

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

МОЛДОВА

Доклад о соблюдении стандартов и кодексов (РОСК) Модуль прозрачности в налогово-бюджетной сфере

Подготовлен Департаментом по бюджетным вопросам

Утвержден Майклом Депплером и Терезой Тер-Минасян

1 декабря 2004 года

РЕЗЮМЕ ДЛЯ РУКОВОДСТВА

В настоящем докладе приводится оценка практики обеспечения прозрачности в налогово-бюджетной сфере в Молдове относительно требований *Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере* МВФ на основе обсуждений с официальными органами страны и другими сторонами, ответа властей на анкету МВФ по вопросам прозрачности в налогово-бюджетной сфере, а также других источников. Для дальнейшего пояснения обсуждаемых в настоящем докладе терминов и концепций следует обращаться к *Руководству по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере* МВФ (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual>).

В последние годы Молдова достигла прогресса в повышении прозрачности в налогово-бюджетной сфере и по ряду аспектов соответствует требованиям Кодекса надлежащей практики по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере. Однако в некоторых направлениях сохраняются недостатки, и основные проблемы были выявлены в связи с надзором за деятельностью государственных предприятий и функционированием системы нормативно-правового регулирования в частном секторе. В последние годы Молдова достигла также прогресса в повышении прозрачности в налогово-бюджетной сфере в связи с определением функций и обязанностей исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, а также в связи с разграничением операций правительства, центрального банка и учреждений финансового сектора. Качество составления бюджета существенно улучшилось за последние несколько лет, на что, в частности, указывает введение среднесрочных программ расходов (СПР). В данной области Министерство финансов в последнее время добилось заслуживающего одобрения успеха. Улучшилась также отчетность об исполнении бюджета, своевременно производится раскрытие информации об окончательных годовых отчетах.

По ряду других направлений Молдова соблюдает требования прозрачности в налогово-бюджетной сфере до определенной степени, однако необходимы дальнейшие улучшения. Механизмы координации бюджетных и внебюджетных операций определены достаточно четко, однако социальные фонды, внебюджетные фонды и проекты, финансируемые за счет средств доноров, следует полностью интегрировать в бюджет центрального правительства. Взаимоотношения между центральным правительством и местными органами государственного управления следует поставить на более надежную и стабильную основу, предприняв более активные консультации между правительством и местными органами государственного управления. В последние годы в результате недавних реформ сократилось значение квазифискальных операций и условных обязательств в энергетическом секторе, однако их объем остается существенным, что заслуживает более пристального внимания и изучения.

Представление общественности данных и информации следует далее усовершенствовать, например путем публикации более подробной и полной ежемесячной отчетности. Центральному правительству следует активизировать усилия по составлению бюджета и наблюдению за его исполнением на уровне сектора государственного управления. Консолидация налогового законодательства в два основных кодекса (налоговый и таможенный) повысила прозрачность, но

органам власти следует воздерживаться от излишне частого внесения поправок в эти кодексы, в том числе на этапе исполнения бюджета. Модернизация и консолидация казначейских операций являются неотложными вопросами, также как и реформа механизмов внутреннего контроля и внешнего аудита. Коррупция по-прежнему воспринимается предпринимателями, донорами и другими участниками как ключевая проблема, несмотря на усиленные действия органов власти по сокращению ее масштабов. Прозрачность в налогово-бюджетной сфере должна быть усовершенствована в особенности в тех направлениях, где были выявлены главные недостатки. В частности, требуется усилить наблюдение за финансовым состоянием государственных предприятий, а также необходимо лучше разграничить деятельность отраслевых министерств и государственных предприятий. Хотя нормативно-правовая система регулирования деятельности частного сектора формально является четкой и хорошо разработанной, прозрачность пострадала в последние годы из-за введения неформальных ограничений.

Акронимы.....	4
I. Подробное описание практики.....	5
A. Ясность функций и обязанностей.....	5
B. Информирование общественности.....	16
C. Открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности.....	20
D. Гарантии целостности.....	29
II. Комментарий персонала МВФ.....	31
Вставки	
1. Сектор государственного управления Молдовы	5
2. Местные органы государственного управления в Молдове.....	10
3. Квазифискальные операции в энергетическом секторе и условные обязательства....	18
4. Процесс подготовки бюджета в Молдове в 2003 году	21
5. Краткое описание бюджетного календаря на 2004 год.....	22
6. Среднесрочная программа расходов.....	25
Приложения	
1. Доступность информации общественности — резюме	37

АКРОНИМЫ

ОФПС	Оценка финансовой подотчетности страны
ЦП	Центральное правительство
СП	Счетная палата
ДМР	Департамент по международному развитию
ВФ	Внебюджетные фонды
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
УФКА	Управление финансового контроля и аудита
ОСРД	Общий стандарт распространения данных
СГФ	Статистика государственных финансов
ФМС	Фонд медицинского страхования
МЭ	Министерство экономики
МФ	Министерство финансов
СПР	Среднесрочная программа расходов
НБМ	Национальный банк Молдовы
НФСС	Национальный фонд социального страхования
ДССБ	Документ по стратегии сокращения бедности
РОСК	Доклад о соответствии стандартам и кодексам
ССРД	Специальный стандарт распространения данных
ГП	Государственное предприятие
ГНИ	Государственная налоговая инспекция

I. ПОДРОБНОЕ ОПИСАНИЕ ПРАКТИКИ¹

A. Ясность функций и обязанностей

Определение операций органов государственного управления

1.1.1

1. Сектор государственного управления в целом определяется в соответствии с принципами Статистики государственных финансов (СГФ), не еще не полностью охвачен бюджетным процессом. Органы государственного управления представлены двухуровневой структурой (центральные и местные органы государственного управления), и органы власти используют несколько разных определений бюджета, включая государственный бюджет, консолидированный бюджет и более широкую категорию («Национальный публичный бюджет»), соответствующую, как представляется, сектору государственного управления. Центральное правительство включает в себя государственный бюджет, Национальный фонд социального страхования (НФСС), Фонд медицинского страхования (ФМС) и 12 внебюджетных фондов (ВФ). Консолидированный бюджет включает государственный бюджет и бюджеты местных органов государственного управления (вставка 1).

	В миллионах молд. леев	В процентах ВВП
Государственный бюджет	4 251	15,6
Консолидированный бюджет = государственный бюджет + бюджеты местных органов государственного управления	7 039	25,8
Бюджет центрального правительства 1/ = государственный бюджет + бюджет Национального фонда социального страхования (НФСС) + 12 внебюджетных фондов	6 518	23,9
Бюджет сектора государственного управления («Национальный публичный бюджет») = бюджет центрального правительства + бюджеты местных органов государственного управления	9 307	34,1

1/ В будущем в данное определение будет также включен бюджет Фонда медицинского страхования (полностью начал действовать с 1 января 2004 года).

¹ Обсуждение прозрачности в налогово-бюджетной сфере состоялось в Кишиневе в период с 26 января по 6 февраля 2004 года. В состав группы сотрудников МВФ входили г-жа Джейкобс, г-н Ганелли и г-н Таубе (все они являются сотрудниками Департамента по бюджетным вопросам), и содействие им оказывали постоянный представитель МВФ г-н Руджеро и референт-исследователь постоянного представительства МВФ в Молдове г-н Щербачи. Группа провела совещания с министром финансов г-жой Гречаный, должностными лицами различных министерств и ведомств, а также представителями парламента, государственных предприятий, донорских организаций, НПО и деловых кругов.

2. Бюджет сектора государственного управления включает в себя центральное правительство и местные органы государственного управления. Местные органы государственного управления состоят из двух уровней: районов (включая особые территории) и коммун и муниципиев (пункт 11 и вставка 2). Приднестровье не включается как часть сектора государственного управления, поскольку оно не подчиняется Республике Молдова. В Законе о бюджетной системе и бюджетном процессе № 847-ХІІІ/1996 (органический бюджетный закон) и годовом законе о государственном бюджете определяется порядок распределения доходов от основных налогов (например, НДС, подоходного налога) между государственным бюджетом и бюджетами местных органов государственного управления. Кроме того, местные органы государственного управления могут собирать собственные доходы. Трансферты в бюджеты местных органов государственного управления утверждаются парламентом в рамках государственного бюджета. Внебюджетные фонды включаются в годовой государственный бюджет отдельными приложениями и утверждаются парламентом одновременно с государственным бюджетом. Бюджеты НФСС и ФМС составляются и утверждаются отдельно от государственного бюджета. Данное разделение затрудняет представление бюджета сектора государственного управления и наблюдение за его исполнением в течение финансового года. Министерство финансов (МФ) представляет Администрации президента и законодательному органу ежемесячные отчеты об исполнении консолидированного бюджета; однако информация об исполнении бюджетов НФСС и ФМС представляется отдельно. Определение операций органов государственного управления, используемое Министерством финансов, согласовано с определением, используемым центральным банком (Национальным банком Молдовы, НБМ). Несоответствие между бюджетными данными «над чертой» (доходы минус расходы) и «под чертой» (внутреннее и внешнее финансирование) было значительно сокращено до относительно небольшой суммы (0,3 процента ВВП в 2003 году).

3. Взаимоотношения между органами государственного управления и государственными предприятиями (ГП) четко определены в законодательстве, но их нелегко различить. Централизованного мониторинга результатов финансовой деятельности ГП не существует. Нефинансовые ГП находятся в ведении отраслевых министерств. Операции отраслевых министерств и этих предприятий четко определены в законодательстве², но на практике их нелегко различить. Центральные органы власти не осуществляют наблюдение за финансовыми операциями ГП. Таким образом, отсутствует систематическая и полная отчетность о финансовой деятельности ГП перед правительством, парламентом и общественностью³. Некоторые ГП получают явные субсидии из государственного бюджета и бюджетов местных органов государственного

1.1.4

² См. закон О предприятиях и предпринимательстве (№ 845-ХІІ от 1992 года) с поправками, внесенными законом № 1667 от 1997 года.

³ Однако ГП предоставляют периодическую отчетность Департаменту статистики и социологии. ГП также подлежат действию тех же стандартных требований отчетности перед налоговыми органами, что и другие предприятия.

управления за поставку товаров и услуг населению (например, детская литература, транспортное обслуживание пенсионеров).

4. Размеры государственного участия в полностью государственных предприятиях и акционерном капитале сократились, но остаются значительными. 1.1.5
Учет данных по 2.1.4
государственному участию в акционерном капитале ведется МФ, отраслевыми министерствами, Департаментом приватизации и местными органами государственного управления. Эти данные предоставляются по требованию, но публикуются только частично, например, по предприятиям, подлежащим приватизации. Ни одно из финансовых учреждений не является полностью государственным, но государство владеет 56 процентами акций в одном из крупнейших банков, Сберегательном банке. Департаментом приватизации составлен перечень из 482 предприятий, подлежащих приватизации, и к их числу относятся акционерные общества и другие предприятия с государственным участием⁴. Информация о предприятиях, находящихся в собственности местных органов государственного управления, весьма ограничена.

