Chişinău «Giuvaier»; ГП «Institutul Național de Standardizare și Metrologie»; ГП «Moldelectrica».

Контекст

Стоимость активов 21 государственного предприятия, подлежащих мониторингу со стороны Министерства экономики и торговли, составила по состоянию на 31.12.2008 в соответствии с финансовыми отчетами 2067,2 млн. леев, сократившись на 199,1 млн. леев по сравнению со стоимостью, зарегистрированной по состоянию на 31.12.2006.

Учитывая существенный уровень стоимости имущества, переданного в управление предприятиям, Счетная палата подвергла аудиту следующие предприятия: ГП «Fabrica de sticlă din Chișinău»; ГП «Vibropribor»; ГП «Uzina de bijuterii din Chișinău «Giuvaier»; ГП «Institutul Național de Standardizare și Metrologie»; ГП «Moldelectrica», имущество которых составляет **69,2% общего объема имущества, управляемого государственными предприятиями, в отношении которых Министерство проводило мониторинг.**

Констатации

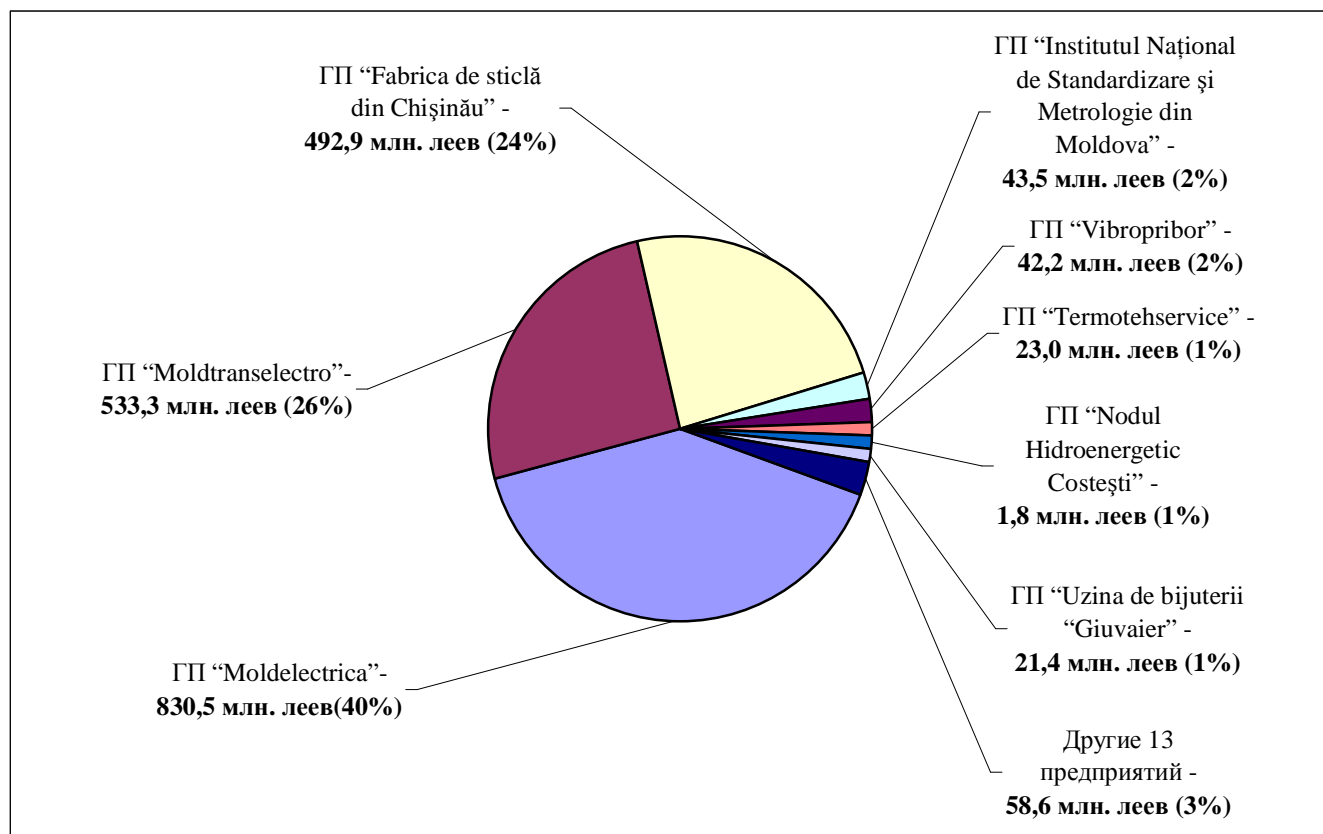
На ГП «Fabrica de sticlă din Chișinău» в 2007 году по сравнению с 2006 годом отмечено увеличение доходов от продаж на 4,8 млн. леев (1,8%) и стоимости продаж на 10,8 млн. леев (4,8%), тогда как в 2008 году против 2007 года те же показатели сократились на 26,4 млн. леев (9,5%) и, соответственно, на 49,0 млн. леев (20,9%). Увеличение чистой прибыли в 2008 году произошло за счет сокращения расходов в результате приостановления в 2007 году производственного процесса и консервации некоторых основных средств (стоимостью 81,8 млн. леев, или 30% от их общего объема). Стоимость материалов увеличилась за данный период на 8,6 млн. леев, при этом запасы сырья, образовавшиеся в предыдущие годы (4,8 млн. леев), опре-

деляют риск неиспользования материалов в производственной деятельности.

Аудит выявил некоторые недостатки в управлении имуществом и несоответствия, зарегистрированные в финансовых отчетах; в большинстве своем они обусловлены порядком формирования Государственного предприятия и выражаются в:

- Отсутствии обобщенной информации об общей площади помещений, имеющих в собственности, с разграничением их назначения (административные и производственные), при этом на прилегающие участки не зарегистрированы права, что определяет риск необеспечения сохранности публичного имущества.
- В финансовых отчетах к материальным активам на этапе исполнения зарегистрировано оборудование, приобретенное в предыдущие годы (3,7 млн. леев), неиспользуемое по назначению, что повышает риск отвлечения активов.
- Долгосрочные инвестиции, зарегистрированные в сумме 1,1 млн. леев, не существует, что в целом обусловлено их передачей от бывшего Акционерного общества – Государственному предприятию.
- Записи по готовой продукции стоимостью 0,7 млн. леев не подтверждены документально и представляют собой готовую продукцию, переданную на хранение в периоды, предшествующие созданию предприятия. На складах имеется продукция со сроком изготовления свыше 2 лет на сумму 4,4 млн. леев и с очень низкой вероятностью продажи, что определяет риск ее списания на потери.

Структура имущества, переданного в управление государственным предприятиям, находящимся под мониторингом Министерства экономики и торговли, по состоянию на 31.12.2008



Источник: финансовые отчеты государственных предприятий за 2008 год

- Стоимость товаров на сумму 1,3 млн. леев не подтверждена документально.
- В общей сумме дебиторской задолженности, составляющей по состоянию на 31.12.2008 94,1 млн. леев, дебиторские задолженности с истекшим сроком составили 5,5 млн. леев (образовавшиеся на протяжении деятельности ГП «Fabrica de sticlă din Chişinău»), а безнадежные – 49,6 млн. леев (образованные АО «Fabrica de sticlă din Chişinău»).
- По безнадежным дебиторским задолженностям предприятие несет финансовые последствия в результате начисления Главной государственной налоговой инспекцией санкций в сумме 3,6 млн. леев за несоблюдение сроков репатриации де-нежных средств.
- Кредиторская задолженность на краткосрочный период, отраженная в финансовых отчетах, составляла 76,8 млн. леев по состоянию на 31.12.2008, а наибольшая их доля приходилась на задолженность перед АО «Moldova Gaz» – 59,9 млн. леев, из которых исторические задолженности, образовавшиеся на момент создания Государственного предприятия, составляли 50,6 млн. леев.
- Анализ сбалансированности взыскания исторических долгов (49,6 млн. леев) с погашением исторических кредиторских задолженностей (50,6 млн. леев) свидетельствует о высоком риске финансовой стабильности ГП «Fabrica de sticlă din Chişinău».

- Предприятие поставляло в период 2007-2008 гг. 10 субъектам стеклянные изделия без учета положений договоров относительно крайнего срока расчетов за реализованную продукцию, в связи с чем, по состоянию на 31.12.2008, зарегистрированы кредиторские задолженности в сумме 15,3 млн. леев.
- Отсутствуют нормы, регулирующие порядок закупки различных типов товаров, работ и услуг, что определяет риск неэффективной закупки товаров, работ и услуг или их закупки по завышенной цене.

ГП «Vibroribor». В результате анализа эффективности деятельности предприятия установлено, что в 2007-2008 гг. была зарегистрирована прибыль в сумме 3,7 млн. леев и, соответственно, 0,6 млн. леев, благодаря налоговой амнистии 2007 года (6,1 млн. леев).

В результате аудита на предприятии установлено, что:

- При регистрации и отчуждении недвижимого имущество предприятие допустило отклонения от установленных норм, а именно:
 - в кадастровых органах не зарегистрировано право на недвижимое имущество, в том числе на прилегающий участок площадью 8,6 га (согласно уставу), что создает высокий риск сохранности публичного имущества;
 - продажа хозяйственного корпуса и котельной детского сада (ул. Мелестиу, 18 «А») осуществлена без учета требований законодательства и не была согласована с Министерством просвещения и молодежи, а несоблюдение других нормативных актов при осуществлении данной сделки определило

снижение стоимости проданного объекта на 0,8 млн. леев;

- при продаже некоторых помещений спортивного комплекса Административный совет проявил формальный подход, а в протоколах не была определена необходимость продажи и решение относительно данной сделки;

- должностные лица предприятия не предприняли меры по восстановлению права на отчужденное имущество (два объекта) и возвращения активов (или их стоимости), включенных в уставный капитал в сумме 3,4 млн. леев;

- Проверка соответствия исчисления доходов от сдачи помещений в наем выявила значительные недостатки, а именно:

- не были представлены акты сдачи-приемки помещений, переданных в наем с указанием технического состояния помещений; отсутствие этих документов определяет недополучение доходов;

- увеличилась задолженность, образовавшаяся от сдачи помещений внаем, а по фактам недополучения некоторых из них не были даны разъяснения;

- в результате инвентаризации помещений, переданных в наем, в период проведения аудита установлены некоторые недостатки, определенные несоответствием площади помещений, переданных в аренду; неприменение установленных коэффициентов при исчислении размера платы за наем; размеры платы за наем устанавливалась без учета среднерыночной цены, что обусловило недополучение доходов в сумме 754,7 тыс. леев и неполучение потенциальных доходов в сумме 687,9 тыс. леев;

- при проверке соответствия дея-

тельности руководящих органов, оплаты труда и исполнения ими своих должностных обязанностей, выявлены нарушения в том, что касается назначения состава Административного совета, а также по некоторым случаям оплаты труда; протоколы соответствующих заседаний в большинстве своем были составлены с нарушениями.

Проверка достоверности финансовых отчетов выявила некоторые несоответствия:

- материальные активы на этапе исполнения стоимостью 1,7 млн. леев не подтверждены документами;
- ценности в размере 8,0 млн. леев отражены неправильно, их следует отнести на основные фонды;
- задолженность в сумме 3,5 млн. леев не отражена в учете.

В ГП Кишиневский ювелирный завод «Giuvaiier», согласно данным финансовых отчетов, наблюдается тенденция ухудшения в динамике экономических показателей. Не выполнены прогнозы, установленные бизнес-планами на 2007-2008 гг. В то же время отмечен рост кредиторских задолженностей, среди которых наиболее значительные это задолженности перед бюджетом и перед коммерческими банками по законтрактованным займам.