Отношения правительства с нефинансовыми государственными корпорациями и частным сектором

5. Квазифискальные операции нефинансовых государственных корпораций значительно сократились в последние годы, но остаются существенными в энергетическом секторе. 1.1.4
В секторах транспорта, водоснабжения и энергетики преобладают предприятия, находящиеся в полной или частичной государственной собственности и осуществляющие квазифискальные операции. В секторе энергетики объем этих операций в последние годы значительно сократился в связи с реформами в подсекторе электроэнергетики, но остаются существенными в газовом подсекторе (пункт 27 и вставка 3).

6. Механизмы, регулирующие перечисление в государственный бюджет дивидендов от ГП, юридически четко регламентируются. 1.1.4
В целом дивиденды ГП перечисляются в государственный бюджет согласно положениям соответствующих законов и нормативных актов, а также в зависимости от решений акционеров о распределении прибыли. Однако фактически в последние годы в государственный бюджет перечисляются лишь небольшие объемы дивидендов (например, 5 млн молд. леев в 2003 году).

7. Правовая основа приватизации и использования поступлений от приватизации является относительно ясной, но процесс приватизации сложен. 1.1.5
Приватизация осуществляется в соответствии с двумя законами о приватизации и рядом

⁴ Подавляющее большинство ГП являются акционерными обществами. Государство участвует в капитале 442 таких предприятий. Из них 6 процентов полностью принадлежит государству, в 17 процентах предприятий доля государства составляет до пяти процентов, в четырех процентах государству принадлежит от пяти до десяти процентов, в 9 процентах ему принадлежит от 10 до 25 процентов, в 14,5 процента оно владеет 25–50 процентами, в 49 процентах предприятий доля государства составляет от 50 до 100 процентов.

нормативных актов⁵. В сотрудничестве с отраслевыми министерствами Департамент приватизации отвечает за приватизацию государственной доли в 482 предприятиях. Департамент исполняет годовую программу приватизации, которая разрабатывается в консультации с отраслевыми министерствами; предусмотрена ее публикация в начале каждого финансового года. Однако программа на 2003 год была официально утверждена и опубликована только к середине года. Продажа акций в акционерных обществах обычно осуществляется путем проведения открытых тендеров с помощью консультационных компаний. Приватизация 12 стратегически важных компаний осуществляется под эгидой Администрации премьер-министра путем прямых продаж или тендеров. Процесс учета поступлений от приватизации является прозрачным: все поступления передаются в казначейство и используются для финансирования бюджета; поступления от продажи стратегически важных предприятий направляются на погашение государственного долга. Если часть капитала продаваемых предприятий принадлежит местным органам государственного управления, им передается соответствующая доля поступлений от приватизации.

8. Законы и процессы, регулирующие деятельность частного нефинансового сектора, формально четко определены, но широко сохраняется система проверок и были введены неофициальные ограничения. Государственное регулирование нефинансового сектора в целом четко и полно определяется в различных законах, в том числе Законом о собственности, Законом о предпринимательской деятельности и предприятиях и Законом об акционерных обществах. Процедуры лицензирования и регистрации предприятий были упорядочены в последние годы, что повысило прозрачность, однако повсеместная система проверок соблюдения национальных стандартов, выдачи санитарных разрешений и других лицензий сохраняется. Дополнительные проверки по выявлению нарушений в рамках уголовного преследования проводятся Центром по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями, в котором работают бывшие сотрудники финансовой гвардии. Цены, тарифы и сборы в ряде секторов (например, в энергетике, отоплении, водоснабжении, образовании, здравоохранении и на транспорте) определяются в административном порядке национальными органами регулирования, государственными организациями, местными органами государственного управления. Недавно правительство ввело неофициальные ограничения на экспорт определенной продукции (например, семян подсолнечника, пшеницы, металлолома), что уменьшило прозрачность системы нормативного регулирования. 1.1.5

⁵ Закон о приватизации № 627-ХІІ от июля 1991 года и Закон о программе приватизации на 1997-1998 годы № 1217-ХІІІ от июня 1997 года с внесенными изменениями и действующий до 31 декабря 2005 года.

Отношения правительства с центральным банком и государственным финансовым сектором

9. Официально центральный банк является независимым и в настоящее время не осуществляет квазифискальных операций. Основной задачей центрального банка (НБМ), в соответствии с Законом № 548-ХІІІ/1995, является «достижение и поддержание стабильности национальной валюты». В статьях 37–43 данного закона характеризуются отношения между НБМ и правительством, в том числе роль НБМ как банка и фискального агента правительства. НБМ организует аукционы по продаже казначейских векселей и ведет единый казначейский счет правительства. Существует адекватная правовая база, регулирующая перевод чистого дохода НБМ в бюджет, и перечисляемый чистый доход НБМ прозрачно отражается в годовом бюджете и отчетах об исполнении бюджета. Роль НБМ в финансировании дефицита бюджета четко определена в указанном выше законе. В настоящее время НБМ не осуществляет никаких квазифискальных операций⁶. 1.1.4

10. Государственные финансовые корпорации осуществляют ограниченные квазифискальные операции в нескольких областях. Правительство контролирует один коммерческий банк (пункт 3) и, как правило, не вмешивается в деятельность банков и других участников финансового сектора. В соответствии со статьей 44 Закона о НБМ все финансовые учреждения подлежат надзору со стороны НБМ. Квазифискальные операции, стоимость которых ограничена, были выявлены в двух областях: (1) после проведения открытого тендера НФСС принял решение в 2003 году о депонировании средств, являющихся частью резервного фонда, в Сберегательном банке по процентной ставке ниже рыночной; (2) несколько лет назад банкам было предписано предоставлять долгосрочные кредиты на жилищное строительство по процентным ставкам ниже рыночных. Однако потери банков по этим старым кредитам теперь регулярно компенсируются трансфертами из государственного бюджета, которые четко отражаются в годовом бюджете и отчетах об исполнении бюджета. В рамках данной программы НБМ больше не предоставляет новых кредитов. 1.1.4

Отношения между различными ветвями власти в области управления налогово-бюджетной сферой

11. Функции исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти в налогово-бюджетной сфере четко определены в Конституции и соответствующих законах. В Конституции и Законе о правительстве⁷ ясно характеризуются функции исполнительной, законодательной и судебной власти. В Конституции (глава IV) устанавливаются взаимоотношения между парламентом и правительством. Парламент утверждает государственный бюджет и бюджеты НФСС, ФМС и ВФ. В соответствии с органическим законом о бюджете⁸, если закон о бюджете не утверждается к началу 1.1.2

⁶ Это запрещено статьей 71 Закона о Национальном банке Молдовы № 548-ХІІІ/1995.

⁷ Закон № 589-ХІІ/1991.

⁸ Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе № 847-ХІІІ/1996.

финансового года, осуществляются месячные ассигнования в размере 1/12 суммы бюджета, принятого в предыдущем году. До того как проект годового закона о бюджете представляется в парламент, он анализируется и обсуждается консультативным комитетом при премьер-министре, в который входят представители работодателей, профсоюзов, профессиональных объединений, научных кругов и гражданского общества.

Отношения между различными уровнями государственного управления в сфере управления налогово-бюджетной сферой

12. Сферы ответственности различных уровней государственного управления четко определены, однако подвержены частым изменениям. Распределение сфер ответственности между центральным правительством и местными органами государственного управления и правила подготовки и исполнения бюджетов местных органов государственного управления ясно в целом определены в Конституции, законах о местных органах государственного управления (например, в Законе «О местных публичных финансах» № 397-XV/2003) и годовом государственном бюджете. Две административно-территориальные реформы и другие изменения финансовой структуры местных органов государственного управления вызвали значительную неопределенность и привели к уменьшению прозрачности, в особенно поскольку они совпали с изменениями порядка распределения доходов, функций расходов и формул трансфертов от одного финансового года к другому. Последнее административно-территориальное изменение вступило в силу в марте 2003 года, когда был восстановлен принцип деления на районы (вставка 2). В проекте закона о государственном бюджете на 2004 год приводится информация о распределении доходов и формулах трансфертов, но, по словам представителей местных органов государственного управления, при распределении доходов недостаточно принимаются во внимание потребности и проблемы местных органов государственного управления. Местные органы государственного управления получают значительную часть своих доходов от основных налогов, собираемых государственной налоговой администрацией. Кроме того, местные органы государственного управления собирают доходы из собственных налоговых и неналоговых источников и получают трансферты центрального правительства. Закон «О местных публичных финансах» содержит строгие правила в отношении заимствования на субнациональном уровне.

1.1.2

Вставка 2. Местные органы государственного управления в Молдове

Конституция (Статьи 109–113) и соответствующие законы определяет концепцию местной автономии местных органов государственного управления и описывают в общих чертах их формирование и функции, включая их двухуровневую структуру. В рамках данной общей структуры с момента обретения Молдовой независимости было проведено две административно-территориальных реформы — в 1999 и 2003 годах. В 1999 году была укреплена автономия местных органов государственного управления, и большое число районов было объединено в 10 укрупненных образований – уездов, а также был образован один автономный регион (Гагаузия) и муниципалитет Кишинева. На нижестоящем уровне было определено 43 города и 593 коммуны. Законом от марта 2003 года было восстановлено деление на районы. В настоящее время верхний уровень местных органов государственного управления (называемый в Молдове «вторым уровнем») представлен 32 районами, а также автономным регионом Гагаузия и двумя муниципалитетами (Кишинев и Бельцы). Нижний уровень (называемый в Молдове «первым уровнем») в настоящее время включает 52 города (муниципия) и 847 коммун (сел). По мнению представителей

местных органов государственного управления и других наблюдателей, данная реформа и другие последние изменения системы местных государственных финансов ведет к сокращению простора для маневра и нарушает работу местных государственных органов.

Органический закон о бюджете, Закон о местных публичных финансах и годовой государственный бюджет определяют принципы распределения доходов и передачи трансфертов между центральным правительством и верхним уровнем местных органов государственного управления. В 2004 году данный уровень местных органов государственного управления получит 100 процентов доходов от подоходного налога с юридических и физических лиц, за исключением муниципалитетов Кишинева и Бельц, которые имеют право на получение только 50 процентов данных налоговых поступлений на их территории. Центральное правительство устанавливает максимальные ставки местных сборов и налога на недвижимость, но местные органы вправе применять более низкие ставки (статья 2 Закона о местных сборах № 186-ХІІІ/1994). Центральное правительство ввело налоговые льготы для подоходного налога с физических и юридических лиц, которые подрывают налоговую базу местных органов государственного управления, хотя центральное правительство стремится компенсировать потерю доходов за счет большего объема трансфертов из государственного бюджета. Налоговые поступления от таможенных сборов, НДС и акцизов остаются в бюджете центрального правительства, за исключением Гагаузии, где доходы от НДС и акцизов полностью поступают в местные органы государственного управления. В 2003 году местные органы государственного управления получили часть поступлений от НДС. Поступления дорожного сбора поровну распределяются между центральным правительством и местными органами государственного управления на всей территории страны. Кроме того, оба уровня местных органов государственного управления имеют собственные источники налоговых и неналоговых доходов для финансирования своих расходов. Собственные доходы составляют в среднем 30 процентов суммарных ресурсов местных органов государственного управления верхнего уровня. Местные органы государственного управления верхнего уровня вправе самостоятельно распределять доходы и трансферты местным органам государственного управления нижнего уровня в соответствии с Законом о местных публичных финансах.