За последние два года объем готовой продукции сократился с 9,0 млн. леев в 2007 году до 8,6 млн. леев в 2008 год; при этом увеличились потери от финансово-экономической деятельности (на 220,4 тыс. леев), обусловленные ростом общих и административных расходов на 226,8 тыс. леев. Задолженности предприятия, зарегистрированные по состоянию на 31.12.2008, составили 7,8

млн. леев, что на 2,5 млн. леев больше, чем в 2007 году, наиболее значительные из них перед национальным публичным бюджетом (3,9 млн. леев), в то время как в предыдущие периоды предприятию было списано долгов в сумме 3,6 млн. леев.

– При тестировании соответствия операций по разделу «Основные средства» выявлены некоторые нарушения, которые выражаются в: непроведении инвентаризации основных средств и других материальных ценностей в соответствии с положениями нормативных актов в данной сфере.

– У предприятия зарегистрированы документально неподкрепленные долгосрочные финансовые активы в сумме 172,1 тыс. леев, а долгосрочные кредиторские задолженности в сумме 177,6 тыс. леев представляют собой дебиторскую задолженность одного из коммерческих банков, вернуть которую будет невозможно из-за банкротства банка.

– В результате проверки учета запасов товаров и материалов установлено несоответствие данных аналитического и статистического учета драгоценных металлов ввиду стоимостного и количественного несоответствия, что повышает риск достоверности данных и целостности ценного имущества.

– В период, подвергнутый аудиту, не проведена инвентаризация товаров и материалов, запасов продукции в конце финансового года, товаров, приобретенных и переданных на обработку, сопоставленных с изготовленной продукцией, с продукцией, переданной на продажу, производимой продукцией и остатками в конце отчетных периодов. Отсутствие систематического учета данных процессов определяет значительные расхожде-

ния между синтетическим и аналитическим учетом.

– Должностные лица осуществили дополнительную оплату труда в отсутствии соответствующих положений, используя финансовые средства в сумме 2,0 млн. леев.

ГП «Institutul Național de Standardizare și Metrologie», в соответствии с положениями устава, организует и выполняет научные и практические работы, направленные на реализацию в республике единой политики в области стандартизации, метрологии и оценки соответствия.

Согласно финансовым отчетам, представленных аудиту, прибыль предприятия за 2008 год составила 1,1 млн. леев.

В то же время анализ темпов роста доходов от продаж (на 3,1%) и темпов роста стоимости продаж (на 15,0%) свидетельствует о превышении последних на 11,9 процентных пункта.

В ходе аудита установлено, что:

- при назначении членов Административного совета до сентября 2008 года не соблюдались правовые нормы;
- не выполнены задачи Постановления Правительства №13 от 17.01.2008⁴⁵, относительно образования ГУ «Institutul Național de Standardizare din Moldova» и ГП «Institutul Național de Metrologie din Moldova» путем реорганизации (разделения) ГП «Institutul Național de Standardizare și Metrologie».

В финансово-экономической деятельности ГП «Moldelectrica» в период

2006-2007 гг. отмечена позитивная эволюция, в частности, в 2007 году, что выражалось в росте объемов транспортированной электрической энергии на 490,9 млн. kWh (13,4%) по отношению к 2006 году, сокращении потерь в сети на 9,7 млн. kWh (-7,4%). Совокупные доходы и расходы, зарегистрированные на предприятии в 2007 году, также увеличились на 49,4 млн. леев (33,6%) и, соответственно, на 38,4 млн. леев (26,2%) по сравнению с 2006 годом; при этом их темпы роста превысили темпы роста объема транспортированной электрической энергии благодаря увеличению тарифов на транспортировку электрической энергии и потребления. Так, в 2006-2007 гг. в ГП «Moldelectrica» доходы от продаж составили 139,7 млн. леев и, соответственно, 180,6 млн. леев; большинство из них получены от транспортировки электроэнергии, составили 99,2% от совокупных доходов предприятия. Увеличение тарифа было затребовано предприятием исходя из потребности осуществления дополнительных затрат по уходу, эксплуатации и ремонту средств транспортировки и диспетчеризации электрической энергии; материалов и услуг; общих и административных расходов. Одновременно реальные затраты 2007 года не достигли уровня затрат, включенных в утвержденный тариф, являясь ниже включенных в структуру тарифа.

В период 2006-2007 гг. в результате внедрения II Энергетического проекта объем инвестиций составил 168,4 млн. леев, из которых на: закупку машин и оборудования – 93,4 млн. леев (55,5%); капитальное строительство (здания и сооружения) – 50,6 млн. леев (30,1%); капитальный ремонт основных средств

⁴⁵ «О некоторых мерах по организации деятельности в области инфраструктуры качества» №13 от 17.01.2008.

– 23,3 млн. леев (13,8%); транспортные средства – 1,0 млн. леев (0,6%).

На фоне роста финансово-экономических показателей в процессе проверки порядка использования имущества предприятия выявлен целый ряд недостатков, которые свидетельствуют об его нерегламентированной и неэффективной управленческой деятельности, а именно:

- Имущество, имеющееся в управлении, не было переоценено в соответствии с установленными нормами, а его стоимость не приведено в соответствии с рыночными ценами; не регламентировано разграничение и порядок регистрации в бухгалтерском учете расходов на текущий и капитальный ремонт, что влияет на достоверность состояния имущества.
- В учетной политике не определен порядок разграничения и отражения в бухгалтерском учете затрат на текущий и капитальный ремонт; расходы на реконструкцию и консолидирование некоторых зданий и производственных помещений, на консолидирование Высоковольтных линий, на капитальный ремонт в сумме 8,4 млн. леев отражены как расходы на текущий ремонт без их капитализации, что снижает их фактическую стоимость.
- В ГП «Moldelectrica» не установлены обоснованность и необходимость применения подрядчиками коэффициентов увеличения норм использования ресурсов, указанные в сметах и актах выполненных работ, чем обуславливается риск необоснованного увеличения стоимости работ.
- За проверенный период допущено списание проектных работ некоторых объектов, по которым в предыдущие периоды были осуществлены инвестиции.
- При закупке товаров, работ и услуг должностные лица допустили существенные отклонения от норм действующего законодательства. Для строительства 38 зданий стоимостью 9,9 млн. леев, введенных в эксплуатацию в 2006–2007 годах, были заключены договора с 3 подрядчиками, без соблюдения внутреннего Положения о заключении договоров, в том числе по отбору подрядчиков посредством проведения тендеров. При строительстве зданий, предназначенных для установки систем учета электрической энергии на высоковольтных трансформаторных подстанциях не была учтена их проектная стоимость. В результате реальная стоимость строений намного превысила их проектную стоимость и была завышена, в среднем, примерно в 2 раза.
- При приобретении электрооборудования не применялся принцип экономичности и было утверждено приобретение ценностей по завышенной цене.
- ГП «Moldelectrica», в актах выполнения работ двумя подрядчиками, утвердило использование коэффициентов увеличения норм на затраты труда и эксплуатацию оборудования, применение которых не было экономически и юридически обосновано, что отразилось на увеличении стоимости транспортировки электрической энергии (3,9 млн. леев).

- Встречные проверки на некоторых экономических единицах, которые имели финансовые отношения с ГП «*Moldelectrica*», выявили, что при заключении договоров с подрядчиками не рассматривался вопрос о том, кто является фактическим исполнителем законтрактованных работ, которые впоследствии были выполнены субподрядчиками, что привело к искусственному завышению стоимости материалов и выполненных работ для государственного предприятия и, соответственно, отрицательно сказалось на финансово-экономической деятельности; при этом увеличились и затраты на транспортировку электрической энергии. В то же время, некоторые субподрядчики, в результате этой сделки, зарегистрировали доходы в размере свыше 70%. В процессе проверок установлено, что предприниматели осуществили закупки материальных ценностей в сумме 17,0 млн. леев от 26 экономических агентов, которые уклонялись от осуществления выплат в бюджет, что отрицательно сказалось как на результатах деятельности ГП «*Moldelectrica*», так и на поступлениях в бюджет. Некоторые работы приняты ГП «*Moldelectrica*» от подрядчика в то время как соответствующие работы не были переданы субподрядчиками подрядчику, что усугубляет риск их фактического невыполнения, поскольку они не могли быть переданы заказчику до приемки от субподрядчика.

Анализ

Недостатки, выявленные в процессе управления публичным имуществом проаудитированными предприятиями, привели к нежелательным последствиям

и отрицательно сказались на их финансово-экономическом состоянии. Выявленные нарушения, в частности, обусловлены:

- реорганизацией в проаудитированный период органов центрального публичного управления (Министерство промышленности и инфраструктуры и Служба стандартизации и метрологии), что способствовало ненадлежащей передаче документов о деятельности государственных предприятий в период 2007-2008 гг. и, соответственно, обусловило низкий уровень мониторинга с их стороны управления имущества, переданного в управление;
- порядком ликвидации некоторых акционерных обществ и созданием государственных предприятий;
- низким уровнем менеджмента на предприятиях и недостаточностью внутреннего контроля, что проявляется в неопределении лиц, ответственных за мониторинг, оценку и представление отчетов относительно ситуации управления имуществом;
- несоблюдением законодательных и уставных требований, а также принципов экономичности и эффективности в процессе осуществления сделок и их отражении в учете.

Выводы

Финансово-экономическое состояние ГП «*Fabrica de Sticlă din Chişinău*», за которым числится значительная историческая задолженность, не имеющая соответствующего финансового покрытия ввиду невозможности возмещения кредиторской задолженности, обусловлено в основном ликвидацией акционерного общества и созданием государственного

предприятия. В то же время нерегистрация права на имущество и прилегающие участки повышает риск необеспечения сохранности публичного имущества, а отсутствие постоянного мониторинга полноты расчетов за товары приводит к увеличению стоимости долговых обязательств, а также повышает риск их невозмещения. Вышеуказанные аспекты определили выражение условного мнения, как по финансовым отчетам, так и по соответствию сделок.

В *ГП «Vibroprigor»* из-за безответственного отношения должностных лиц к учету в полном объеме публичного имущества оказалось невозможным отследить фактическую инвентаризацию имущества предприятия, и не была получена полная и достоверная информация относительно его состояния, что не позволяет оценить фактическое состояние имущества предприятия. Также не представлено достаточно доказательств относительно правильности отчуждения имущества, не в полной мере зарегистрированы долговые обязательства, активы на этапе исполнения не отражают их фактического состояния, не осуществлялся мониторинг эффективности использования имущества, переданного в наем. В результате, аудитор в аудиторском заключении отказался выразить мнение.

Недостаточный контроль со стороны органов центрального публичного управления, осуществляющие мониторинг управления публичным имуществом, а также низкий уровень внутреннего контроля предприятия определили невозможность изложения относительно достоверности записей в финансовых отчетах *ГП «Giuvaier»*, что обусловлено отсутствием прозрачных и последовательных учетных записей этапов произ-

водства предприятия; несогласованность между данными аналитического и синтетического учетов; отсутствие инвентаризации записей бухгалтерских счетов; отсутствие надлежащей учетной политики, что обусловило выражение противоположного мнения⁴⁶ в аудиторском заключении.

Нарушения, установленные в результате проверки *ГП «Moldelectrica»*, обусловлены несоблюдением требований законодательства должностными лицами при администрировании имущества, переданного в управление, а также неприменением в данной ситуации принципов экономичности, что негативно повлияло на финансовое и имущественное состояние. Отсутствие регламентирования системы внутреннего контроля на предприятии и мониторинга учредителем деятельности привело к возникновению факторов риска, что негативно повлияло на результативность управления публичным имуществом.

Рекомендации Парламенту:

– Потребовать от Правительства уделить особое внимание порядку управления публичным имуществом, ликвидации и созданию экономических единиц, которым передается в пользование государственное имущество, а также повышению ответственности руководящих органов за надлежащее и эффективное управления имуществом государства.

⁴⁶ Противоположное мнение выражается, когда последствия несогласия столь значительные и преобладающие для финансовых отчетов, что аудитор приходит к выводу, что выражение условного мнения неадекватно для раскрытия искаженности или неполноты финансовых отчетов.

III.2.2. Сохранность и управление государственным имуществом учреждениями и предприятиями сферы культуры за 2005-2008 гг.