Трансферты из государственного бюджета для покрытия расходов местных органов верхнего уровня различаются по регионам, поскольку ставится задача сократить территориальные различия в объеме предлагаемых услуг и уровне жизни. Распределение трансфертов местным органам государственного управления верхнего уровня прозрачно отражается в государственном бюджете. Кроме того, в приложении к государственному бюджету содержатся общие бюджетные прогнозы местных органов государственного управления данного уровня, а также показаны трансферты, переводимые от первого уровня местных органов государственного управления второму. Формально они определяются также, как и трансферты от центрального правительства местным органам государственного управления верхнего уровня (статья 10, закон № 397-ХV/2003). Однако, согласно представителям местных органов государственного управления, на деле функционирование механизма трансфертов от верхнего к нижнему уровню представляется неоправданно произвольным. В целом отмечается недостаточность информации о распределении бюджетных средств между двумя уровнями местных органов государственного управления и данных об исполнении бюджета на каждом уровне.

Строгие нормативы заимствования для местных органов государственного управления устанавливаются Законом «О местных публичных финансах» (статьи 13 и 14). Их соблюдение строго обеспечивалось центральным правительством, с тем чтобы не допустить подрыва общей налогово-бюджетной стабильности в результате заимствования средств местными органами государственного управления. Местные органы государственного управления могут брать краткосрочные кредиты в банках в целях управления денежными средствами; однако эти кредиты подлежат погашению в течение финансового года. Общая сумма таких краткосрочных займов и процентов по ним не может превышать 5 процентов собственных доходов в течение финансового года. Кроме того, местные органы государственного управления могут обращаться за кредитами для финансирования капитальных вложений, но годовая сумма такого заимствования не должна превышать 20 процентов величины собственных доходов. Банки часто требуют согласия центрального правительства как условия предоставления кредитов местным органам государственного управления, однако центральное правительство не признает эти кредиты условными обязательствами или гарантиями. Местные органы государственного управления представляют в МФ ежемесячную отчетность о своих заимствованиях.

Правовая и административная основа управления бюджетом

- 13. Правовая основа управления государственными финансами в целом является ясной, но раздробленной.** 1.2.1
Ключевые принципы управления бюджетным процессом определены в органическом законе о бюджете⁹, Законе «О местных публичных финансах» и Законе о государственном долге и государственных гарантиях № 943-ХІІІ/1996. Последний определяет порядок и руководящие принципы выпуска долговых обязательств и выдачи гарантий, а закон о годовом бюджете устанавливает верхний предел нового государственного долга и кредитов, гарантируемых правительством. Налоговый кодекс (1997-2001 годов) определяет ставки налогов и базу внутренних налогов. Таможенные пошлины определяются Законом о таможенных тарифах (№1380-ХІІІ/1997) с последующими поправками. Закон о государственном социальном страховании № 489-ХІV/1999 определяет сферу действия и охват НФСС. Постепенное внедрение этих законов способствовало повышению стабильности и прозрачности налогово-бюджетной системы. МФ играет ключевую роль в управлении налогово-бюджетными отношениями, причем в последнее время эта роль усилилась благодаря внедрению различных механизмов, в том числе Среднесрочной программы расходов (СПР).
- 14. Механизмы координации и регулирования бюджетных и внебюджетных операций определены, однако все более широкое использование ВФ является проблематичным для управления налогово-бюджетной сферой.** 1.1.3
В Законе о бюджетной системе и бюджетном процессе № 847-ХІІІ/1996 регулируется создание ВФ и специальных фондов для внешних грантов и кредитов. Отраслевые министерства создают все больше ВФ в последние годы, что все более усложняет управление налогово-бюджетной сферой. ВФ лишь частично консолидированы с государственным бюджетом. Правила формирования и распределения средств ВФ изложены в отдельных законах. ВФ центрального правительства представляют собой денежные фонды, управление которыми осуществляют соответствующие уполномоченные отраслевые министерства, и, как правило, ВФ не являются самостоятельными институциональными единицами. В соответствии с органическим законом о бюджете государственные учреждения имеют право определять использование внебюджетных средств, полученных от оказания платных услуг, а также прямых грантов, если это допускается законодательными и иными нормативными актами. Часть этих доходов резервируется для ВФ, например, поступления от дорожных сборов предназначены для пополнения дорожного фонда. ВФ включаются в годовой бюджет отдельными приложениями. Проект государственного бюджета и отчеты об исполнении бюджета включают все финансовые ресурсы, контролируемые государственными организациями и направляемые через ВФ; эти операции проходят через государственное казначейство, а данные об исполнении бюджетов включаются в стандартную регулярную отчетность, которую МФ направляет правительству и парламенту. Публикация информации об операциях ВФ ограничивается ссылками в ежемесячных сводках, издаваемых МФ. ВФ подлежат отдельному учету, отчетности и аудиту, которые, однако, соответствуют стандартным государственным требованиям.

⁹ Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе № 847-ХІІІ/1996.

15. Инвестиционные проекты, финансируемые из внешних источников, недостаточно интегрированы в операции органов государственного управления, что осложняет мониторинг и регулирование налогово-бюджетной сферы. Инвестиционные проекты, финансируемые за счет внешних кредитов и грантов, как правило, осуществляются группами реализации проектов, которые используют специальные механизмы учета и отчетности. Эти группы (в настоящее время существует десять групп) остаются вне рамок казначейства и основного потока операций сектора государственного управления, что отчасти отражает особые запросы доноров в отношении практики учета и закупок. Хотя эти проекты включаются в отдельное приложение к государственному бюджету, они не включаются в государственный бюджет при представлении годового бюджета и периодических отчетов по бюджету. В настоящее время ведется подготовка пилотного проекта с целью включения одного проекта, финансируемого за счет займа Всемирного банка, в систему операций казначейства.

16. Не обеспечивается достаточный уровень координации или интеграции правительственных инвестиционных проектов в бюджет периодических расходов. Инвестиционные проекты, финансируемые из внутренних источников, и инвестиционные проекты, финансируемые из внешних источников, не консолидированы в Национальный публичный бюджет. Оба вида проектов представляются отдельно в приложениях к государственному бюджету. В отношении проектов, финансируемых из внутренних источников, критерии отбора и определения приоритетов, включая социальные задачи, экономические нормы прибыли и периодические расходы, не получают прозрачного указания в годовом бюджете или иным образом.

Правовая и административная основа налоговой политики и налогового администрирования

17. Правовая основа налогообложения является всеобъемлющей, но не всегда достаточно ясной и четкой. Налоговый и таможенный кодексы служат правовой основой налоговых обязательств и налоговых льгот по всем главным категориям налогов. 1.2.2
Налоговые законы и нормативные акты в целом доступны, в том числе на английском языке, и понятны. Тем не менее некоторые статьи законодательства представляют сложность в применении из-за трудных для понимания формулировок, которые допускают различия в толковании. Важные изменения налоговой политики, как правило, вносятся одновременно с проектом годового государственного бюджета, однако отдельные изменения (главным образом освобождения) вносятся и в течение финансового года. Практика самоисчисления налогов является требованием, установленным по закону. Налоги с установленными ставками не индексируются автоматически в зависимости от уровня инфляции, а корректируются в годовом государственном бюджете.

18. Налоговые освобождения широко применяются, а отчетность по налоговым расходам представляется только в агрегированной форме в проекте государственного бюджета. Нестандартные освобождения от прямых и косвенных налогов широко применяются, что влечет за собой существенные издержки для государства. Например, по оценкам МФ, стоимость всех освобождений от НДС (включая стандартные) в 2002 году

составила приблизительно 700 млн молд. леев (3 процента ВВП). Агрегированные расчеты налоговых расходов представляются в парламент и публикуются в пояснительных записках к проекту бюджета (пункт 26).

19. Прозрачность налоговой и таможенной администрации требует дальнейшего совершенствования. Раздел V Налогового кодекса, который вступил в силу в июле 2002 года, определяет правовую основу деятельности Государственной налоговой инспекции (ГНИ), подотчетной МФ. Там же установлены правоприменительные полномочия работников налоговых органов. Административная структура ГНИ была модернизирована в последние годы; в настоящее время она организована по функциональному принципу и включает управления принудительного взыскания налогов, аудита и апелляций, а также Подразделение крупных налогоплательщиков. Использование налоговой и таможенной администрацией идентификационных номеров налогоплательщиков, так же как и разработка современных методов правоприменения (например, арест активов налогоплательщиков, держателями которых являются третьи стороны), способствовало повышению прозрачности. Степень свободы действий, которую налоговый и таможенный кодексы предоставляют работникам налоговых органов в отношении запроса информации у третьих лиц и предоставления им информации, существенна. Сотрудники бывшей финансовой гвардии, в настоящее время занятые в Центре по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями, могут проводить проверки и аудит независимо от налоговых и таможенных органов, с целью документирования нарушений в рамках уголовного преследования. 1.2.2

20. В налоговом и таможенном законодательстве ясно определены законные права и обязанности налогоплательщиков, в том числе право апелляции; однако эти права не имеют реальной силы. Налоговый кодекс определяет порядок подачи жалоб налогоплательщиками против решений налоговых органов или действий налоговых работников. Первоначально жалоба подается в местное отделение налоговой службы. Решение местного отделения по жалобе может быть обжаловано налогоплательщиком на уровне главной Государственной налоговой инспекции или в соответствующей судебной инстанции (статья 269 Налогового кодекса). В области взимания НДС в последнее время налоговые органы отмечают рост мошенничества, тогда как налогоплательщики все больше выражают неудовлетворенность чрезмерной бюрократичностью порядка подачи заявлений о возврате удержанного НДС¹⁰. ГНИ предпринимает усилия по улучшению информации для налогоплательщиков, включая создание отделов по оказанию помощи налогоплательщикам и проведение семинаров для обсуждения вопросов, возникающих у налогоплательщиков. Предоставление налогоплательщикам информации может быть улучшено, в частности путем обеспечения легкого доступа к веб-сайту, содержащему все изменения в законах и правилах. 1.2.2

¹⁰ Власти запросили техническую помощь МФ в данной области.