Резюме

Проверка управления публичным имуществом учреждениями и предприятиями сферы культуры выявила нарушения, обусловленные в большинстве своем отсутствием мониторинга этого процесса со стороны учредителя; отсутствием государственных регистров учреждений культуры и искусства; нерегистрацией недвижимого имущества в соответствии с

требованиями законодательства с обеспечением его переоценки; сдачей в аренду помещений без учета установленных требований и в отсутствие изучения спроса и предложения на рынке, что обусловило недополучение прибыли в сумме 3,9 млн. леев; несоблюдением действующих законоположений при учете, инвентаризации и передаче ценностей.

Контекст

Реализация политики государства в области культуры и туризма возлагается на Министерство культуры и туризма (МКТ), в задачи которого входит обеспечение условий управления и охраны национального культурного достояния, а учреждения культурной сферы обязаны добросовестно и рачительно использовать предоставленное им в распоряжение имущество.

Счетная палата, в рамках проверок за 2005-2008 гг. (I полугодие) для театрально-концертных учреждений и 2005-2008 гг. (9 месяцев) – для музеев, осуществила контроль в 15 театрально-концертных учреждениях, 5 музеях и некоторых предприятиях, подведомственных МКТ, а также 5 муниципальных театрально-концертных учреждениях, учредителем которых является Муниципальный совет Кишинэу.

Имущество **театрально-концертных учреждений**, подведомственных министерству, в соответствии с финансовыми отчетами по состоянию на 31.12.2008 составляло 170,7 млн. леев. Для обеспечения осуществления своей деятельно-

сти они получили из государственного бюджета субсидий на сумму 122,9 млн. леев, покрывшие в среднем 50% расходов.

Хотя количество спектаклей, представленных театрально-концертными учреждениями, за проверенный период сократилось от 2128 в 2005 году до 2048 в 2007 году, доходы от продажи билетов выросли от 4,0 млн. леев в 2005 году до 15,2 млн. леев в 2007 году, что в принципе обусловлено увеличением стоимости билетов.

Стоимость активов (имущества) **музейных учреждений** в соответствии с финансовыми отчетами по состоянию на 31.12.2007 составила 56,0 млн. леев, увеличившись по сравнению с состоянием на 31.12.2004 на 27,4 млн. леев, что в большей степени обусловлено капитальными вложениями, выделенными из государственного бюджета. Количественный рост движимых культурных ценностей согласно статистическим отчетам за период 2005-2007 гг. также увеличилось на 18,0 тыс. единиц.

Проверка управления публичным имуществом через наем/аренду в МКТ за

2008 год выявила, что за этот период были акцептированы 374 договора о сдаче в наем/аренду помещений и участков, переданных в управление подведомственным учреждениям и предприятиям, в результате чего получено доходов в сумме около 9,7 млн. леев.

Констатации

Театрально-концертные учреждения

В процессе управления имуществом театрально-концертных учреждений допущены следующие отклонения:

- Правовая основа, регламентирующая сеть государственных театрально-концертных учреждений, допускает применение 2 понятий: государственные предприятия и национальные театральные и концертные учреждения, вследствие чего некоторые из них имеют двойной статус (Национальный театр оперы и балета; Национальная филармония имени Сергея Лункевича; Национальный академический ансамбль народного танца «Јос»; Национальный театр имени Михая Еминеску), что привело к недостаткам в ведении бухгалтерского учета и составлении финансовых отчетов, а также к отклонениям от действующих требований при оплате труда. Аналогичная ситуация складывается и в случае учреждения муниципальных театрально-концертных учреждений.
- Министерство не разработало и не ведет в соответствии с установленными требованиями Государственный реестр учреждений культуры и искусства.
- Государственное имущество, включенное в уставный капитал театрально-концертных учреждений, не расшифровано и не приведен в соответствие с его рыночной стоимостью. В результате стоимость собственного капитала не отражает фактическую стоимость имущества.
- Невыполнение министерством предписаний нормативных актов в том, что касается запроса и получения от театрально-концертных учреждений информации о размере и движении имущества, обусловило отсутствие полноты учета находящегося в управлении имущества.
- Субъекты не обеспечили переоценку управляемого недвижимого имущества, поэтому не располагали реальной рыночной стоимостью. Так, в ГП Республиканский театр «Луцафэрул» первоначальная стоимость недвижимого имущества (зданий) составляла 12,3 млн. леев, а при передаче с переоценкой по рыночной цене составила 35,0 млн. леев.
- Невыполнение министерством полномочий по контролю за управлением имуществом, переданным подведомственным учреждениям, привело к отсутствию полной и обновленной информации об общей площади помещений, имеющих в пользовании, а также о прилегающих земельных участках, которые не были зарегистрированы в кадастровых органах в установленном порядке. Так, данные, указанные в технических книгах, не совпадают с данными Регистра недвижимого имущества (ГП Национальная филармония имени Сергея Лункевича; Театр имени Алексея Матеевича).
- В 2008 году согласно Постановлению Правительства №244 от 04.03.2008

«О создании акционерного общества «Театральный центр «Лучафэрул»⁴⁷ было принято предложение Министерства культуры и туризма о создании акционерного общества «Театральный центр «Лучафэрул». Так, ГП театр «Лучафэрул» участвовал в создании данного акционерного общества с учредительной долей в размере 75% (финансовые средства в сумме 15,0 тыс. леев, недвижимое имущество площадью 4,4 тыс. м² и рыночной стоимостью 35 млн. леев), а с учредительной долей 25% – один из экономических агентов. Данные сделки осуществлены без учета положений законодательства, согласно которым здания театра, цирка или других государственных концертных учреждений не подлежат приватизации.

- При определении принципов субсидирования учреждений данной сферы учредителем не был установлен вид расходов для их деятельности на протяжении налогового года и показатели эффективности. Данная ситуация может привести к подрыву возможности развития театрально-концертной деятельности, постановки новых концертных программ или новых произведений, привлечению зрителей на данные представления, а также и к неадекватному установлению уровня субсидирования субъектов. Так, субсидирование театрально-концертных учреждений для покрытия расходов на их деятельность, осуществленное как министерством, так и Муниципальным советом Кишинэу, было неадекватным, в связи с чем для некоторых субъектов было допущено превышение законода-

тельно установленных лимитов (60% и 80%), тогда как другие субсидировались ниже установленного уровня.

- Расходы на постановку театральных спектаклей, в том числе для новых постановок, которые, в соответствии с установленными нормами, являются собственностью театра и нематериальными активами, не зарегистрированы в учете в надлежащем порядке.
- В 2005-2008 гг. (I полугодие) театрально-концертные учреждения сдавали неиспользуемые помещения в наем/аренду на основании договоров, утвержденных министерством, без учета расположения зданий, вида деятельности бенефициара и т. д., а также права установления платы за предоставляемое в аренду имущество в соответствии с рыночными ценами, что обусловило недополучение дополнительной прибыли. В некоторых случаях не была проведена инвентаризация сдаваемых в аренду помещений и, таким образом, назначение использования сданного в наем помещений некоторыми арендаторами было определено в ходе проверок. Несоблюдение установленных требований и отсутствие изучения спроса и предложения на рынке в этом отношении привели к тому, что Национальный театр оперы и балета недополучил доходов в сумме 763,5 тыс. леев, а Республиканский кукольный театр «Ликурич» – в сумме 81,0 тыс. леев.

Как результат отсутствия некоторых правил по администрированию государственного имущества – муниципальной собственности, разработанных и утвержденных Муниципальным советом Ки-

⁴⁷ «О создании Акционерного общества «Centrul Teatral „Luceafărul».

шинэу, не существует соответствующего учета имущества, переданного в экономическое управление муниципальных театров, с заключением соответствующих договоров безвозмездного пользования.

Музеи

Счетная палата проверила порядок управления имуществом в подведомственных Министерству культуры и туризма музеях, большинство из которых имеют и филиалы, расположенные в различных населенных пунктах республики, и выявила многочисленные нарушения, которые могут обусловить риск необеспечения сохранности публичного имущества и благоприятных условий для осуществления деятельности музеев.

В Национальном музее археологии и истории Молдовы (НМАИМ) выявлены следующие нарушения:

- Не было в полной мере оценено и зарегистрировано имущество музея и его филиалов. Так, из общей площади в размере 15831,9 м² недвижимого имущества музея в кадастровых органах не было зарегистрировано 341 м², а из 3,73 га прилегающих земельных участков – 2,7 га (72%) не были зарегистрированы в кадастровых органах.
- В кадастровых органах и в бухгалтерском учете Музея не было зарегистрировано недвижимое имущество филиала Мемориального музея Верховного командования II украинского фронта (в с. Михайловское района Рышкань, открытого в 1974 году).
- 50 м² и прилегающий земельный участок площадью 0,12 га дома-музея «Резиденция Карла XII» в селе Вар-

ница района Анений Ной, отраженные в бухгалтерском учете музея, не зарегистрированы в кадастровых органах.

- Мемориальный дом «Константин Стамати» (исторический памятник, XIX век, открытый в 1988 году), расположенный в селе Окница района Окница, располагает недвижимым имуществом площадью 187,0 м² и прилегающей территорией площадью 1,0 га, что не отражено в бухгалтерском учете музея, а право на них не зарегистрировано в кадастровых органах. В 2005-2006 гг. для реконструкции данного музея из государственного бюджета было выделено и освоено публичных средств в сумме 2,2 млн. леев (при этом заказчиком выступал Районный совет Окница). Объект был сдан в эксплуатацию в ноябре 2007 года, хотя протокол окончательной приемки работ содержал и некоторые замечания относительно устранения недостатков незавершенных работ. В то же время недвижимое имущество данного филиала зарегистрировано на балансе примэрии села Окница со стоимостью 80,5 тыс. леев. Помещения указанного филиала находятся в плачевном состоянии, что обуславливает риск необеспечения сохранности музейных ценностей и деструктивно влияет на музейные фонды с риском их повреждения.
- Помещения НМАИМ бесплатно сданы на 6 месяцев в аренду экономическому агенту (01.11.2005 – 01.05.2006), что обусловило неполучение прибыли в сумме 340,8 тыс. леев.

- Согласно статистическим отчетам НМАИМ из общего объема музейных экспонатов (206,9 тыс. единиц) 42,2 тыс. единиц нуждаются в реставрации. Музей не располагает полным списком музейных экспонатов, требующих реставрации, с указанием критериев их отбора.
- Отсутствуют документы, подтверждающие права обладания земельными участками, прилегающими к Музейному комплексу «Усадьба с парком Мындык» (17,67 га) и Музейному комплексу «Усадьба Балиоз» (6,96 га); относительно последнего ведется судебная тяжба о признании права на земельный участок.

Национальный музей искусств (НМИ):

- Не обеспечил регистрацию в установленном порядке в кадастровых органах права на недвижимое имущество и прилегающие земельные участки.
- Музей не располагает оправдательными документами об администрировании и регистрации недвижимости церкви «Успение Божьей Матери» в г. Кэушень.
- По состоянию на 01.01.2008 число музейных экспонатов, включенных в электронную базу данных НМИ, составляло 4,2 тыс. единиц, то есть 11,2% от их общего числа.
- Земельный участок филиала «Музей села» (151,2 га) не зарегистрирован в кадастровых органах.
- В 2002 году и в 2007 году Музей заключил несоответствующие договора о долгосрочной аренде (на 12 лет) с некоторыми экономическими агентами, что обусловило недополучение доходов. Так, при передаче земельных участков филиала «Музея села» (17 га) в пользование одной ассоциации не были четко установлены границы земельных участков, условия платы за их использование, а также условия охраны. В результате недополучено доходов от сдачи в аренду данных земельных участков, а начиная с 2006 года, расходы музея по их охране составили 198,0 тыс. леев. Также в условиях действительности договора, заключенного на 8 месяцев (май-декабрь) 2007 года, недополучено доходов в сумме 200,0 тыс. леев.

Национальный музей этнографии и природоведения (НМЭП):

- Имеет 4 филиала; площадь участков равна 177,2 га (за исключением участков музейного комплекса «Ципова-Сахарна»), однако они не отражены в его бухгалтерском учете и не имеют балансовой стоимости.
- Не выполнены предписания Постановления Правительства №303 от 21.03.2005⁴⁸, имущество Музейного комплекса «Ципова-Сахарна» до февраля текущего года не зарегистрировано на балансе НМЭП и в кадастровых органах.



⁴⁸ «Об утверждении Плана мероприятий по сохранению и эффективному использованию ландшафтных заповедников Сахарна и Ципова».

Музейный комплекс «Orheiul Vechi»:

- Некоторые музейные ценности расположены на землях, права на которые зарегистрированы за другими органами власти и физическими лицами (из 6 культурных ценностей, принадлежащих комплексу согласно кадастровому плану, 4 были переданы ему в управление (средневековая цитадель, XIV-XV века; скальный монастырь, XV век; монастырь Босия, XV век; развалины турецкой бани, XIV век), на 2 другие культурные ценности (здание церкви и подсобное строение) отсутствуют документы на право собственности.
- Некоторые ценности данного комплекса расположены на земельных участках административно-территориальной единицы Требужень района Орхей и на частных земельных участках, что повышает угрозу невыполнения задачи по охране, сохранению и сбережению для нынешнего и грядущих поколений культурного ландшафта «Orheiul Vechi» – ансамбля историко-культурных и ландшафтно-природных памятников национальной и международной, а также исторической и научной значимости, расположенных в долине реки Рэут – микроразнообразии сел Требужень, Бутучень и Морюва (район Орхей), как и невыполнения в разумные сроки Закона №251-XVI от 04.12.2008⁴⁹. Не были направлены в кадастровые органы документы о регистрации прав на 4 объекта недвижимого имущества, переданные в управление, для которых расходы на капитальный ремонт в период 2006-2008 (6 месяцев) гг. составили 1,1 млн. леев.

- Согласно журналам учета музейных экспонатов комплекс располагает 3956 музейными экспонатами, которые в Положении о деятельности не указаны как ценности, переданные в управление.

Министерство в качестве учредителя музейных учреждений и проводника государственной политики в области культуры не ведет Государственный регистр движимых культурных ценностей с информацией о разграничении музеев на: национальные, ведомственные, районные, муниципальные, городские, коммунальные сельские, общественные, частные, предприятий, ассоциаций, профессиональные и др., в качестве учредителя не обеспечило мониторинг порядка учета публичного культурного достояния, что обусловило:

- нерегистрацию в надлежащем порядке в единой системе учета культурных ценностей, являющихся частью музейного имущества; отсутствие положения о передаче их в хозяйственное управление, а также информации об их движении в случае организации выставок, экспертиз, реставраций и др.;
- отсутствие информации о движимых культурных ценностях в зависимости от значимости, ценности и объемах музейного имущества, научного и технического характера, ценностях, требующих реставрации, а также о стоимости данных работ.

Сдача внаем/аренду в других учреждениях сферы культуры

Управление публичным имуществом через наем/аренду некоторыми учреждениями и предприятиями, подведомственными МКТ, в 2008 году осуществлялось с отклонением от установленных требований, что обусловило недополу-

⁴⁹ «О создании культурно-природного заповедника «Orheiul Vechi»».

чение возможной прибыли в сумме 2,4 млн. леев.

ГП «**Agentia de impresariat**» допустило передачу недвижимого имущества в субаренду общественной ассоциации, а в некоторых случаях передало имущество бесплатно, что обусловило неполучение прибыли в сумме 0,5 млн. леев.

ГП «**Combinatul Poligrafic din Chişinău**» допустило начисление доходов по другим периодам, кроме указанных в договорах. Так, при исполнении 2 договоров о найме, предусматривающих передачу имущества внаем в течение одного дня с момента вступления договора в силу, оно было передано на основании актов о сдаче-приемке на 2 месяца позже, вследствие чего недополучено возможной прибыли в сумме 165,2 тыс. леев.

Другие 14 учреждений допустили недополучение доходов на сумму 1775,0 тыс. леев.

Национальная библиотека Молдовы сдавала внаем в соответствии с договорами, заключенными в предыдущие годы, не согласовав в соответствии с установленными требованиями размер арендной платы на 2008-2009 гг.

Анализ

Ненадлежащий мониторинг порядка управления публичным имуществом, ненадлежащий менеджмент в проверенных субъектах, а также недостатки системы внутреннего контроля в этой сфере обусловили многочисленные нарушения, которые могут отрицательно повлиять на обеспечение сохранности публичного имущества и на его эффективное управление, а именно:

- в уставах некоторых субъектов не была окончательно определена их организационно-юридическая форма;

- не составлены Государственные регистры учреждений культуры и искусства; не были в полной мере зарегистрированы права на недвижимое имущество и прилегающие к ним участки, а также отсутствует перечень ценностей, переданных субъектам в управление;
- администрирование помещений и прилегающих участков при их сдаче в аренду осуществлялось ненадлежащим образом без применения установленных законодательством норм при исчислении платы за аренду помещений и в отсутствие изучения спроса и предложения на рынке недвижимости, что обусловило недополучение возможной прибыли;
- бухгалтерский учет осуществлялся с отклонением от установленных требований, что обусловило в некоторых случаях недостоверное отражение данных в финансовой отчетности;
- методология стоимостного и количественного учета музейного имущества отсутствует, что обусловило отсутствие полного учета музейного имущества, увеличивая риск необеспечения соответствующей сохранности музейных экспонатов и их хранения.



Выводы

На управление публичным имуществом повлиял низкий уровень менеджмента, как на центральном уровне, так и на уровне субъектов, а также отсутствие сотрудничества между министерством, органами местной публичной администрации и кадастровыми органами, что обуславливает возникновение рисков необеспечения сохранности публичного имущества и эффективности его управления и, соответственно, двойного отражения в учете или нерегистрации, а также его отчуждения. Для улучшения имущественного положения в этой области необходимо разработать положения в письменной форме, точно опреде-

ляющие ответственность менеджеров различного уровня.

Рекомендации Парламенту:

- *Рассмотреть на заседании профильной комиссии порядок управления публичным имуществом в области культуры в свете установленных задач в этой области, предусмотренных в нормативных актах, учитывая также достигнутые уже результаты.*
- *Потребовать от Правительства определить меры по улучшению ситуации в этом плане с установлением конкретных сроков выполнения.*

III.3. Результаты заданий аудитов эффективности проведенных в некоторых областях общественного интереса

Институционализация аудита эффективности обусловлена многими факторами, а именно: (i) повышением роли публичных финансов в экономическом развитии стран и на глобальном уровне, (ii) развитием систем контроля публичных финансов, а вместе с тем осознание факта, что только контроль за распределением и учетом использования публичных финансовых средств не соответствует требованиям повышения эффективности публичного управления, (iii) необходимостью повышения эффективности систем внутреннего контроля.

Счетная палата, как внешний аудитор публичных финансов, осознавая свою роль, в процессе повышения эффективности менеджмента публичных финан-

сов, в целях обеспечения максимальной эффективности своей деятельности, инициировала 2 аудита пилота в двух областях публичного интереса: **борьба с онкологическими заболеваниями и государственные закупки.**

Путем идентификации и анализа некоторых проблем, касающихся эффективности использования финансовых средств в отмеченных областях и формулировки некоторых рекомендаций для аудируемых субъектов, считаем, что сможем оказать реальную помощь в улучшении ситуации и в принятии правильных управленческих решений. Этим, сможем придать значимость и доверительность мнению, выраженном в Аудиторских отчетах.

III. 3.1. Аудит эффективности государственных закупок в контексте нового Закона о государственных закупках

О реализации некоторых задач закона о государственных закупках №96-XVI от 13.04.2007 и необходимости проведения ряда усовершенствований

Резюме

Счетная палата осуществила аудит эффективности государственных закупок в контексте нового Закона о государственных закупках № 96-XVI от 13.04.2007 с целью констатации, имелись ли за период 2008 года при его исполнении проблемы, которые лимитировали эффективность деятельности закупающих органов, экономических операторов и других лиц, и если да, какие действия должно предпринять Правительство в лице АМРГЗГП для повышения эффективности закупок. В частности, Счетная палата была заинтересована в определении факта, были ли реализованы задачи, предложенные новым Законом. Аудит был проведен в АМРГЗГП, 5 государственных организациях республиканского уровня - МВД, включая 3 подведомственные организации (ДВК, СГЗЧС, ГУГО), МО, МСЗСР, ПС, ДПУ, а также в 73 местных публичных учреждениях I и II уровня. Посредством одного унифицированного вопросника, в рамках аудита были запрошены мнения 73 экономических операторов, которые представили 60,3% опрошенных. Было установлено, что при исполнении закона закупающие органы, экономические операторы, А М Р Г З Г П

столкнулись с проблемами, которые повлияли на эффективность закупок. Аудит установил наличие некоторых нарушений и несоответствий при организации и проведении процедур государственных закупок, а именно: несоставление квартальных и годовых планов осуществления государственных закупок, неизучение рынка, несоответствующее составление и хранение документации по закупкам, неподписание и непредоставление деклараций о конфиденциальности и беспристрастности, непредоставление достаточной и релевантной информации по ofercie, необоснованное аннулирование торгов, неадекватный мониторинг выполнения договоров и др. В этой связи отмечаем негативное воздействие малого количества времени, предназначенного для перехода к внедрению нового закона, в виду чего нельзя было обеспечить динамическую адаптацию пользователей к требованиям нового закона. До перехода к новому закону, следует приложить максимальные усилия по общему усовершенствованию законодательно-нормативной базы, а также по более широкому и углубленному обучению персонала вовлеченного в проведение государственных закупок.

Контекст

Все что приобретается за счет *публичных средств*, называется *государственной закупкой*. С экономической точки зрения, во всех странах рыночной

экономики государственные закупки являются существенной частью ВВП. В рамках Европейского Союза государственные закупки занимают в среднем более 16% ВВП, а в Республике Молдова –

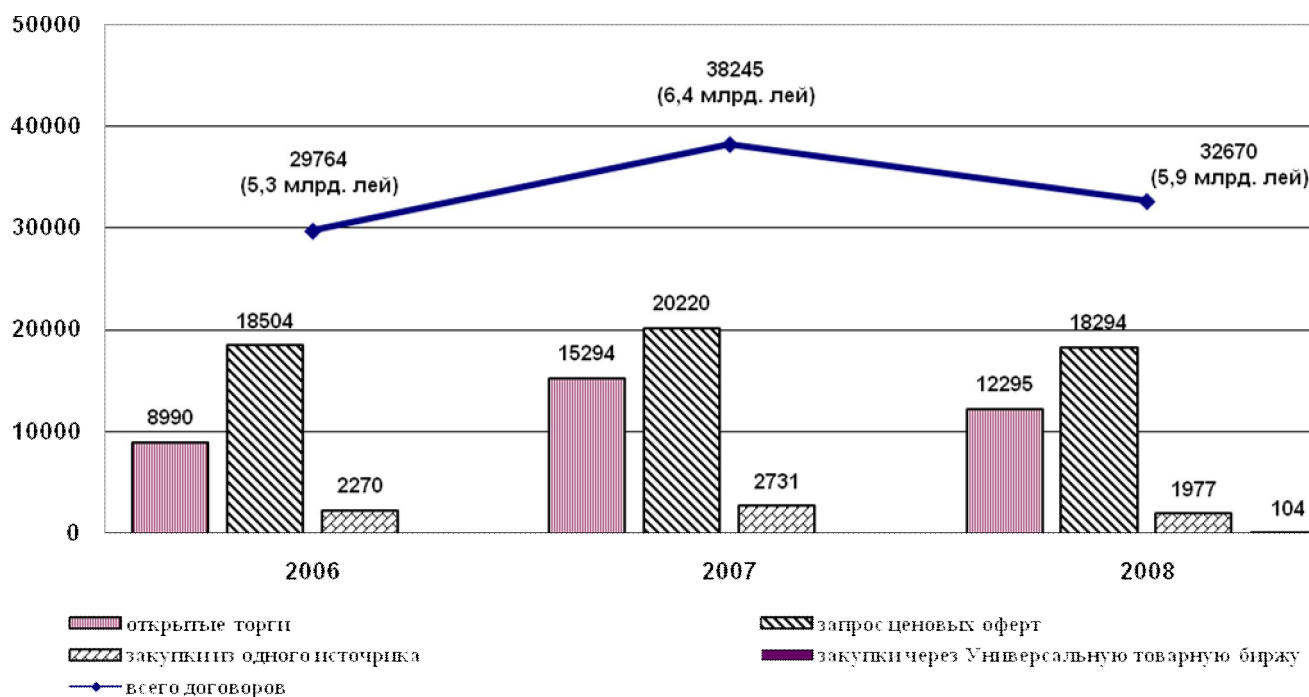
около 10% ВВП, что является серьезным мотивом приступить к изучению государственных закупок с точки зрения стоимости/эффективности. Программы экономических реформ связаны с оптимизацией и снижением публичных затрат посредством использования многих механизмов, важной составляющей которых может быть повышение эффективности и действенности государственных закупок. Снижение стоимости публичных затрат представляет собой ключевой аспект государственных закупок. Очень важно, чтобы лица, вовлеченные в государственные закупки, действовали таким путем, который формирует и поддерживает **доверие** в их способность и желание правильно расходовать публичные деньги.