Кодекс поведения гражданских служащих и меры борьбы с коррупцией

21. Нормы поведения гражданских служащих являются предметом ряда законов и нормативных актов. 1.2.3
Коррупция воспринимается как ключевая проблема. В последние годы правительство предприняло ряд инициатив, направленных на борьбу с коррупцией, которая, тем не менее, по-прежнему воспринимается экономическими субъектами, донорами и другими наблюдателями как ключевая проблема¹¹. В целом кодекс поведения гражданских служащих и других работников органов государственного управления регулируется различными законами¹². К 30 января каждого года государственные должностные лица обязаны представлять в специальную комиссию декларацию о доходах и имуществе, полученных ими в истекшем году¹³. Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, созданный в 2002 году, и возглавляемая премьер-министром Комиссия по борьбе с коррупцией в государственных органах осуществляют наблюдение за поведением государственных должностных лиц и обеспечивают соблюдение установленных норм. В конце 2003 года правительство утвердило план действий по борьбе с коррупцией и обеспечению принципа главенства права; для координации его реализации создана межведомственная целевая группа. Действуют специальные кодексы поведения для налоговой администрации (пункт 45). Как представляется, более жесткое правоприменение в течение последних одного-двух лет было успешным в сокращении коррупции в рядах служащих низшего звена налоговых и таможенных органов.

¹¹ Как правило, рейтинг Молдовы был низким по сравнению с другими странами с переходной экономикой по различным индексам, с помощью которых измеряется восприятие коррупции и бюрократии, включая индекс восприятия коррупции «Транспэрэнси Интернэшнл» и индекс качества управления ЕБРР. Однако рейтинг Молдовы по индексу восприятия коррупции 2003 года повысился. См. <http://www.transparency.org>.

¹² Например, Закон о гражданской службе № 443-ХІІІ/1995.

¹³ В соответствии с Законом о декларировании и контроле доходов и имущества государственных должностных лиц, судей, прокуроров, гражданских служащих и руководящих работников (№ 1264-ХV/2002).

В. Информирование общественности

Охват и качество бюджетной документации

22. Государственный бюджет включает все бюджетные операции центрального правительства с ограничениями и содержит неконсолидированные данные о секторе государственного управления. 2.1.1
Проект государственного бюджета, представленный в парламент, содержит полную информацию о государственном бюджете и ВФ, которые представлены в отдельных приложениях. Инвестиционные проекты, финансируемые из внешних источников, также представлены в отдельном приложении. Кроме этого, в государственном бюджете представлены данные о трансфертах из государственного бюджета в НФСС, ФМС и бюджеты местных органов. Полные бюджеты всех районных органов государственного управления также представлены в приложении, как было отмечено выше. Однако проект бюджетной документации не содержит полностью консолидированного отчета сектора государственного управления, согласно определению в пункте 1. Утвержденные годовые бюджеты – государственный, НФСС, ФМС и местных органов государственного управления – публикуются в официальном бюллетене, а пояснительные записки и общий анализ, сопровождающие проект государственного бюджета, одно время публиковались на веб-сайте МФ (приложение 1). Утвержденные бюджеты местных органов государственного управления публикуются в местных средствах массовой информации. За последние годы улучшилась отчетность МФ об исполнении бюджета. Ежемесячные информационные сообщения об исполнении государственного бюджета регулярно размещаются на веб-сайте правительства¹⁴ и публикуются в средствах массовой информации. Ежемесячные данные об исполнении государственного бюджета, НФСС, ФМС и бюджетов местных органов государственного управления регулярно передаются сотрудникам МВФ.

23. Расходы на оборону полностью отражаются в бюджете и в годовых финансовых отчетах. 2.1.1
Однако эти расходы указаны в годовом бюджете и в отчетах об исполнении бюджета только в агрегированной форме. На них распространяются те же отчетность и аудит.

Исторические и прогнозируемые налогово-бюджетные данные, содержащиеся в бюджете

24. В государственном бюджете и Среднесрочной программе расходов содержится достаточно информации об основных бюджетных агрегатах за прошлые периоды и на среднесрочную перспективу. 2.1.2
В пояснительных записках к проекту годового государственного бюджета содержатся фактические, пересмотренные и расчетные данные по основным бюджетным агрегатам (доходы,

¹⁴ См. <http://www.moldova.md>.

расходы, дефицит и финансирование) за период до 4 лет, предшествующих рассматриваемому бюджетному году¹⁵. Эти данные не публикуются вместе с утвержденным годовым бюджетом, но содержатся в других публикациях, в том числе в Среднесрочной программе расходов (СПР), в которой также содержатся прогнозы основных агрегатов и данные за бюджетный год и два последующих года (пункт 34, вставка 6).

Отражение в бюджете внебюджетных финансовых операций

- 25. Комплексный анализ условных обязательств еще не составлялся.** В пояснительных записках к проекту государственного бюджета содержатся некоторые данные о внешнем долге, гарантированном государством, в разбивке на основную сумму долга и проценты. Представляется некоторая отчетность по условным обязательствам в энергетическом секторе (вставка 3). Согласно данным МФ, на протяжении последних пяти лет гарантии по займам, привлекаемым государственными предприятиями на внутренних и внешних рынках, не предоставлялись, и в настоящее время таких гарантий по внутренним займам не существует. Ни органы государственного управления, ни НФСС не предоставляют отчетности по обязательствам в рамках солидарной пенсионной системы. В бюджетную документацию не включается анализ рисков, однако при составлении СПР на 2004-2006 годы был проведен анализ чувствительности в отношении возможного воздействия на государственные финансы неблагоприятных изменений ключевых макроэкономических показателей. 2.1.3
- 26. Подробные отчеты о налоговых расходах не представляются в законодательный орган и не публикуются.** Хотя МФ осуществляет наблюдение за стоимостью налоговых освобождений и информирует об этом органы государственного управления, подробная и регулярная отчетность по налоговым расходам не представляется в законодательный орган и не публикуется. В проекте государственного бюджета, представляемом парламенту, содержится общая стоимость налоговых освобождений, но систематизированный и детальный анализ динамики налоговых расходов до сих пор не проводился. В приложении к проекту государственного бюджета содержится перечень налоговых освобождений, однако без указания их стоимости. 2.1.3
- 27. Систематический мониторинг квазифискальных операций не осуществляется, их стоимость не анализируется, а полная и регулярная отчетность по ним отсутствует.** Как указано выше, объем квазифискальных операций, особенно в секторе энергетики, сократился в последние годы в связи с реформами в электроэнергетической отрасли. Однако объем этих операций остается ощутимым в газовом подсекторе. Применение тарифов на энергоресурсы ниже уровня 2.1.3

¹⁵ Более подробные данные и иллюстрации (например, НДС, тенденции изменения прямых и косвенных доходов) приводятся за период до пяти лет, предшествующий бюджетному году.

возмещения издержек, просроченная задолженность и другие механизмы привели к тому, что квазифискальный дефицит в 1999 году составил, по сдержанным оценкам, 5 процентов ВВП, что приблизительно вдвое превышало дефицит бюджета сектора государственного управления в том же году (вставка 3). В настоящее время ни одна организация не отвечает за осуществление мониторинга и составление отчетности по квазифискальным операциям, однако правительство заинтересовано в расширении аналитической и отчетной работы в этой области.

Вставка 3. Квазифискальные операции и условные обязательства в энергетическом секторе

Несмотря на реформы и улучшения последнего времени, квазифискальные операции и условные обязательства в энергетическом секторе являются источником серьезных бюджетных рисков для правительства, а также ощутимо нарушают внутреннее и внешнее равновесие. Условные обязательства, связанные с внешней (коммерческой) просроченной задолженностью по платежам за поставки газа из России (за вычетом начисленных процентов и штрафных санкций, а также просроченной задолженности Приднестровья) составили к концу 2003 года около 120 млн долл. США или 6 процентов ВВП. Кроме того, существует значительный объем внутренних условных обязательств в виде неплатежей ГП и энергетических предприятий. Анализ, основанный на осторожных оценках и официальных данных по газовому и электроэнергетическому подсекторам, показал, что квазифискальный дефицит в секторе энергетики в 1999 году составил 730 млн леев или 5 процентов ВВП. Дефицит на основе обязательств бюджета сектора государственного управления в том же году составил, по оценкам, 2,5 процента ВВП. Из-за ограниченного объема собственных энергоресурсов Молдова находится в существенной зависимости от импорта газа из России и электроэнергии из Румынии и Украины.

До 1999 года включительно тарифы на электрическую энергию устанавливались намного ниже уровней возмещения издержек, что являлось источником квазифискальных дефицитов, наряду с широко распространенной практикой предоставления льгот потребителям энергии и просроченной задолженностью по платежам. Эти квазифискальные операции приводили к чрезмерному потреблению и растрате энергоресурсов, фактически искажая структуру распределения ресурсов и оказывая отрицательное воздействие на окружающую среду. Это можно пояснить на следующем примере. В конце 1990-х годов потребление первичной энергии гражданами Молдовы в среднем вдвое превышало потребление гражданами западноевропейских стран (см. Martin Petri, Günther Taube, and Aleh Tsyvinski; *Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union*; IMF Working Paper No. 02/60, 2002). Правительству во все большей степени становится известно о существовании этих диспропорций и проблем. Оно приступило к их решению путем реформ в энергетическом секторе, осуществляемых при содействии Всемирного банка и других организаций. В последние годы основные реформы были направлены на следующее:

(1) увеличение тарифов на энергоресурсы для приведения их в большее соответствие с уровнями возмещения издержек (например, в середине 2003 года тарифы на газ и электроэнергию были увеличены на 22 и 11 процентов, соответственно; в настоящее время обсуждается дальнейшее существенное повышение тарифов на газ). Начиная с 2000 года тарифы на энергоресурсы ежегодно пересматриваются и утверждаются Национальным агентством по регулированию в энергетике (НАРЭ) на основе официально утвержденной методологии;

(2) укрепление платежной дисциплины бюджетных организаций и увеличение бюджетных ассигнований на финансирование платежей за энергоресурсы, особенно на уровне местных органов государственного управления. Представляется также, что в последние годы увеличилась собираемость наличных платежей;

(3) приватизацию трех из пяти распределительных предприятий путем проведения открытых тендеров с участием иностранного стратегического инвестора. Новый владелец принимает усиленные меры по отключению неплательщиков;

(4) разукрупнение теплоэнергетических предприятий в качестве первого этапа на пути к их приватизации;

(5) замену прежних нецелевых субсидий домашним хозяйствам на энергоресурсы (составивших, по оценкам, приблизительно 3,5 процента ВВП в 1999 году) на прямые бюджетные субсидии с более строгой адресацией (объем которых в 2000 году составил 1,5 процента ВВП) для определенных целевых категорий (например, пенсионеров, инвалидов, многодетных семей, ветеранов войны). Данная «Национальная программа компенсаций» финансируется из государственного бюджета и осуществляется НФСС.

В результате этих реформ просроченная задолженность домашних хозяйств, бюджетных организаций и других потребителей перед поставщиками энергоресурсов сократилась. Несмотря на это, объем просроченной задолженности продолжает быть ощутимым, особенно в газовом секторе. В рамках общей картины квазифискальных операций отсутствует прозрачность перекрестного субсидирования реализации газа на внутреннем рынке за счет внебюджетных сборов за транзит газа.