Мотивация действий аудита заключалась в контроле исполнения новой законодательной базы в важной сфере дея-

тельности, возросший уровень риска, связанного со значительными объемами публичных средств, используемых ежегодно для закупок центральными и местными публичными организациями, а также интерес зарубежных доноров к прогрессу, наблюдающемуся в Республике Молдова в области государственных закупок. В этом значении, согласно условий, предусмотренных положениями политики Правительства, о получении средств Объединенной Европейской Комиссии на единый счет государственного бюджета, Счетная палата ответственна за объективное представление результатов аудита эффективности в области государственных закупок, осуществляемого публичными организациями.

В настоящее время в Республике Молдова существует более 12000 закупающих органов, которые ежегодно заключают более 30000 договоров.

Динамика объема государственных закупок и заключения договоров на 2006-2008 гг.



Источник: Статистические данные АМРГЗПП о заключении договоров в 2006-2008 годы

Объем данных, получаемых АМРГЗГП, слишком большой, чтобы монитори- ровался ограниченным количеством персонала Агентства.

Констатации

Аудиторскими миссиями, осуществлен- ными в 5 государственных республи- канских учреждениях и подведомствен- ных им организациях, было установле- но, что в 2008 году в результате прове- денных ими 488 процедур по закупкам были заключены 983 договора на об- щую сумму 422,4 млн. леев, из которых выборочно были тестированы 662 дого- вора, которые составляют 67,3% от об- щего их числа. Аудитом, проведенном в 73 закупающих органах местного уров- ня, установлено, что в результате прове- денных 1138 процедур по закупкам бы- ли заключены 1144 договора на общую сумму 150,2 млн. леев, проверке подле- жали 912 договоров или 79,7% от обще- го числа заключенных договоров.

Было установлено, что закупающие органы, экономические операторы, АМРГЗГП при исполнении закона сталкивались с проблемами, которые ограничили эффективность закупок, а именно:

- Закупающие органы не разработали годовые и квартальные планы закупок и не опубликовали объявления о на- мерении, таким образом было сниже- но участие на торгах потенциальных экономических операторов и не были соблюдены принципы транспарентно- сти и самой высокой эффективности реализованных закупок.
- Большинство рабочих групп по за- купкам, созданных закупающими ор- ганами, действовали неэффективно вследствие слабой профессиональной подготовки персонала, занятого госу-

дарственными закупками, отсутствия внутренних регламентов о специфи- ческих процедурах, предусмотренных законом, а также четких положений, связанных с распределением задач, функций и ответственности между членами рабочей группы.

- При проведении открытых торгов не были установлены минимальные обя- зательные требования к квалифика- ции экономических операторов, не были соблюдены требования, преду- смотренные законом к документации по государственным закупкам, при- глашению к участию в открытых тор- гах, гарантии за оферту и исполнение договора, отчету и другое, таким об- разом, не были соблюдены макси- мальная транспарентность и противо- борство нелояльной конкуренции, равный подход к потенциальным офертантам, избежание рисков невы- полнения договоров, неэффективного и недейственного использования бюджетных средств, роста остатков неиспользуемых ценностей и, соот- ветственно, задолженностей перед поставщиками.
- Некоторые закупающие органы по- требовали от экономических операторов представления чрезмерного коли- чества обязательных документов, ко- торые на момент представления оферты имели незначительную важ- ность, таким образом отказываясь от оферт с самой низкой стоимостью.
- Наблюдались задержки в оплате со стороны публичных организаций, связанные с недостаточностью фи- нансовых ресурсов и/или несвоевре- менным финансированием бюджет- ных организаций. Эти ситуации соз- дают ряд взаимозависящих проблем, когда экономические операторы не

- могут погасить задолженности по налогам в бюджет по причине несвоевременного получения средств за материальные ценности, поставляемые бюджетным организациям, которые не финансируются из соответствующих бюджетов из-за отсутствия средств, связанных и с задолженностями соответствующих экономических операторов.
- Недостаточная подготовка членов Рабочей группы по закупкам и отсутствие ряда нормативных актов, которые должны были быть разработаны после введения в действие нового закона, обусловили необоснованный отказ действующих оферт, необоснованное аннулирование торгов, незаконное изменение оферт, проведение торгов без финансового покрытия.
 - Хотя, согласно закону закупки, осуществляемые путем запроса ценовых оферт, могут быть применены в срочных случаях, указанные закупки занимают первенство в общем объеме процедур. Вместе с тем, процедуры инициирования и проведения указанных закупок не документированы соответствующим образом, что дает возможность обхода ряда прозрачных процедур (открытые торги) путем разделения государственных покупок. Некоторыекупающие органы не уделяют должного внимания указанной процедуре, используя его в качестве формального инструмента при проведении закупок. Как следствие, закупки не могут обеспечить эффективность, будучи нетранспарентными, что обусловлено вовлечением небольшого количества участников с низкими офертами, таким образом снижая возможности получения наиболее благоприятной цены.
 - Имеются проблемы и в порядке применения процедуры закупок из одного источника. Не установлены все критерии по их применению, ссылаясь на несоответствующие мотивы для аргументирования использования процедуры. Это связано с тем, что не были своевременно разработаны правительственные нормативные акты,купающие органы не соблюдают законодательные условия по применению указанной процедуры, а ответственные лица не ознакомлены с требованиями законодательства. В результате могут быть неэффективно использованы публичные средства и отдано предпочтение некоторым экономическим операторам.
 - Некоторые аудируемые организации должным образом не осуществляли мониторинг реализации договоров. В результате этого не были соблюдены сроки заключения договоров, не были выполнены условия заключаемых договоров, не были применены санкции, предусмотренные в договорах, не предпринимались меры к недобросовестным подрядчикам за некачественное выполнение работ. Требуется улучшения действующий порядок мониторинга выполнения договоров на централизованные закупки товаров и услуг.
 - На безусловное выполнение всех задач и положений, предусмотренных новым законом, а также и плана действий Правительства повлияли ограниченные сроки, предусмотренные для разработки и/или изменения нормативных актов по применению нового закона, недостаточность и текучесть кадров АМРГЗГП.

Выводы

Счетная палата констатирует, что внедрение Закона №96-XVI является эффективным шагом к хорошей практике, применяемой в развитых странах, которое привело к обновлению процесса закупок в Республике Молдова и росту числа заключенных договоров, а также объема закупок, осуществляемого посредством конкурентных процедур. Закупающие органы сформировали новые рабочие группы, осуществили больше процедур, соблюдая принцип транспарентности; в документации по торгам предусмотрели новые требования к квалификации экономических операторов; персонал был вовлечен в различные программы по обучению в области государственных закупок; были сформированы структуры по более эффективному контролю за выполнением договоров. АМРГЗГП разработало новые положения о применении закона, а также внесло изменения в некоторые ранее существующие, предприняло меры по внедрению ряда новых процедур, как закупки через Универсальную товарную биржу, а также электронные торги. За аудитуемый период наблюдалось повышение дисциплины и ответственности экономических операторов, которые стали более добросовестными в практической деятельности закупок. Значительно выросло количество участвующих в открытых торгах и других процедурах, осуществленных в указанной области, были вовлечены новые экономические операторы.

В то же время, в констатации Отчета аудита эффективности отмечается наличие ряда недостатков и недоработок в организации и проведении процедур государственных заку-

пок, причины и эффекты которых были отчетливо указаны. Исходя из этого, (1) отметим негативное влияние короткого периода, связанного с подготовкой к переходу по внедрение нового закона, благодаря чему не было возможности обеспечить динамичную адаптацию пользователей к новым законодательным положениям. Прежде чем перейти к применению нового закона, (2) необходимо приложить максимум усилий на полное совершенствование законодательной и нормативной базы, а также (3) на более широкое и глубокое обучение персонала, занятого в проведении государственных закупок. Результаты аудита свидетельствуют, что период времени от утверждения до внедрения в действие закона был очень коротким (6 месяцев от даты утверждения закона и 3 месяца от даты его опубликования). Не удалось разработать и полностью усовершенствовать нормативную базу, что осуществляется параллельно с внедрением закона.

Анализ

Вышеперечисленное указывает на наличие проблем, с которыми сталкиваются все стороны, участвующие в процессе государственных закупок, препятствующие улучшению процесса применения закона в целом, среди которых:

- **Проблемыкупающих органов:** руководителикупающих органов поверхностно трактуют область государственных закупок, не обеспечивая адекватный контроль за процессами, связанными с государственными закупками; недостаточные знания ряда членов рабочих групп и отсутствие письменных процедур об их правах и обязанностях, которые приводят к постоянным отклонениям от

действующего законодательства о государственных закупках на этапе инициирования и проведения процедур государственных закупок, так и на этапе заключения контрактов и мониторинга их исполнения; несвоевременное финансирование затрат, предусмотренных в планах финансирования закупающих органов, которые приводят к конфликтным ситуациям с экономическими операторами; выделение средств на закупку ценностей, услуг и/или выполнения работ в конце бюджетного года становится препятствием в эффективном использовании средств путем применения правильных процедур закупок; неясности при применении некоторых процедур, которые появляются в связи с отсутствием нормативных актов в данной области и/или двусмысленностью трактовок закона и положений и т.д.

- **Проблемы экономических операторов:** стандартная документация зачастую составляется экономическими операторами некачественно; короткие сроки предоставления ofert при процедуре закупок путем запроса ценовых ofert, лимитирующие число участников; требования закупающего органа представить, на момент предоставления офферты, сертификат ответственности, выданный Национальной системой стандартизации, является жестким условием на данном этапе и позволяет отдавать предпочтение некоторым экономическим операторам; слишком продолжительный срок рассмотрения офферт, участвующих в торгах; несвоевременная оплата закупающими органами фактур на предоставляемые ценности и оказываемые услуги, а также выполненные работы

влияет отрицательно на экономико-финансовую деятельность экономических операторов, в результате чего они не могут своевременно исполнить налоговые обязательства и оплатить задолженности перед персоналом и т.д.

- **Проблемы АМРГЗГП:** недостаточность персонала в Управлении государственных закупок АМРГЗГП, выполняющих регламентирование, учет, контроль и мониторинг, а также возросшая текучесть кадров; большое количество закупающих органов; отсутствие автоматизированной системы учета и мониторинга реализации государственных закупок; несовершенная система решения обжалований и т.д.