Представляется целесообразным провести подробный анализ для определения степени сокращения квазифискальных операций за последние годы в результате перечисленных реформ. Однако до настоящего момента правительство не проводило никакого систематического анализа и не предлагает парламенту и общественности четкую оценку финансовых рисков государственного бюджета, сопряженных с условными обязательствами по энергоресурсам, которые прежде всего связаны с квазифискальными операциями в сфере продажи газа на внутреннем рынке. Это приводит к тому, что ни у политических деятелей, ни у общественности нет ясного понимания масштабов и издержек проведения подобных операций.

Публикация данных о долге и финансовых активах

28. **Информация о валовом государственном долге публикуется.** Информация о 2.1.4
внутреннем и внешнем государственном долге публикуется ежемесячно и ежеквартально, а также ее можно также найти на веб-сайте Национального банка Молдовы¹⁶. МФ публикует также информацию о Государственном долге, которая включает данные о просроченных платежах по обслуживанию внешнего долга на ежемесячной основе. Информация о внутреннем государственном долге публикуется с указанием видов ценных бумаг, держателей (банков и небанковских учреждений) и сроков погашения. В соответствии с Законом о государственном долге и государственных гарантиях № 943-ХІІІ/1996 МФ обязано вести учет государственного долга и управлять им. Ежемесячно МФ представляет правительству отчет о государственном долге, в котором содержится информация о размере и структуре

¹⁶ Она также публикуется в Информационном бюллетене НБМ. НБМ предоставляет службам «Reuters» и «Bloomberg» информацию об аукционах казначейских векселей и векселей, выпускаемых для управления денежными средствами.

прямого и гарантированного государством долга, публикуемая также средствами массовой информации. Вышеупомянутый закон не обязывает правительство отчитываться по прямым негарантированным долгам государственных предприятий.

29. Информация о финансовых активах правительства публикуется еще нерегулярно, но передается МВФ и предоставляется правительству и парламенту. 2.1.4
В соответствии с требованиями СГФ 2001 года информация о финансовых активах впервые была представлена МВФ для включения в Ежегодник СГФ 2003 года. Однако в стране эти данные еще не опубликованы. Вместе с тем, необходимы дополнительные усилия для перехода к представлению полного балансового отчета по государственным счетам.

Обязательства по своевременной публикации налогово-бюджетных данных

30. Правительство публикует данные об исполнении государственного бюджета на ежемесячной основе, хотя закон этого не требует. Молдовой принят ОСРД МВФ. 2.2.1
2.2.2
Не существует законодательного требования публикации налогово-бюджетной информации, но тем не менее МФ ежемесячно предоставляет данные правительству, законодательному органу и общественности. Молдова участвует в Общем стандарте распространения данных (ОСРД) МВФ и стремится к принятию Специального стандарта распространения данных (ССРД). В межведомственном положении, принятом в 2001 году НБМ, МФ и Департаментом статистики и социологии, представлены методологические указания относительно публикации данных и составления графика публикации данных по налогово-бюджетной сфере.

С. Открытость подготовки и исполнения бюджета и бюджетной отчетности

Процесс подготовки бюджета: ясность и последовательность процесса и представления

31. Процесс составления годового бюджета является в целом открытым, но представление бюджета не соответствует международным стандартам, в частности из-за его фрагментарности. 3.2.1
Процесс составления бюджета является фрагментированным, в результате чего правительство страны не представляет полностью консолидированный бюджет сектора государственного управления парламенту и общественности. Инвестиции, финансируемые донорами, внебюджетные ресурсы бюджетных организаций и бюджеты НФСС и ФМС не интегрированы в полной мере в Национальном публичном бюджете в целях их представления. Ориентировочные бюджеты местных органов государственного управления представляются, но не консолидируются в государственный бюджет и другие бюджеты. Вследствие этих недостатков центральное правительство не представляет парламенту и общественности всеобъемлющей и достаточно детальной картины государственных доходов и расходов, что затрудняет эффективное управление бюджетом. Однако внедрение СПР и другие реформы направлены на

устранение этих недостатков. Например, в бюджете на 2004 год в рамках пилотного проекта для отдельных отраслевых министерств были внедрены программные классификации. Бюджетная классификация включает экономические, функциональные и организационные категории, которые, однако, не полностью соответствуют стандартам СГФ.

32. Бюджетный процесс следует четкому графику. Государственный и другие бюджеты составляются в соответствии с детальным и четким календарным графиком, который в целом соблюдается (вставка 4). Для подготовки бюджета на 2005 год установлен менее сжатый график, с тем чтобы была возможность лучше проработать политику в отношении расходов в секторах и провести аналитическую работу для подготовки СПР (вставка 5). Фактически, бюджетный процесс сейчас начинается в январе, а не в апреле, как это было раньше.

Вставка 4. Процесс подготовки бюджета в Молдове в 2003 году 1/		
В соответствии с Законом о бюджетной системе и бюджетном процессе (1996 года) финансовый год определяется на основе календарного года. В 2003 году бюджетный процесс включал следующие основные стадии:		
Сроки	Виды деятельности: Государственный бюджет	Виды деятельности: бюджеты местных органов государственного управления
20 марта	Представление правительству документа с изложением СПР и бюджетного календаря с предварительной структурой.	
Март–апрель	Пересмотр и уточнение макрофискальной структуры и СПР; анализ сквозных вопросов и подготовка отраслевых планов расходов (в настоящее время только в трех отраслевых министерствах на пилотной основе).	
Май	Рассмотрение результатов предварительного анализа СПР на межминистерском семинаре по вопросам бюджетных альтернатив, после которого завершается работа над проектом Концепции бюджетной политики (КБП). Рассмотрение и принятие Кабинетом министров проекта Концепции бюджетной политики и издание методических указаний для отраслевых министерств.	МФ издает методические указания для районов. Районные власти направляют методические указания в села, города и другие населенные пункты.
Начало июня	Министерство экономики завершает работу над составлением макроэкономических прогнозов. Отраслевые министерства представляют свои бюджетные запросы.	Села, коммуны и города готовят проекты бюджетов и представляют их в МФ для рассмотрения.
Середина июня – конец	МФ завершает разработку макрофискальной основы.	

июля	МФ и отраслевые министерства проводят переговоры по бюджету.	
Начало – середина августа	Аппарат премьер-министра/Государственная канцелярия помогают урегулировать споры вокруг бюджета.	Местные органы государственного управления обсуждают с МФ расхождения с проектом бюджета.
Середина–конец августа	МФ завершает работу над составлением проекта бюджета.	
1 октября	Правительство представляет на рассмотрение парламента Проект годового закона о бюджете.	
1 ноября		Села, коммуны и города корректируют проекты бюджетов и представляют их местным советам для утверждения.
15 ноября		Бюджеты районов представляются районным советам для утверждения.
5 декабря	Государственный бюджет утверждается парламентом.	
10 декабря		Села, коммуны и города утверждают свои бюджеты.
20 декабря		Районные советы утверждают бюджеты районов.
1/ Источники: Обзор государственных расходов (ОГР) Всемирного банка за 2003 год и МФ.		

Вставка 5. Краткое описание бюджетного календаря на 2004 год*

В настоящее время в Молдове планируется внести следующие изменения в бюджетный календарь при подготовке СПР на 2005–2007 годы и бюджета на 2005 год:

- **Январь–февраль.** Составление макрофискальной основы.
- **Февраль.** Анализ сквозных вопросов, касающихся расходов.
- **Февраль–март.** Анализ и подготовка отраслевых (стратегических) планов расходов (в настоящее время только в трех отраслевых министерствах на пилотной основе).
- **Март – начало апреля.** Завершение работы над планами расходов и установка лимитов.
- **Конец апреля – середина августа.** Завершение работы над проектом бюджета на год, который должен быть представлен правительству 15 августа.

* Источник: МФ (Решение правительства № 1631/2003).

Макроэкономическая структура и политическая основа бюджета

- 33. Общее сальдо бюджета сектора государственного управления, согласно определению властей Молдовы, является основным показателем состояния государственных финансов в бюджете, за которым на протяжении года осуществляется наблюдение.** При формировании налогово-бюджетной политики правительство ориентируется прежде всего на сальдо бюджета сектора государственного управления, согласно определению правительства Молдовы, объясняемом во вставке 1. Ключевыми сальдо, за которыми осуществляется наблюдение в рамках этой структуры, являются сальдо государственного бюджета, сальдо НФСС и общее сальдо бюджетов местных органов государственного управления, а также первичное сальдо консолидированного бюджета. Наблюдение за этими сальдо и агрегированными показателями, как правило, осуществляется на ежемесячной основе. Комплексное наблюдение за сектором государственного управления, согласно определению СГФ, и за результатами финансовой деятельности государственных предприятий и государственного сектора в более широком определении официальными органами не ведется. 3.2.3
3.2.4
- 34. Бюджетные прогнозы и основные макроэкономические предположения ясно изложены в проекте бюджета на год, представляемом парламенту.** Бюджет основан на среднесрочной макрофискальной программе, которая разрабатывается совместно Министерством экономики (МЭ), МФ и НБМ при участии других ведомств. МЭ является основным ведомством, отвечающим за макроэкономические прогнозы. Вспомогательные материалы бюджетной документации включают также справочные документы, которые составляются МЭ и НБМ и в которых устанавливаются комплексные и взаимосвязанные количественные макроэкономические параметры и основные предположения, лежащие в основе бюджета. 3.1.3
- 35. Поощряется внешняя проверка макроэкономических моделей и допущений.** В ходе подготовки бюджета макроэкономические прогнозы и модели обсуждаются совместно МЭ, МФ, НБМ, Департаментом статистики и социологии, местными органами государственного управления, профсоюзами, ассоциациями нанимателей, а также Национальным институтом экономики и информационных технологий. Макроэкономические прогнозы публикуются как часть государственного бюджета¹⁷. Макроэкономическая модель, используемая МФ в целях анализа и прогнозирования, все еще находится на стадии разработки. МЭ составляет свои макроэкономические прогнозы на основе другой модели. За последние годы официальные макроэкономические прогнозы стали более достоверными, однако по некоторым аспектам (таким как уровень инфляции, темпы роста ВВП, доходы от приватизации, внешние займы и гранты) они остаются оптимистичными. 4.2.2

¹⁷ См. веб-сайт МФ (www.moldova.md).