Очевиден факт, что неизучение тщательным образом указанных проблем АМРГЗГП, Министерством финансов, Правительством Республики Молдова с точки зрения нахождения оптимальных решений по соединению, с одной стороны, принципов экономичности и эффективности при выделении и использовании бюджетных средств публичными организациями при проведении государственных закупок, с другой стороны, поддержкой и покровительством экономической деятельности экономических операторов, участвующих в государственных закупках, сохраняет риск неэффективного использования публичных средств и коррупции государственных закупок. Положительные практики свидетельствуют, что в рыночных условиях сочетание возросшей конкуренции, профессионализма и действенных процедур закупок поможет предложить более низкие цены, более высокое качество, и как следствие, по-

вышение эффективности стоимости в публичном секторе путем своевременного предоставления общественному сектору увеличивающегося числа качественных услуг.

Будет сложно предусмотреть меры по возрождению системы в целом, *если все основные участники процессов* оценки потребностей в выделении бюджетных средств, финансировании расходов с точки зрения оплаты за материальные ценности, услуги и работы, приобретенные посредством процедур государственных закупок, *будут допускать ошибки при предоставлении расчетов потребностей в бюджетных средствах, будут выделять бюджетные средства для инвестиций и капитального ремонта объектов, которые не располагают разработанными проектами и не имеют соответствующей экспертизы, будут производиться многочисленные изменения бюджета в течение года, с выделением средств в конце бюджетного года.*

Общие рекомендации

В этом контексте необходимо отметить, что аудит преследовал цель локализовать зоны, в которых наблюдалась низкая эффективность деятельности государственных закупок, и идентифицировать причины указанного, формулируя рекомендации по улучшению менеджмента в области государственных закупок.

Для улучшения ситуации в области государственных закупок необходимо: (1) при разработке проекта бюджета повысить ответственность организаций

за правильностью расчета потребностей в товарах, работах и услугах; (2) в рамках каждого закупающего органа предусмотреть достаточное выделение трудовых и материальных ресурсов для осуществления закупок; (3) постоянное обучение персонала, вовлеченного в государственные закупки; (4) разработать все нормативные акты, вытекающие из Закона № 96-XVI; (5) осуществлять постоянный мониторинг, анализ и оценку порядка осуществления деятельности по государственным закупкам; (6) разработать автоматизированную систему учета и мониторинга реализации государственных закупок, в которой имеется настоятельная потребность; (7) приложить значительных усилий на проведение методологических консультаций лиц, участвующих в государственных закупках, а также обеспечение их необходимыми материалами для обучения и справочными материалами (информационные буклеты, гиды, комментарии, учебники и т.д.).

Рекомендации Парламенту:

– Рассмотреть на заседании парламентской профильной Комиссии деятельность Правительства и Агентства материальных резервов, государственных закупок и гуманитарной помощи о ходе выполнения Закона №96-XVI, а также выполнении рекомендаций Счетной палаты, данных в Отчете эффективности «О реализации некоторых задач Закона № 96-XVI от 13.04.2007 о государственных закупках и необходимости проведения ряда усовершенствований».

III.3.2. Аудит эффективности использования публичных финансовых средств предназначенных для борьбы с раковыми заболеваниями

Необходимы значительные изменения для существенного улучшения эффективности публичного медико-санитарного учреждения институт онкологии в борьбе с раковыми заболеваниями

Резюме

Счетная палата провела аудит эффективности в Институте онкологии (далее - ИО), для определения эффективности управления персоналом, материальными средствами, оборудованием и финансовыми средствами. В 2006-2008 гг., финансовые результаты, полученные ИО постоянно увеличивались. Одновременно, в системе управления средствами выявлены серьезные проблемы, требующие исправления, для улучшения экономичности,

эффективности и результативности усилий ИО в борьбе с раковыми заболеваниями.

Среди наиболее важных отмечены: неакредитация больничного сектора; неадекватный контроль за приобретением, распределением и использованием медикаментов; высокая степень износа основных средств; неравномерное использование институциональных возможностей; неэффективность программ финансирования научной сферы и др.

Контекст

Борьба с раковыми заболеваниями для Республики Молдова является злободневной проблемой как медицинской, так и социальной, выраженной в увеличении количества больных с онкопатологиями, с тенденцией заболевания молодых лиц. По данным Министерства здравоохранения и специалистов ИО, в общей структуре заболеваний, зарегистрированных в республике, рак находится на 12 месте. В то же время, в общей структуре смертности – смерть от рака занимает второе место, после сердечно-сосудистых заболеваний. В структуре первичной инвалидности занимает второе место, а в некоторых территориальных единицах республики – I место (мун. Кишинэу – секторы Чокана, Рышкань, Ботаника; районы: Чимишлия, Орхей, Штефан Водэ, Комрат).

В Республике Молдова отмечен значительный рост смертности от рака: от 139,8 на 100.000 населения в 2004 году до 151,7 – в 2006, и до 154,9 на 100.000 населения – в 2008 году. Высокий темп роста смертности от рака, отмеченный в Республике Молдова, обусловлен поздней диагностикой заболевания. Так, в конце 2008 года из общего количества первично выявленных и взятых на учет больных, 28% находились на IV стадии. В конце 2008 года, согласно статистики, в ИО на учете числились 41943 человека с различными онкопатологиями, что на 1902 больше чем в конце 2007 года (40041 больных лиц).

ИО является независимым медицинским учреждением, со статусом юридического лица, подведомственного Министерству здравоохранения, располагает фондами, финансовыми и материальными средствами, действует на самофинанси-

ровании, неприбыльный, и включен в систему обязательного медицинского страхования.

В 2006-2008 гг., получаемые ИО средства постоянно увеличивались, от 85,1 млн. леев в 2006 году и 106,3 млн. леев в 2007 году до 154,2 млн. леев – в 2008 году. Наибольший удельный вес в общем объеме полученных доходов принадлежит средствам ФОМС, полученным от оказания медицинских услуг застрахованным лицам, которые в 2006 году составили 77,1% (51,3 млн. леев), а в 2008 году возросли до 93,3% (88,8 млн. леев). За ними следуют доходы, полученные от Учредителя – Министерства здравоохранения, которые, соответственно, финансируются за счет государственного бюджета.

Констатации и анализ

- ИО действует на основании устаревших устава и структуры (свыше 10 лет). Его организационная структура не регламентирована ни одним нормативным актом, не содержит информации о количестве и уровне дотаций по отделениям, лабораториям и персоналу. Отсутствие утвержденной организационно-функциональной структуры и соответствующего пакета нормативных актов привело к неэффективности деятельности учреждения. Так, используя нормативы, утвержденные Министерством здравоохранения и штатное расписание, утвержденное Административным советом ИО, учреждение не располагает необходимым количеством медицинского персонала, нуждаясь в 284 единицах медицинского персонала, в том числе 97 врачах. В то же время оптимизация структуры может уменьшить данные цифры.
- ИО не имеет необходимой аккредитации, процедура, посредством которой Национальный совет по оценке и аккредитации в области здравоохранения официально признает, что медицинское учреждение и его персонал соответствуют профессиональным медицинским стандартам и компетентны в оказании медицинских услуг. В рамках оценки для аккредитации в 2005 году были выявлены серьезные проблемы, которые нуждаются в исправлении.
- Преимущественная часть расходов ИО это расходы на медикаменты. Проверка всех аспектов, от определения необходимости медикаментов до их распределения и использования, требует существенных улучшений. В частности установлено, что контроль за их распределением и использованием – неадекватен. В результате запроса Счетной палаты, Министерство здравоохранения создало комиссию для оценки правильности назначения 3 дорогостоящих препаратов для химиотерапии. Комиссией установлены серьезные проблемы в назначении данных препаратов. На расходы в период 2008 год-январь 2009 года необоснованно было списано около 2,3 млн. леев. Некоторые отделения ИО используют собственные методы учета, а другие не предприняли никаких мер для учета медикаментов, полученных из аптеки учреждения и распределенных пациентам.
- ИО не располагает оценкой технического состояния проинвентаризированного оборудования, в которой должно быть указаны если оборудование полностью функционально, требует ремонта или не функционирует.

- рует, а также включать период его эксплуатации. Без этой информации ИО не может адекватно планировать замену действующего оборудования для диагностики и лечения раковых заболеваний. Период эксплуатации около 70% аппаратуры операционного блока был превышен в 1,5-2,5 раза. В дополнение к этому, ИО с опозданием ввел в эксплуатацию современное медицинское оборудование, по той причине, что помещения и инженерные сети не были подготовлены своевременно для предоставления возможности его использования.
- Стационар ИО располагает 1005 койко-местами, в которых ежегодно проходят лечение свыше 22500 пациентов (случаев). При постоянно растущем потоке пациентов, необходимо, чтобы ИО использовал самым эффективным образом количество мест и персонал Стационара. Установлено, что в некоторых отделениях терапевтического профиля, в 2008 году, среднее количество пациентов составило 1,2 на койко-место, что обусловлено использованием одних и тех же мест для дневного стационара. В результате, в отделении терапии количество пациентов, приходящихся на одного врача, превысило в два раза нормативы, утвержденные Министерством здравоохранения. В то же время, в других отделениях количество мест не используется в полном объеме. Превышение интенсивности использования койко-места, а также и количества пациентов приходящихся на одного врача, по сравнению с утвержденными нормативами, может навредить качеству предоставляемой медицинской помощи.
 - ИО не соблюдало в полной мере требования законодательства относительно государственных закупок. Так, ИО не ведет учет государственных закупок; не оформляет дела государственных закупок; часто контрактировал товарно-материальные ценности в отсутствие конкуренции; не осуществлял адекватный мониторинг выполнения договоров и др. В результате, процесс закупок не является прозрачным, уязвим в отношении мошенничества, растрат и злоупотреблений, что выражается в дополнительной стоимости через ограниченные торги, необоснованно исключив оферты по низким ценам. Неадекватный мониторинг договоров обусловил опоздание в закупках необходимых ценностей и услуг, и привело к недополучению доходов, по причине не применения пени к экономическим агентам, не соблюдавшим договорные условия.
 - ИО не располагает утвержденными методологическими нормами для разработки бизнес-плана, а политика бухгалтерского учета не приведена в соответствии с Законом о бухгалтерском учете №113-ХVI от 27.04.2007. Политика бухгалтерского учета, применяемая в ИО, не обеспечивает правильности составления годовой отчетности по доходам и расходам. ИО не образовал резервный фонд в размере 5% от общего объема доходов, который, в период 2006-2008 гг., мог бы составить порядка 12447,0 тыс. леев, направив их на решение некоторых приоритетных задач. ИО невыполнил показатели по запланированным доходам на сумму около 26,0 тыс. леев в 2006 году, 871,3 тыс. леев

– в 2007 году и 1064,6 тыс. леев – в 2008 году.

- В деятельности Поликлиники ИО наметилась позитивная тенденция раннего выявления рака. Вместе с тем, существует возможность значительного улучшения ее деятельности. К примеру, установлено, что программа Поликлиники по раннему обнаружению рака или так называемый скрининг лимитирована из-за недостаточности оборудования. В то же время, переход Поликлиники на формирование бюджета за оказанную услугу создаст условия для осуществления мониторинга и получения заверения в том, что услуги предоставлены в законтрактованном объеме, а также определения экономичности и эффективности. Дневной стационар Поликлиники не используется на полную мощность, но это положение дел может быть улучшено вследствие передачи ему услуг, оказываемых дневным стационаром больницы ИО. Поликлиника действует на базе устаревшей организационной структуры и штатного расписания. Данную структуру штатного расписания необходимо актуализировать, для обеспечения эффективного использования Поликлиникой ограниченных средств.
- В рамках государственных программ в области науки и инноваций, ИО, по разделу наука, финансируется Правительством, для проведения научными исследователями ИО научных исследований в области онкопатологий, если предложенные ими проекты утверждены Академией наук Молдовы. Однако, было установлено, что программа финансирования предложенных проектов оказалась неэффектив-

ной. Несмотря на то, что закон предусматривает софинансирование утвержденных проектов, ИО в данном софинансировании не участвовал. В период 2006-2008 гг., на счете по разделу наука аккумулировались значительные средства, за счет которых ИО в конце года приобрел оборудование. Несмотря на то, что Правительство утвердило повышение заработной платы работникам науки и инноваций, ИО, с разрешения Академии наук Молдовы, направил из данных средств на приобретение оборудования. Несмотря на то, что законодательство предусматривает проведение оценки результатов завершенных проектов научных исследований для определения порядка использования результатов исследований, ИО данную оценку не провел. Следствием этих упущений является отсутствие гарантии в том, что выделенные средства для реализации научно-исследовательских проектов используются в предусмотренных целях, и что их результаты будут использоваться и принесут пользу в борьбе с раковыми заболеваниями.