Среднесрочное планирование и анализ бюджетных рисков

- 36. Заявление о целях налогово-бюджетной политики содержится в Среднесрочной программе расходов (СПР) и государственном бюджете на год.** 3.1.1
Проект государственного бюджета на год содержит широкое сводное заявление о налогово-бюджетных целях правительства, которые более подробно излагаются в СПР. Целью составления СПР является создание стабильной концептуальной основы, которой следует руководствоваться в процессе составления бюджета на год. В 2002 году власти начали подготовку своей первой СПР (на 2003-2005 годы). После создания институциональной основы, в первой половине 2003 года была подготовлена СПР на 2004-2006 годы, которая впоследствии была использована в качестве основы для подготовки бюджета на 2004 год (вставка 6). До сих пор СПР одобрялись правительством, но не предоставлялись парламенту для обсуждения и утверждения. Однако власти намерены представить СПР на 2005-2007 годы на рассмотрение парламента вместе с бюджетом на год.
- 37. Определяются и выполняются налогово-бюджетные правила в отношении сальдо государственного бюджета и финансов местных органов государственного управления.** 3.1.2
В органичном законе о бюджете указано, что государственный бюджет должен быть сбалансированным, однако закон допускает наличие дефицита при условии доступа к внешнему финансированию. Закон также запрещает центральному банку финансировать дефицит за счет денежной эмиссии. В годовом законе о бюджете установлены номинальные лимиты, ограничивающие размер внешнего и внутреннего долга, который может быть принят на протяжении финансового года. В Законе «О местных публичных финансах» указано, что бюджеты местных органов государственного управления должны быть сбалансированы, а также предписаны строгие лимиты, ограничивающие размеры заимствования (пункт 11 и вставка 2).
- 38. Сметы затрат на реализацию новых инициатив и текущих затрат, связанных с проведением государственной политики, как правило, указываются в документации по бюджету на год, однако иногда между ними не проводится четкого различия.** 3.1.4
Общее описание новых политических инициатив и агрегированные сметы расходов содержатся в проекте государственного бюджета на год и в пояснительных примечаниях к нему. Что касается политики в отношении оплаты труда, в бюджете на 2004 год предусматривается крупный резервный фонд заработной платы. После обсуждения этих вопросов в парламенте и широкой общественностью, было принято решение увеличить заработную плату, и в окончательном варианте бюджета средства фонда заработной платы были распределены по отраслям.
- 39. Вопросы устойчивости бюджета и чувствительности бюджетных прогнозов к изменениям макроэкономических параметров не обсуждаются в документации по проекту бюджета на год, но учитываются в СПР.** 3.1.5
СПР на 2004-2006 годы содержит анализ и графическое представление показателей динамики и экономической приемлемости долга, в том числе коэффициентов отношения гос. долга к ВВП и отношения расходов на обслуживание долга к доходам (вставка 6).

Вставка 6. Среднесрочная программа расходов

В последние несколько лет МФ активизировало усилия с целью разработки среднесрочной бюджетной основы, сосредоточив внимание на составлении среднесрочных прогнозов расходов, согласующихся со среднесрочной макроэкономической основой. Результатом этой работы, проведенной в помощь Всемирного Банка и ДМР, стало составление двух последовательных среднесрочных программ расходов (СПР) на 2003-2005 и 2004-2006 годы. В состав рабочей группы, ответственной за подготовку СПР, входят представители различных учреждений. В этой рабочей группе, председателем которой является министр финансов, представлены министерство экономики, отраслевые министерства, другие государственные учреждения, местные органы государственного управления, а также профсоюзы и работодатели.

Качество последней программы, опубликованной в сентябре 2003 года, заслуживает похвалы, поскольку в ней представлен детальный и всесторонний анализ государственных финансов, не ограничивающийся государственным бюджетом (т.е. включены также НФСС и местные органы государственного управления). Впервые были составлены приложения, содержащие стратегические среднесрочные планы расходов в трех приоритетных секторах (образование, здравоохранение и социальное обеспечение). В то время как в этих приложениях освещены в основном аспекты качества, в СПР на 2005-2007 годы власти намерены представить более детальные количественные прогнозы по каждой из программ в этих трех секторах. Это позволит интегрировать бюджетные прогнозы в процесс подготовки документа о стратегии сокращения бедности (ПРСБ), поскольку можно будет увязать сметы расходов на программы с показателями затрат и результатов (такими как соотношение числа студентов и учеников, более высокие показатели зачисления в учебные заведения), а также с целями сокращения бедности (такими как повышение процента грамотного населения).

СПР на 2004-2006 год включает также анализ экономической приемлемости долга, основанный на таких показателях, как отношение государственного долга к ВВП и отношение расходов на обслуживание государственного долга к доходам. В СПР прогнозируется сокращение доли государственного долга в ВВП до 44 процентов к 2006 году. Также признается, что обслуживание государственного долга в 2004-2005 годах осложнит управление денежными потоками. В этом контексте подчеркивается необходимость поддержания общего баланса счетов сектора государственного управления до конца 2006 года. Однако анализ не учитывает условные обязательства (энергетического сектора), которые могут стать реальными в течение этого периода.

Власти планируют дальнейшее снижение ставок подоходных налогов в среднесрочной перспективе. Это может подвергать риску среднесрочные прогнозы доходов, которые можно было бы проанализировать. Хотя влияние бюджетных рисков, связанных с возможными неблагоприятными колебаниями процентных ставок и обменного курса, было принято в расчет в рамках «пессимистического сценария» в ходе подготовки СПР 2004-2006, результаты этого сценария не были указаны в окончательном документе, поскольку существовала вероятность того, что они будут восприняты общественностью как негативный сигнал.

Ясность функции контроля за исполнением бюджета

40. Установлены основные процедуры учета и внутреннего контроля, однако действующие законы и нормативные акты запутаны, что затрудняет их выполнение. В соответствии с Законом о бухгалтерском учете № 426-ХIII/1995 и сопутствующими инструкциями и предписаниями, функции бухгалтерского учета в отраслевых министерствах выполняются специализированными подразделениями, отвечающими за учет бюджетных расходов, подготовку соответствующей отчетности 3.3.1

и осуществление контроля за этими расходами. В министерствах и ведомствах учет ведется по модифицированному кассовому методу, но постепенно осуществляется переход на метод начисления. В отдельных министерствах уже применяется система регистрации обязательств. НФСС составляет учетную документацию по методу начисления. Казначейская система имеет двухуровневую структуру, в состав которой входит центральное казначейство (государственное казначейство) и сеть из 37 региональных управлений (территориальные казначейства), подчиняющихся центральному казначейству. Центральное казначейство начало действовать в 1997 года и отвечает за исполнение государственного бюджета¹⁸. Начиная с 2001 года все бюджетные операции местных органов государственного управления проводятся через территориальные казначейства.

41. Отчетность о задолженности по расходным и доходным статьям составляется в рамках ежемесячной отчетности, представляемой правительству.

Отчет о задолженности по статьям доходов ежемесячно составляется и представляется правительству Государственной налоговой инспекцией, включая список 100 налогоплательщиков с наибольшей задолженностью. Что касается задолженности по расходам, ежемесячно составляются сводные отчеты, а также более подробные квартальные отчеты. Такой порядок отчетности позволяет оценивать просроченную задолженность и наблюдать за нею, включая разбивку задолженности по текущему расходованию средств (заработная плата, товары и услуги) и капитальным затратам. Агрегированные данные о просроченной кредиторской и дебиторской задолженности представляются правительству и парламенту и включаются в бюджетную документацию.

42. Методы и процедуры управления финансовой деятельностью в целом не скоординированы надлежащим образом. В прошлом неопределенность относительно наличия денежных средств существенно затрудняла исполнение бюджета, в результате чего у отраслевых министерств и ведомств образовалась значительная задолженность по платежам. Для того чтобы улучшить ситуацию, в 2001 году в составе МФ было создано специальное подразделение по управлению кассовыми средствами, однако некоторые недостатки все же остались. Кроме того, отсутствует четкая взаимосвязь между управлением долгом и управлением кассовыми средствами, однако ситуация должна со временем улучшиться, по мере того как недавно созданное подразделение по управлению долгом в МФ станет полностью функциональным. В настоящее время власти пересматривают стратегию управления внутренним и внешним долгом с целью реструктуризации внешнего долга и во избежание дальнейшего накопления задолженности по платежам в счет обслуживания внешнего долга. Информация о внутреннем и внешнем долге имеется в разбивке по

3.1.1
2.1.4

¹⁸ Работа центрального казначейства организована на базе открытого в НБМ единого счета казначейства, на который поступают все доходы центрального правительства и по которому проводятся все операции сектора государственного управления. В НБМ открыты несколько дополнительных счетов в различных иностранных валютах, а также отдельный счет для поступлений в бюджет государственного социального страхования.

эмиссиям долговых инструментов, типам держателей и типам инструментов и по срокам погашения.

43. Внутренний аудит ориентирован прежде всего на финансовый контроль. 3.3.3

Внутренний аудит проводится самостоятельно каждым отраслевым министерством и государственным ведомством. Соответствующая законодательная база сложна, а фактически применяемые методы и процедуры предназначены прежде всего для финансового контроля. Внутренние системы проведения аудиторских проверок ожидаемых и фактических результатов требуют усовершенствования. В настоящий момент правительство разрабатывает новую концептуальную основу и закон о внутреннем аудите.

44. Правила и процедуры государственных закупок в целом являются четко сформулированными и хорошо известными, однако было бы полезным 3.3.2

усовершенствовать процесс государственных закупок по некоторым аспектам, с тем чтобы сделать его еще более прозрачным. Процедуры государственных закупок установлены в Законе о закупках товаров, работ и услуг № 1166-ХIII/1997 и правилах государственных закупок. Согласно этому закону, требуется соблюдение процедур открытого тендера, и за всем процессом должно наблюдать центральное агентство по государственным закупкам (Национальное агентство по государственным закупкам). Имеет смысл дальнейшее совершенствование процесса государственных закупок путем применения более строгих правил, ограничивающих свободу действий государственных служащих в том, что касается заключения контрактов и рассмотрения протестов, подаваемых участниками тендера, заявки которых были отклонены.

45. Порядок найма государственных служащих и оплаты их труда 3.3.2

определяется сложной совокупностью законов и нормативных актов. Порядок найма, права и обязанности служащих правительственных учреждений и учреждений государственного сектора определяется общим Трудовым кодексом, Законом о государственной службе и Законом об оплате труда. В дополнение к этим законам действуют отраслевые нормативные акты и коллективные трудовые договоры. Ведется подготовка проекта закона, призванного установить систему оплаты труда государственных служащих, которая в большей мере основана на правилах и ориентирована на результаты работы.

Ясность процедур внутреннего контроля и независимый статус налоговой администрации

46. Функции внутреннего наблюдения и контроля в налоговых и таможенных органах выполняются специализированными управлениями. 3.3.3

Эти специализированные управления внутренней безопасности в налоговых и таможенных органах занимаются сбором информации о сотрудниках налоговых органов и проводят внутренние расследования незаконных действий, предпринятых на службе. Подразделения, выполняющие функции контроля как в налоговых, так и в

таможенных органах, действуют отдельно от аналогичных подразделений других государственных органов, уделяя основное внимание обеспечению надлежащего учета и выявлению коррупции (также см. пункт 42).