- ИО не располагает актуализированными натуральными нормами обеспечения пациентов продуктами питания, в виду их отсутствия и единого порядка замены продуктов, а также единого порядка документирования процесса обеспечения питанием пациентов. В результате процесс обеспечения питанием больных неэффективен и нетранспарентен.
- Оценка системы внутреннего контроля в ИО свидетельствует о низком уровне его организации, требующей существенного улучшения. Отсутствие эффективной системы внутреннего контроля привело к образованию многочисленных проблем.

Выводы

Институт онкологии не эффективно управляет располагаемыми ресурсами. Аудит эффективности выявил проблемы по всем аспектам, касающимся систем управления персоналом, материальными средствами, оборудованием и финансовыми средствами, в случае не решения которых деятельности учреждения в борьбе с раковыми заболеваниями будет

нанесен серьезный урон. Вышеуказанные проблемы, выявленные в ходе аудита, крайне существенны и многие из них присутствуют на протяжении многих лет. Поскольку ИО подчинен Министерству здравоохранения и ему же отчитывается, Министерство в качестве Учредителя ИО должно нести определенную ответственность за соответствующие проблемы. Деятельность Министерства здравоохранения по мониторингу ИО должна быть улучшена для последующего исправления выявленных проблем

Рекомендации Парламенту:

- *Рассмотреть на заседании профильной Комиссии отчеты руководства Министерства здравоохранения и Института онкологии о внедрении рекомендаций Счетной палаты, изложенных в Постановлении №13 от 16 апреля 2009 по Отчету аудита эффективности «Необходимы значительные изменения для существенного улучшения эффективности Публичного медико-санитарного учреждения Институт онкологии в борьбе с раковыми заболеваниями».*

IV Раздел. Результаты деятельности по мониторингу исполнения требований и рекомендаций Счетной палаты

IV.1. Обобщение принятых мер/действий по исполнению требований и рекомендаций Счетной палаты

Резюме

Органы центрального и местного публичного управления предприняли меры по устранению нарушений, выявленных при формировании и использовании публичных финансов, а также в управлении государственного имущества, которые были направлены на: поступление доходов в бюджет; уменьшение или полное погашение кредиторской задолженности и взыскание дебиторских задолженностей; отражение публичного имущества в бухгалтерском учете; отнесении главными исполнителями бюджетов стоимости долгосрочных инвестиций в уставный капитал экономических агентов, учет преференцированных кредитов и гарантий; погашение задолженностей по кредитам из источников внутреннего и внешнего займов, предоставленные в рамках государственных гарантий,

отражение в учете завершенного строительства, финансируемого за счет средств, выделенных на капитальные вложения; регистрация недвижимого имущества в ТКО. Общая стоимость средств, возвращенных, а также восстановленных в учете в результате устранения нарушений, оценивается в 276,2 млн. леев (в 2007 году – 128,2 млн. леев).

Вместе с тем, отдельные министерства и административные органы не осознали в полной мере свою ответственность в качестве распорядителей бюджета, что касается устранения нарушений и недостатков, установленных в ходе контрольных мероприятий/аудитов, а ограничились лишь утверждением плана действий, не обеспечив их выполнение.

- **Министерство финансов (МФ)** провело мониторинг отчетов главных исполнителей бюджетов в части отнесения долгосрочных инвестиций в уставном капитале экономических агентов. При получении квартальных отчетов от главных исполнителей бюджетов, постоянно держатся на контроле расходы, понесенные по соответствующим статьям. Приказом №82 от 22.09.2008 **МФ** внесло соответствующие изменения в Инструкцию по бухгалтерскому учету в учреждениях, состоящих на бюджете, утвержденной приказом №85 от

09.10.1996 в аспекте касающегося отражения расходов на капитальные вложения и капитальный ремонт, произведенные учредителем, с последующим увеличением их доли в уставном капитале.

Также, **МФ** внесло соответствующие поправки в инструкции по бухгалтерскому учету, что касается порядка учета льготных займов и гарантий, выданных районными и муниципальными советами, и Исполнительным комитетом АТО Гагаузии.

- Для обеспечения строгого мониторинга и контроля у получателей государственных займов и / или гарантий от государства, **МФ** ежеквартально представляет соответствующую информацию **ГГНИ**, которая уполномочена принимать меры по погашению задолженностей по кредитам, из внутренних и внешних источников, а также из внутренних и внешних займов, предоставляемых под государственную гарантию. Таким образом, **ГГНИ**, применяя принудительные способы и меры в отношении экономических агентов, пользователей внутренних и внешних займов, инкассировала 8,7 млн. леев. Также, ежеквартально, в соответствии с графиком погашения, **МФ** отправляет в адрес экономических агентов, получателей вышеназванных кредитов, платежные поручения на погашение задолженностей из сумм, использованных не по назначению из государственного бюджета, для выполнения внешних государственных гарантий. В результате, было инкассировано 58,6 млн. леев.
- **Национальная касса социального страхования** провела инвентаризацию кредиторской задолженности на сумму 22,1 тыс. леев; совместно с Национальным агентством по вопросам занятости населения был составлен акт сверки, по результатам которого были проведены корректировки в размере 12,6 тыс. леев, а 9,5 тыс. леев были возвращены в конце 2008 года **МФ**, как неиспользованная сумма. Также, **НКСС** зарегистрировала в **ТКО** 15 объектов недвижимости на общую сумму 40,5 млн. леев.
- Руководство **Национальной медицинской страховой компании**, в це-

лях уменьшения суммы задолженностей перед **ФОМС**, совместно с государственными налоговыми органами проверила налогоплательщиков с различными организационно-правовыми формами собственности, в целях погашения задолженностей перед **ФОМС**; были составлены акты контроля и, по необходимости, направлены повестки в суд.

Был утвержден порядок оплаты и критерии контрактирования оказания медицинских услуг на дому, в рамках обязательного медицинского страхования, составлен реестр застрахованных лиц, которым были оказаны медицинские услуги на дому, а также отчет об оказании медицинского ухода на дому. **НМСК** были заключены договора с медико-санитарными учреждениями, оказывающими первичную медицинскую на дому.

Мониторинг **ФОМС** осуществляется на основе анализа запросов, обращений, полученных от застрахованных лиц, показателей здоровья, тематических проверок, проведенные в **ПМСУ** включенные в систему обязательного медицинского страхования т.д.

- **Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности** обеспечило возмещение субсидий на сумму 1,9 млн. леев, незаконно полученных некоторыми экономическими агентами, в виде субсидирования сельхозработ, путем нераспределения дизельного топлива, предназначенного субсидирования расходов производителям связанных с обработкой сельскохозяйственных земель.
- **Фонд социальных инвестиций Молдовы** отразил в бухгалтерском учете, и соответственно, в финансо-

вых отчетах сдачу получателям средств ФСИМ завершенных объектов на сумму 162,2 млн. леев. Министерство внутренних дел, в качестве получателя средств ФСИМ, оценило и зарегистрировало в бухгалтерском учете недвижимость Центра временного содержания несовершеннолетних по ул Л. Толстого 39, стоимостью 2,5 млн. леев.

- **Заказчики капитальных вложений** перечислили в специальный фонд для финансирования работ по созданию нормативной базы в строительстве, средства в сумме 502,6 тыс. леев. Примэрии сел Карahasань и Чобурчиу (р-на Штефан-Водэ) отразили в учете завершенные строительства, на увеличение основных средств, на сумму 1,7 млн. леев. Соответственно, была увеличена стоимость основных средств на стоимость расходов для капитального ремонта в сумме 0,9 млн. леев. Таможенная служба отнесла на увеличение стоимости здания Таможенного бюро Унгень, расходы на реконструкцию в сумме 8,6 млн. леев. Министерство просвещения и молодежи отразило в бухгалтерском учете расходы по строительству объектов на сумму 4,9 млн. леев.

В целях повышения ответственности заказчиков капитальных вложений при использовании выделенных публичных финансов, и для исключения отвлечения на другие цели финансовых средств в больших размерах, по инициативе МФ были внесены изменения в Закон о государственном бюджете на 2009 год (ст.12 и ст.15); авансовые платежи были сокращены в 3 раза по сравнению с предыдущими годами, составляя 10% от объема капитальных вложений, предусмотренных для разных объектов.

Согласно проведенных проверок и их результатов, за отчетный период, с целью исполнения рекомендаций Счетной палаты, **были оптимизированы законодательные и нормативные акты:**

- внесены изменения в Закон о нормативной цене и порядке купли-продажи земли №1308-ХІІІ от 25.07.1997 и утверждено новое Положение о купли-продажи земли;
- с целью приведения нормативных документов, регулирующих деятельность Республиканских и местных фондов социальной поддержки населения в соответствие с действующим законодательством, Правительство утвердило Постановление №617 от 19.05.2008 года;
- были утверждены Перечни и размеры тарифов платных услуг, предоставляемых Министерством финансов (ПП №1342 от 01.12.2008 и Перечень услуг, оказываемых Службой гражданского состояния и ее отделениями (ПП №738 от 20.06.2008);
- посредством ПП №919 от 30.07.2008 было утверждено Положение о коммерческих и инвестиционных конкурсах по приватизации публичной собственности (в новой редакции);
- посредством ПП №876 от 18.07.2008 были внесены изменения и дополнения в Положение о порядке проставления апостиля, утвержденные ПП №163 от 15.02.2007, для улучшения правил осуществления подписания официальных документов.

В то же время, в ряде случаев, Правительство не предприняло меры по приведению своих нормативных актов в соответствии с действующим законодательством:

- не изучило существующие неясности, в части оплаты труда преподавательского состава согласно Закона о системе оплаты в бюджетной сфере №355-XVI от 23.12.2005 и Постановления Правительства №302 от 30.03.2000 «О повышении заработной платы работникам бюджетных отраслей социальной сферы» в соответствии с требованиями, что способствует несправедливой выплате заработной платы работникам учреждений образования;
- не ускорило рассмотрение предложений Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности по утверждению Перечня оплачиваемых работ и услуг, проведенных и предоставляемых учебными заведениями подведомственными Министерству сельского хозяйства и пищевой промышленности, а также Положения о порядке формирования и направлениях использования специальных средств;
- не рассмотрело целесообразность своевременности поступлений денежных средств в доход государственного бюджета, средств полученных в результате проставления апостиля на официальных документах; их распределение, в соответствии с Законом государственном бюджете на год, в зависимости от реальных потребностей и представленных доказательств со стороны исполнителей бюджета;
- не обеспечило обновление нормативов, установленных Положением, утвержденным Постановлением Правительства №987 от 11.08.2003 «Об утверждении Положения об административно-финансовой деятельности учреждений дипломатической службы Республики Молдова за рубежом», в целях их периодической кор-

ректировки в зависимости от рыночного спроса и уровня цен в странах проживания;

- не пересмотрела совместимость нормативных актов Правительства с действующим законодательством, в части управления и разгосударствления публичной собственности, в целях установления обязательных условий для постоянной поддержки инвестиций.
- не утвердила размер платы за учебу на контрактной основе для учебы детей в средних специальных учебных заведениях, подведомственных МСХПП, что дает возможность взыскивать плату за учебу, другие платы без законного на то основания.

По состоянию на 01.05.2009 не было выполнено 31 требование и рекомендация, в том числе: Правительство Республики Молдова - 7 рекомендаций, Министерство экономики и торговли - 1 рекомендация, Министерство информационного развития - 2 требования, органы местной власти - 10 требований, другие государственные учреждения - 11 требований / рекомендаций.

Невыполнение требований и рекомендаций, сформулированных в постановлениях Счетной палаты, являющиеся официальными и подлежащие исполнению для аудируемых субъектов, является следствием не только низкого уровня ответственности исполнителей бюджетов, но и недостаточного их сотрудничества и общения со Счетной палатой, как в процессе проведения контрольно/аудиторской деятельности, так и на этапе рассмотрения материалов и принятия постановлений на пленарных заседаниях Счетной палаты.

В этой связи, хочется отметить, несоответствующее отношение некоторых ответственных лиц, за исполнение пуб-

личных финансовых средств (министры, заместители министров, руководители субъектов и т.д.), выраженное их отсутствием на пленарных заседаниях Счетной палаты и делегированием подчиненных лиц, руководителей отделов, главных бухгалтеров, вновь принятых лиц, которые во многих случаях неподготовлены и не владеют достаточно субъектом дискуссий, что ограничивает обсуждения на заседаниях и соответственно поиск более эффективных решений по устранению недостатков и проблем в целях совершенствования менеджмента публичных финансов.

В 2008 году на 43 заседания Счетной палаты, на которых были рассмотрены результаты проверок/аудитов, будучи приглашенными 43 высших руководящих лиц, присутствовали лишь в 18 случаях (42%) из 43. На заседания Счетной палаты в общей сложности не явилось 102 человека, несмотря на то, что были приглашены в соответствующей форме: министры, примары, директора государственных предприятий, председатели районов, председатели судов и другие руководящие лица.

IV.2. Меры, предпринятые по устранению недостатков и нарушений, указанных в Отчете Счетной палаты о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2007 бюджетном году

Резюме

3 июля 2008 года Парламент принял Постановление №148-XVI, которым, согласно ст.2, Правительство должно было обеспечить выполнение рекомендаций Счетной палаты, представленных в отчете, обратив особое внимание на:

- соблюдение принципа разделения обязанностей при разработке политик и порядка их внедрения в бюджетный процесс государственного социального страхования, фондов обязательного медицинского страхования;
- укрепление потенциала органов публичного управления в областях стратегического планирования, бухгалтерского учета и финансовой отчетности;
- исчерпывающие разграничение уставов государственных предприятий/учреждений, в целях обеспечения полной и правдивой информации о специальных средствах;
- утверждение показателей достижений для органов, чьи бюджеты основаны на программах и результатах;

- публикация отчетов о реализации государственных программ и использовании специальных фондов, обеспечивая достаточный уровень прозрачности;
- замена методов финансирования отдельных секторов через специальные фонды, путем финансирования на основе конкретных программ.

Анализ мер, предпринятых центральными и местными органами публичного управления, подвергнутых контролю по устранению недостатков и нарушений, отмеченных в Отчете Счетной палаты о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2007 бюджетном году, свидетельствует, что Правительство, в лице министерств, служб, агентств, других центральных публичных органов, предприняло ряд организационных, правовых, методологических, дисциплинарных мер по укреплению финансового менеджмента и повышению ответственности за использование публичных средств.

В результате заслушивания Отчета Счетной палаты было принято Постановление Парламента №148-XVI от 3 июля 2008 года «Об Отчете Счетной палаты о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2007 бюджетном году» В ст.4 данного постановления, отмечено, что Правительство в шестимесячный срок должно проинформировать Парламент о выполнении положений статьи 2.

Следуя последовательности некоторых процедур, 30 сентября 2008 года, Распоряжением Премьер-министра №1210-406, в целях обеспечения эффективности использования публичных финансовых средств и публичного имущества, была создана общая Рабочая группа, состоящая из представителей Правительства и Счетной палаты.

Обязанности Рабочей группы заключаются в следующем:

- изучение и анализ путей решения государственными учреждениями рекомендаций Счетной палаты;
- ежеквартальное заслушивание информации на заседаниях Правительства о принятых мерах по устранению недостатков, указанных в постановлениях Счетной палаты, руководителями органов центрального публичного управления;
- установление порядка и лиц, ответственных за представление, на заседаниях Правительства, полугодовых отчетов о выполнении постановлений Счетной палаты.

Со стороны Правительства и Счетной палаты были назначены лица, ответственные за сотрудничество, в целях дос-

тижения задач, поставленных перед Рабочей группой.

Официально не было проведено ни одного заседания в рамках вышеназванной Рабочей группы. Счетной палатой были направлены на обсуждение информации об исполнении требований/рекомендаций Счетной палаты, а также некоторые постановления Счетной палаты, в целях их обсуждения на заседаниях Рабочей группы.

В течение 2008 года, в рамках заседания Правительства, была заслушана лишь одна информация о выполнении Постановления Счетной палаты №27 от 23.05.2008 «По отчету о результатах аудита, проведенного в Министерстве социальной защиты, семьи и ребенка и некоторых подведомственных учреждениях за период 2006-2007 гг.».

Анализируя требования и рекомендации, адресованные Правительству в Отчете Счетной палаты «О порядке управления публичными финансовыми средствами в 2007 бюджетном году» и сообщения о предпринятых мерах, можно отметить, что подавляющее большинство этих рекомендаций не исполнены, а часть из них переадресованы министерствам для их последующего исполнения.

Во исполнение ст.4 из Постановления Парламента №148-XVI от 3 июля 2008 года, 17.03.2009 (спустя 3 месяца от истечения срока информирования), Правительство сообщило Счетной палате о мерах, принятых министерствами и другими органами центрального публичного управления, в целях выполнения требований и рекомендаций Отчета Счетной палаты, не указав надлежащую информацию о выполнении сле-

дующих рекомендаций, адресованных непосредственно Правительству:

- Инициирование диалога, в целях оптимизации и рационализации системы среднего специального и профессионального образования, повышении качества образования, реформирования и повышения эффективности подготовки кадров для национальной экономики, с расширением взаимосвязанности системы образования с рынком труда.
- Проблема двойного финансирования медицинских услуг, предоставляемых определенным категориям получателей.
- Активное и постоянное сотрудничество с международными финансовыми институтами и внешними донорами, для получения более выгодных и благоприятных условий финансирования с их стороны.
- Неоднозначное регламентирование предписаний Постановлений Правительства о пределах заработной платы руководителя предприятия.

В вышеуказанном Отчете Счетной палаты включены и некоторые рекомендации Парламенту Республики Молдова, а именно:

- Рассмотрение компетенций Министерства финансов, в аспекте ст.19 Закона о государственном бюджете на 2007 год №348-XVI от 23.11.2006, отраженные и в ст.18 Закона о государственном бюджете на 2008 год; №254-XVI от 23.11.2007, относящихся к положениям ст.41 (40) и ст.43 (42) Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе №847-XIII от 24.05.1996, что обуславливает косвенно изменение параметров

баланса (дефицита/профицит) государственного бюджета, утвержденных Парламентом на отчетный бюджетный год.

- Инициирование диалога с Министерством иностранных дел и европейской интеграции, что касается плана, направленного на укрепление финансового управления и внутреннего контроля в рамках дипломатических представительств. В этом контексте, одним из действий было бы направление рекомендации Правительству по подготовке административного персонала дипломатических представительств и создания функции внутреннего аудита в составе Министерства.
- Инициирование диалога с Высшим советом магистратуры, совместно с Министерством юстиции, в целях разработки и утверждения документа, предусматривающего обязательность ведения учета государственной пошлины в судах, в том числе по компонентам: установление, выплаты, освобождения, отсрочки и последовательность этих платежей, способствующие полному и справедливому сбору в бюджет государственной пошлины.
- Рассмотрение своевременности представления Центральной избирательной комиссией обобщенного синтеза относительно практики применения законодательства во время предвыборной кампании и предложений относительно внесения соответствующих необходимых корректировок в Избирательный кодекс, в целях:
 - а) разработки единых экономических показателей, применяемых для опла-

ты труда и вознаграждений членам избирательных советов и бюро за время предвыборной деятельности, с указанием источника и информирования избирательных органов об их размерах;

- b) регламентирования четких процедур по освобождению от функциональных обязанностей государственных служащих и работников бюджетной сферы, сквозь призму совместимости выполнения полномочий, как на постоянном месте работы, так и в рамках избирательных органов;*
- с) приведения в соответствие положений Избирательного кодекса в части порядка оплаты труда государственных служащих во время их деятельности в составе советов и предвыборных бюро, в том числе, на основе индивидуальных трудовых договоров, с учетом ограничений, предусмотренных другими нормативными документами.*

Счетная палата не располагает информацией о предпринятых Парламентом мерах по изучению и выполнению дан-

ных рекомендаций, учитывая общие усилия и роль в повышении эффективности управления публичными финансовыми средствами и публичной собственностью. Следует отметить необходимость повышения ответственности Правительства и роли Парламента в этой связи, учитывая, что согласно проекта твининг-партнерства, введенного Европейской Комиссией в Республике Молдова, одним из направлений помощи является «Консолидация функций контроля Парламента над Правительством», одной из функций является также контроль Парламента за действиями Правительства по выполнению требований и рекомендаций Счетной палаты, направленных на эффективное управление публичных средств и на повышение ответственности в той или иной области.

Рекомендации Парламенту:

- Потребовать от Правительства периодическое информирование об исполнении требований и рекомендаций Счетной палаты.*

Заключение

Отчет Счетной палаты о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2008 бюджетном году выявил некоторые проблемы и нарушения в процессе менеджмента публичных финансов, которые допускаются из года в год в таких областях как государственные закупки, использование капитальных вложений и расходов на капитальный ремонт, управление публичным имуществом, соблюдение законодательства и бюджетно-финансовой дисциплины и др. Наиболее распространенными причинами допущения данных нарушений являются низкая бухгалтерско-финансовая дисциплина, недооценка роли системы внутреннего публичного финансового контроля в предотвращении экономических нарушений, ошибок и фактов мошенничества, несоблюдение бухгалтерско-финансовой нормативно-правовой базы и др.

Несмотря на то, что Счетная палата направляет требования и рекомендации по улучшению ситуаций установленных в своих постановлениях/отчетах по контрольным мероприятиям/аудитам, субъекты, подвергнутые контролю/аудиту, не всегда их выполняют и придерживаются их.

Необходимость эффективного менеджмента публичных финансов, основанного на транспарентности и ответственности исполнителей бюджетов, становится все более очевидным. Счетная палата не сможет самостоятельно изменить к лучшему ситуацию в области менеджмента публичных финансов без участия и поддержки всех ответственных лиц, публичных органов, Правительства, Парламента.

Последние реформы в области менеджмента публичных финансов, реализованные в процессе внедрения Проекта «Менеджмент публичных финансов» (институционализация внутреннего публичного

финансового контроля и внутреннего аудита, делегирование финансовой ответственности за исполнение бюджета и хорошее администрирование публичных учреждений и др., путем внесения изменений в Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе), будут способствовать в существенной мере повышению ответственности за добросовестное управление публичными средствами.

Выражаем убежденность, что констатации, выводы и рекомендации настоящего Отчета станут для Парламента реальной поддержкой в процессе эффективного выполнения своих полномочий по надзору за обеспечением надлежащего правления, а также в процессе реализации инициатив Счетной палаты по поощрению принятия соответствующих корректирующих действий аудируемыми субъектами.

Счетная палата и в дальнейшем приложит усилия по улучшению качественных и количественных показателей аудита, основываясь на современные процедуры аудита и наилучшие европейские практики в области внешнего публичного аудита, сосредоточив аудиторскую деятельность на некоторых областях с повышенной степенью риска, и на областях, представляющих высокий общественный интерес. В этой связи, Счетная палата будет стремиться, к тому, чтобы каждое мероприятие по контролю/аудиту было реализовано при тесном сотрудничестве с субъектами, подвергнутыми аудиту, в целях мобилизации исполнителей бюджета администрировать счета и финансовые ситуации в соответствии с действующими положениями и высокими стандартами транспарентности и менеджерской ответственности. Этими действиями нашим отчетам и аудиторской деятельности в целом будет придана особая значимость.