47. Сотрудники налоговых и таможенных органов официально пользуются правовой защитой, ограждающей их от политического вмешательства. В отличие от Государственной налоговой инспекции (ГНИ), являющейся юридическим лицом в составе министерства финансов, таможенные органы подчиняются непосредственно правительству. Соответствующие законы официально гарантируют защиту от вмешательства со стороны политических органов. 3.3.4

Учет исполнения бюджета и соответствующая отчетность

48. Система бухгалтерского учета и отчетности способна на протяжении года составлять достоверные отчеты о результатах исполнения бюджета центрального правительства. Такие отчеты составляются ежемесячно и ежеквартально. Месячные отчеты обычно составляются в течение месяца, следующего за отчетным месяцем. В них указываются данные о задолженности по платежам. Отдельно представляется отчетность по операциям в физическом и стоимостном выражении (напр., по гуманитарной помощи). План счетов основан на СГФ 1986 года, и его необходимо будет привести в полное соответствие со стандартами СГФ 2001 года. 3.3.1

49. Бюджетная отчетность не охватывает сектор государственного управления полностью и единообразно. Отчетность об исполнении бюджета по различным компонентам сектора государственного управления согласно определению СГФ представляется весьма часто, однако эта отчетность не консолидируется в форме сводной таблицы сектора государственного управления. Кроме того, данные не представляются широкой общественности и другим заинтересованным сторонам в едином форме. Частично это объясняется отсутствием должной координации между МФ и НФСС в том, что касается агрегирования данных. Например, НФСС представляет свои отчеты МФ (на бумажном носителе) лишь раз в квартал. Проблема еще более усложняется тем, что используются различные системы отчетности, поскольку НФСС использует метод начисления, а также тем, что как НФСС, так и вновь созданный ФМС, проводят свои операции вне системы Государственного казначейства. 3.3.1
2.1.1

50. Законодательный орган получает своевременные отчеты о ходе исполнения бюджета на протяжении года, но не проводит официальный среднегодовой обзор. Месячные отчеты об исполнении бюджета представляются общественности в виде кратких официальных сообщений, однако эти отчеты являются в основном описательными и ограничены по объему и глубине анализа. В соответствии с ОСРД информация об исполнении бюджета публикуется ежеквартально на соответствующем сайте в Интернете и в Статистическом бюллетене. 3.4.1

51. Прошедшие аудиторскую проверку итоговые счета государственного бюджета составляются в течение четырех месяцев после окончания финансового года. 3.4.2
Итоговые счета, представляемые парламенту, включают бюджет центрального правительства, внебюджетные фонды, сводную информацию о внешних кредитах и грантах, полученных для финансирования инвестиционных проектов, а также сводную информацию о бюджетах территориально-административных единиц. В то же время, деятельность, финансируемая средствами кредитов и грантов на инвестиционные проекты, не проводимых по счетам казначейской системы, представлены в отчете в агрегированной форме. В соответствии с Законом «О местных публичных финансах» отчеты о исполнении бюджетов местных органов государственного управления принимаются местными представительными органами до 15 февраля после окончания соответствующего финансового года.

Составление бюджета и представление отчетности на основе оценки результатов

52. Цели и ожидаемые результаты операций сектора государственного управления в общих чертах обсуждаются в проекте бюджета на год и в годовом отчете об исполнении бюджета, представляемом правительству и парламенту. 3.2.2
3.4.3
В проекте бюджета на год и в годовом отчете об исполнении бюджета содержится общая информация о планируемых и фактически достигнутых результатах государственных операций. В 2003 году был частично введен формат представления бюджета, основанного на программах, с целью повышения эффективности реализации программ.

D. Гарантии целостности

Процедуры обеспечения целостности данных

53. Бюджетные прогнозы являются относительно достоверными, и расхождения между запланированными в бюджете и фактическими итогами основных бюджетных агрегатов публикуются. 4.1.1
Прогнозы бюджетных доходов и расходов в целом достаточно надежны, но отмечается тенденция использования чрезмерно оптимистичных предположений относительно некоторых переменных величин (таких как внешние займы и гранты, поступления от приватизации). До 2003 года результатом нереалистичных прогнозов роста ВВП были чрезмерно оптимистичные предположения относительно поступлений в бюджет. Различия между запланированным уровнем доходов и расходов и фактическими результатами, и общее сальдо государственного бюджета за 2003, были опубликованы для сведения широкой общественности на соответствующем сайте в Интернете. Дополнительные бюджеты обычно составляются два раза в год. Данные об использовании средств резервного фонда указываются в отчетах об исполнении бюджета.

54. Описание учетной политики включено в бюджетную документацию и итоговые счета. 4.1.2
Учет бюджетных операций ведется по кассовому методу. Методологические нормы, установленные в Инструкции о порядке учета в бюджетных организациях применяются для учета по кассовому методу, также для

учета исполнения государственного бюджета и бюджетов местных органов государственного управления по методу начисления в казначейской системе. МФ отвечает за установку принципов и стандартов учета и за обеспечение соблюдения установленных стандартов учета.

55. Процедуры сверки счетов и бюджетной отчетности в большинстве своем эффективны. 4.1.3
Регулярно проводятся перекрестные проверки внутренней согласованности налогово-бюджетных данных, а также предварительные перекрестные проверки этих данных. Все казначейские операции проводятся по единому банковскому счету для каждого бюджета. Это позволяет сверять информацию о казначейских операциях с информацией, получаемой от банковской системы. НБМ также осуществляет сверку денежно-кредитных и налогово-бюджетных счетов. Сверка данных четко отражена в ежегодных отчетах об исполнении бюджета, представляемых парламенту и широкой общественности.

Независимый надзор

56. Орган внешнего аудита действует независимо от исполнительной власти и уполномочен проводить аудит всех видов деятельности в государственном секторе. 4.2.1
В соответствии с Законом о Счетной палате № 312-ХІІІ/194 была создана Счетная палата (СП) – высший орган аудита в Молдове. Закон предусматривает независимость Счетной палаты. Председатель Счетной палаты назначается парламентом. Счетная палата наделена широкими полномочиями: она может имеет право подвергнуть проверке любые государственные органы или учреждения. На практике в Счетной палате не полностью укомплектованы штаты, что мешает эффективной работе. Счетная палата публикует свои отчеты в Официальном бюллетене и представляет годовые отчеты парламенту.

57. Необходимо укрепить потенциал как внутреннего, так и внешнего аудита. 4.2.1
В Счетной палате насчитывается 70 аудиторов, работающих на уровне центрального правительства, и еще 70 сотрудников, работающих с учреждениями на уровне местных органов государственного управления. Это не позволяет проводить регулярные аудиторские проверки всех государственных учреждений. Деятельность Счетной палаты финансируется полностью из государственного бюджета. Как уже обсуждалось, следует расширить организационно-технические возможности для выполнения функций внутреннего аудита.

58. Законодательный орган обсуждает отчеты о внешнем аудите, но ответственность за последующие корректирующие меры фактически возложена только на правоохранительные органы. 4.2.1
Отчеты Счетной палаты, как правило, принимаются и обсуждаются парламентом; однако, в прошлом были случаи, когда специальные аудиторские отчеты не представлялись парламенту. Меры по заключениям аудиторов, как правило, принимаются лишь правоохранительными органами.

59. В законе установлены гарантии независимости национального статистического органа. В соответствии с Законом о статистике № 412-XII/1990, Департамент статистики и социологии отвечает за сбор и распространение данных, получаемых от других ведомств, в том числе налогово-бюджетных данных. Данное ведомство является технически независимым. В настоящее время рассматривается проект закон о статистике, который еще более усилит независимость департамента.

II. КОММЕНТАРИЙ ПЕРСОНАЛА МВФ

60. За последние годы Молдова достигла успехов в плане повышения прозрачности в налогово-бюджетной сфере и соблюдает кодекс надлежащей практики по обеспечению прозрачности в налогово-бюджетной сфере в целом ряде областей деятельности. Круг полномочий и функции исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, а также роль различных компонентов сектора государственного управления четко определены. Операции правительства четко отделены от операций центрального банка, и в большинстве случаев также от операций финансового сектора. Механизмы координации бюджетных и внебюджетных операций определены достаточно четко. За последние годы был усовершенствован порядок представления бюджетной отчетности парламенту и информирования общественности, однако сохраняются некоторые недостатки в этой сфере (см. далее). Благодаря консолидации всего налогового законодательства в два основных кодекса (о внутренних налогах и таможенных пошлинах) налогообложение стало более прозрачным, хотя многое еще можно усовершенствовать.

61. Эффективность подготовки бюджета существенно повысилась благодаря внедрению среднесрочной программы расходов (СПР). За последние несколько лет МФ достигнуты достойные похвалы успехи в подготовке СПР. В частности, программа на 2004-06 годы отличается глубокой содержательностью и широтой охвата. Годовой бюджетный календарь, который является достаточно ясным и в целом соблюдается, был дополнен, с тем чтобы более тесно интегрировать процесс подготовки СПР в годовой бюджетный цикл.

62. По некоторым аспектам в Молдове выполняются требования прозрачности в налогово-бюджетной сфере, однако целесообразны и дальнейшие улучшения, в частности, в области консолидации бюджета и отчетности, налогообложения, координации действий с местными органами государственного управления, казначейских операций, а также внутреннего и внешнего аудита. Бюджеты ВФ, НФСС, ФМС и проектов, финансируемых донорами, должны быть в большей мере консолидированы с государственным бюджетом и бюджетами местных органов государственного управления, являясь составной частью бюджета сектора государственного управления. Кроме того, возможно дальнейшее повышение прозрачности, если будут увеличены масштабы аналитической работы, в частности по таким аспектам, как расходы на уплату налогов, информацию о которых следует публиковать. Несмотря на то что квазифискальные операции в энергетическом секторе пошли на убыль в результате реформы электроэнергетической

отрасли, объем таких операций все еще является довольно значительным, особенно в газовой отрасли, что требует более интенсивного наблюдения и анализа. В том, что касается налоговой политики и налогообложения, властям следует воздержаться от внесения частых изменений в течение года, и информация обо всех изменениях, вносимых в законы и нормативные акты, должна быть стать доступной для широкой общественности, в частности, благодаря ее публикации на соответствующей странице в Интернете. Финансовые отношения между центральным правительством и местными органами государственного управления должны строиться на более стабильной и постоянной основе, для чего необходимы более активные консультации с представителями местных органов государственного управления и независимыми экспертами. В ходе этих консультаций следует обсудить обеспокоенность местных органов государственного управления снижением степени их автономии. Необходимы срочная модернизация и консолидация казначейских операций, а также реформа внутреннего контроля и внешнего аудита.

63. Представляется, что в последние годы в некоторых областях деятельности ситуация в плане прозрачности в налогово-бюджетной сфере не изменилась или даже ухудшилась. Правительство продолжает осуществлять контроль за деятельностью экономических агентов, используя для этого разнообразные механизмы и каналы, причем некоторые из них непрозрачны. Например, бывшие органы финансового контроля продолжают действовать независимо от налоговой и таможенной служб, а их роль в рамках вновь созданного Центра по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями, по-видимому, не основывается на четко сформулированных официальных правилах. За последние годы был принят ряд неофициальных мер, которые препятствуют развитию международной торговли и экономическому росту и, в то же время, делают нормативно-правовую основу более сложной и менее прозрачной. Финансовые операции государственных предприятий требуют большего внимания и проверки. В настоящее время МФ, являющееся ключевым фискальным агентом правительства, не участвует в наблюдении за финансовыми операциями государственных предприятий. Кроме того, ни одно из учреждений центрального правительства не осуществляет комплексное и систематическое наблюдение за финансовым состоянием государственных предприятий.

64. В этих условиях наиболее приоритетными являются следующие рекомендации:

Подготовка бюджета, его представление и отчетность

- Создать механизм отчетности при участии групп реализации проектов и отраслевых министерств, который позволил бы МФ консолидировать данные о средствах, выделяемых донорами, и расходах в рамках проектов, финансируемых из внешних источников, и указывать эти данные на консолидированной основе в отчетах, представляемых правительству, парламенту и общественности.

- Постепенно интегрировать расходы в рамках проектов, финансируемых из внешних источников, в систему учета казначейства, приступив к этому как можно скорее в рамках планируемого Всемирным банком пилотного проекта.
- Пересмотреть основной закон о бюджете, с тем чтобы отразить изменения в бюджетном календаре, в процессе СПР, в порядке представления бюджетной отчетности, составления данных о бюджете и представления отчетности по сектору государственного управления.
- Одновременно с государственным бюджетом представить парламенту и широкой общественности полностью консолидированный бюджет сектора государственного управления и отчитаться об исполнении бюджета консолидированным сектором государственного управления парламенту и общественности.
- Повысить качество отчетности по исполнению бюджета для широкой общественности, ввести стандартную сводную таблицу для представления ежемесячных данных о бюджете сектора государственного управления и сопроводить ее пояснительным резюме.
- Представлять данные о расходах центрального правительства и местных органов государственного управления в проекте бюджета на год, в СПР и в ежемесячных отчетах о исполнении бюджета отдельно по экономической и функциональной классификациям.
- Не реже чем один раз в год готовить для проекта годового бюджета или отдельно анализ налоговых расходов с указанием основных налогов и 10 самых крупных налоговых льгот и освобождений.

Четкое распределение обязанностей и координация

- Активизировать регулярные консультации с местными органами государственного управления и независимыми экспертами с целью формирования более стабильной и постоянной системы распределения доходов и трансфертов на покрытие расходов органам местного управления. В этом контексте, следует пересмотреть сферу полномочий по принятию решений относительно налоговой политики, особенно налоговых льгот, которые воздействуют на доходные статьи бюджетов местных органов государственного управления.
- Упразднить как можно больше ВФ и консолидировать их в основной поток операций отраслевых министерств.

- Передать таможенную службу под надзор МФ с целью укрепления роли этого министерства в проведении налоговой политики и налогообложении, а также с целью повышения эффективности сотрудничества по ключевым межведомственным вопросам (таким как возврат НДС) и обмена информацией.
- Пересмотреть порядок возврата НДС в соответствии с рекомендациями, предоставленными МВФ в порядке технической помощи.
- Четко распределить обязанности в процессе приватизации государственных предприятий, не имеющих стратегического значения, между Департаментом приватизации, отраслевыми министерствами и другими сторонами.

Государственные предприятия и квазифискальные операции

- Осуществлять более внимательное наблюдение за финансовыми операциями государственных предприятий, в частности, обязав отраслевые министерства представлять правительству (1) проекты планов финансовой деятельности государственных предприятий на год для ознакомления и утверждения и (2) квартальные отчеты о финансовой деятельности государственных предприятий.
- Обеспечить проведение внешних аудиторских проверок годовых счетов государственных предприятий, а также обеспечить предоставление соответствующих аудиторских отчетов парламенту.
- Проводить систематический и регулярный обзор структуры государственной собственности, с тем чтобы определить четкие ориентиры акционирования, приватизации, или ликвидации.
- Опубликовать все неофициальные правила о торговле отдельными видами товаров на международном рынке.
- Провести анализ условных обязательств и квазифискальных операций в энергетическом секторе и обеспечить доступ парламента и общественности к результатам данного анализа и рекомендациям относительно политики, включив их в проект годового бюджета или опубликовав в качестве отдельного документа. Подобный анализ будет полезен на стадии обсуждения стратегии погашения условных обязательств и дальнейшего сокращения квазифискальных операций, включая создание такой системы социальной защиты, которая позволила бы домашним хозяйствам с низким уровнем доходов оплачивать счета в условиях роста тарифов на поставляемую электрическую энергию.

Отчетность и надзор в государственном секторе

- Ограничить сферу деятельности Центра по борьбе с коррупцией и экономическими преступлениями расследованием коррупции среди должностных лиц государственного сектора, передав все полномочия по применению налогового законодательства и взиманию налогов налоговой и таможенной службам.
- Пересмотреть порядок проведения проверок с целью повышения их эффективности, тем самым способствуя ограничению возможностей для коррупции.
- Укрепить функции внешнего аудита и публиковать все имеющиеся отчеты на страницах в Интернете и в печатных изданиях. Представлять регулярные годовые отчеты об аудиторских проверках правительству, парламенту и общественности.
- Модернизировать службу внутреннего контроля в отраслевых министерствах и в других государственных учреждениях посредством подготовки кадров и оказания технической помощи.
- Продолжать активизацию борьбы с коррупцией. Сократить число налоговых освобождений и льгот, тем самым ограничив возможности для коррупции.
- Укрепить территориальные казначейства и включить проекты, финансируемые за счет средств доноров, а также операции НФСС и ФМС в систему государственного казначейства. Учитывая ограниченность организационно-технических возможностей, для выполнения данной рекомендации потребуются дальнейшая техническая помощь.

65. **Другие рекомендации**

- Четко сформулировать и применять принципы составления и исполнения государственного бюджета, избегая ссылок на сбалансированный бюджет, поскольку закон не допускает наличия бюджетных дефицитов и их финансирование за счет внешнего и внутреннего заимствования.
- Более тесно интегрировать процесс подготовки СПР в процесс формирования годового бюджета, с тем чтобы обеспечить использование одних и тех же макроэкономических параметров и финансовых предположений.

- Усовершенствовать стандарты бухгалтерского учета и аудита деятельности государственных предприятий и публиковать прошедшие аудиторскую проверку годовые отчеты.
- Внедрить полностью интегрированную информационную систему финансового управления (ИИСФУ) в государственном и территориальных казначействах.
- Улучшить координацию действий служб управления денежными средствами и управления задолженностью на уровне государственного казначейства и его территориальных отделений.

Приложение 1. Доступность информации общественности — резюме

Элемент налогово-бюджетной отчетности	Включен в бюджетную/отчетную документацию	Доступен обществу	Ссылка на пункт	Ссылка на кодекс
III. Бюджетные сметы центрального правительства (ЦП)	Да. Публикуются не как часть утвержденного годового отчета, но в других публикациях, включая СПР.	Да	21, 23, 30-33	2.1.1
IV. Расходы ЦП на оборону	Да. Однако эти расходы представлены только в агрегированной форме в годовом бюджете и в отчетах об исполнении бюджета.	Да	22	2.1.1
V. Внебюджетные фонды (ВФ) ЦП	Да. Публикуются вместе с утвержденным законом о бюджете в виде отдельных приложений.	Да	1, 13, 21	2.1.1
VI. Итоги исполнения бюджета ЦП	Да. Расхождения между запланированными и реально полученными результатами за 2003 год были опубликованы (в Интернете).	Да	52	2.1.2
VII. Прогнозы относительно бюджета ЦП	Да. Не публикуются одновременно с годовым бюджетом, но включаются в другие публикации, в том числе в СПР	Да	21, 32, 33	2.1.2
VIII. Условные обязательства ЦП	До сих пор систематический анализ не проводился и отчетность не составлялась. Однако пояснительные примечания к проекту государственного годового бюджета содержат данные о гарантированном правительством внешнем долге в разбивке на основную сумму долга и проценты.	Нет	24, вставка 3, вставка 6	2.1.3
IX. Налоговые расходы ЦП	До сих пор не проводился детальный и систематический анализ динамики налоговых расходов. Однако в приложении к проекту государственного бюджета, представляемого парламенту, содержится исчерпывающий перечень налоговых льгот.	Нет	17, 25	2.1.3
X. Квасифискальные операции ЦП	Нет. Наблюдение за квазифискальными операциями не ведется на систематической основе, а расходы, связанные с этими операциями, не анализируются и не включаются в отчеты для правительства и не доводятся до сведения широкой общественности.	Нет	4, 9, 26, вставка 3	2.1.3
XI. Макроэкономические	Да. Бюджетные прогнозы и лежащие в их основе макроэкономические предположения четко изложены в	Да	33, вставка 6	3.1.3

Элемент налогово-бюджетной отчетности	Включен в бюджетную/отчетную документацию	Доступен обществу	Ссылка на пункт	Ссылка на кодекс
предположения	проект годового бюджета, представляемого парламенту, и отражены в документе по СПР.			
XII. Анализ бюджетных рисков /анализ чувствительности	Нет. Анализ чувствительности макроэкономических предположений проводились при подготовке СПР, но результаты не публиковались.	Нет	вставка 6	3.1.5
XIII. Долг ЦП	Да. Информация по государственному долгу публикуется ежемесячно. МФ периодически представляет правительству, парламенту и общественности отчетность о государственном долге, которая отражает структуру государственного долга и долга, гарантированного правительством.	Да	27	2.1.4
XIV. Финансовые активы ЦП	Да. Информация о финансовых активах правительства не публикуется на регулярной основе, однако недавно была представлена МВФ.	Да	28	2.1.4
XV. Анализ устойчивости	Да. Показатели устойчивости бюджета не обсуждаются в годовых бюджетах, однако рассматриваются в рамках СПР. Однако этот анализ проводится только применительно к государственному бюджету.	Да	38, вставка 6	3.1.1
XVI. Бюджетные сметы сектора государственного управления	Да. Счета сектора государственного управления не рассматриваются при подготовке годовых бюджетов; в СПР включаются среднесрочные прогнозы в разбивке на консолидированный бюджет, бюджет НФСС, проекты финансируемые из внешних источников, и ВФ.	Да	21, вставка 6	2.1.5
XVII. Месячные/ кварталные отчеты о результатах исполнения бюджета ЦП	Да. Месячные отчеты об исполнении бюджета своевременно представляются парламенту и доступны широкой общественности.	Да	48	3.4.1
XVIII. Месячные/квартальные отчеты о результатах исполнения бюджета сектора государственного управления	Нет. Бюджетная отчетность не охватывает все компоненты сектора государственного управления на систематической и консолидированной основе. Несмотря на то, что в течение года отчеты по различным компонентам сектора государственного управления публикуются достаточно часто, они не консолидированы и не представляются в едином порядке.	Нет	48	3.4.1

Элемент налогово-бюджетной отчетности	Включен в бюджетную/отчетную документацию	Доступен обществу	Ссылка на пункт	Ссылка на кодекс
XIX. Итоговые счета ЦП	Да. После соответствующей аудиторской проверки итоговые счета государственного бюджета публикуются и представляются парламенту в течение шести месяцев после завершения финансового года.	Да	50	3.4.2
XX. Итоговые счета сектора государственного управления	Нет.	Нет	50	3.4.2