Приложение № 1

к Постановлению Правительства №124 от 2 февраля 2018 г.

**ПРОГРАММА**

**развития государственного внутреннего финансового**

**контроля на 2018-2020 годы**

**I. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ**

**1.** Правительство Республики Молдова взяла на себя обязательство консолидировать управление государственными средствами на основе принципов надлежащего управления.

**2.** Принципы надлежащего управления заключаются в прозрачности и ответственности, экономичности, результативности и эффективности, законности и справедливости, этике и целостности в деятельности публичного субъекта, которые согласуются с основными принципами реформы публичного управления.

**3.** Концепт государственного внутреннего финансового контроля, включая системы финансового менеджмента и контроля, предполагает радикальное изменение в культуре управления и менеджменте публичных ресурсов. Посредством развития государственного внутреннего финансового контроля Правительство стремится к повышению эффективности публичного управления, сокращению бюрократии, минимизации коррупционных рисков, предоставлению качественных услуг для граждан и бизнес-среды.

**4.** Менеджеры всех уровней публичных субъектов несут ответственность и должны отвечать за свою деятельность не только в области политики и операционных процессов, но также и в области финансового менеджмента и контроля.

**5.** Концепция государственного внутреннего финансового контроля имеет целью повышение управленческой ответственности и сфокусирована на 3-х элементах:

1) финансовый менеджмент и контроль – система, внедряемая и реализуемая лицами, ответственными за управление и администрирование, а также другим персоналом, в соответствии с нормативной базой и внутренними положениями для предоставления разумной гарантии законного, этичного, прозрачного, экономичного, эффективного и результативного использования публичных фондов публичным субъектом;

2) внутренний аудит – независимая и объективная деятельность по предоставлению менеджерам гарантий и консультаций, с оценкой, посредством систематического и методического подходов, системы финансового менеджмента и контроля и предоставлением рекомендаций по повышению ее результативности;

3) Центральное управление по гармонизации – подразделение Министерства финансов, ответственное за разработку и мониторинг политики в области государственного внутреннего финансового контроля.

**6.** Предыдущая программа развития государственного внутреннего финансового контроля была амбициозной и не достигла в полном объеме общей цели – укрепление управленческой ответственности для оптимального управления ресурсами. Проведенные анализы выявляют тот факт, что имеется пространство для улучшения управленческой культуры на всех уровнях государственного управления.

**7.** Развитие государственного внутреннего финансового контроля является ключом к успеху реформы государственного управления, которая направлена на:

1) повышение ответственности менеджеров и сотрудников;

2) разработку соответствующей государственной политики;

3) модернизацию публичных услуг;

4) эффективное управление публичными ресурсами;

5) современное управление человеческими ресурсами.

**8.** В контексте реформы менеджмента публичных финансов система государственного внутреннего финансового контроля, в качестве ее инструмента, должна повысить доверие населения к государству, упростить управление ресурсами для достижения целей, предоставить заинтересованным лицам достоверную информацию о способности управлять бюджетом и, наконец, представить Парламенту отчеты об общей эффективности публичного сектора.

**9.** Концепция управленческой ответственности, включая финансовый менеджмент и контроль, еще не полностью функциональна. Существует ряд препятствий, мешающих последующему эффективному внедрению и развитию системы государственного внутреннего финансового контроля, таких как:

1) низкий интерес топ-менеджеров на практике – они либо не заинтересованы вообще, либо проявляют ограниченный интерес к внедрению системы государственного внутреннего финансового контроля;

2) изолированная реформа – отсутствие координации, сотрудничества и коммуникации между проводимыми реформами. На данный момент Министерство финансов считается единственным органом, ответственным за внедрение системы государственного внутреннего финансового контроля;

3) ограниченное понимание на уровне топ-менеджмента, а также среди сотрудников, что собой представляют финансовый менеджмента и контроль и внутренний аудит – внедрение финансового менеджмент и контроля понимается как техническая реформа, а не как реформа управления, а внутренний аудит не воспринимается как неотъемлемая часть обширной системы внутреннего контроля;

4) ограниченное предложение специалистов в области публичных финансов – для учреждений, которые внедряют финансовые реформы, трудно найти и удержать специалистов, таких как внутренние аудиторы, бухгалтера и экономисты;

5) частично внедрена правовая и организационная база – формальное структурное делегирование компетенций и ответственности с неясной сегрегацией между операционными, финансово-бюджетными процессами и процессами поддержки;

6) много маленьких подразделений внутреннего аудита в государственном секторе, а часть внутренних аудиторов имеют ограниченный профессиональный опыт в области государственных финансов и аудита;

7) слишком много параллельных реформ – все реформы требуют внимания и усилий со стороны руководства и усердной работы для внедрения системы государственного внутреннего финансового контроля. В результате, менеджеры уделяют больше внимания другим реформам, чем реформе государственного внутреннего финансового контроля.

**10.** Реформа государственного внутреннего финансового контроля зависима и находится под непосредственным влиянием решений и развития по внедрению Реформы государственного управления и Реформы менеджмента публичных финансов.

**11.** Учитывая, что основная нормативная база разработана, необходимо сосредоточиться на идентификации и/или создании передовых методов внедрения, а затем на их распространении во всем публичном секторе.

**12.** Таким образом, на начальном этапе Программа развития государственного внутреннего финансового контроля на 2018-2020 годы (в дальнейшем – *Программа*) предназначена для министерств и других центральных административных органов, Национальной компании медицинского страхования, Национальной кассы социального страхования, в сотрудничестве с примэрией муниципиев Кишинэу, Бэлць и Кахул. Впоследствии, извлеченные уроки и надлежащая практика будут распространены среди всех публичных субъектов.

**13.** Настоящая Программа содержит краткое описание текущей ситуации системы государственного внутреннего финансового контроля, а также направлений развития на 2018-2020 годов.

**14.** Настоящая Программа будет внедрена в сотрудничестве с представителями профессий из области менеджмента публичных финансов, внутреннего аудита, а также с заинтересованными организациями. Проект “Twinning” для консолидации управленческого контроля и государственного внутреннего аудита, финансируемый Европейским союзом, а также Министерством финансов Голландии, окажут поддержку во внедрении настоящей Программы.

**II. ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ**

**15.** Существуют непонимания в отношении концепции государственного внутреннего финансового контроля и, в частности, компонента финансового менеджмента и контроля. Они исходят из двух источников и находятся в традиционном подходе государственного управления Республики Молдова.

**16.** Первое непонимание возникает из-за того, что финансовый менеджмент и контроль рассматриваются как исключительно финансовая реформа, представляющая интерес только для Министерства финансов.

**17.** Второе непонимание касается характера системы внутреннего контроля, так как понимается бухгалтерами и менеджерами. Внутренний контроль, как правило, считается только финансовым и бюджетным контролем, целью которого является отслеживания соблюдения законов и правил. Следовательно, данный контроль приписывается Финансовой службе. Финансовый менеджмент и контроль не считаются неотъемлемой частью успешного управления или как прямая ответственность менеджера.

**18.** Министерство финансов является назначенным органом, ответственным за разработку модели и развитие политики государственного внутреннего финансового контроля. Этот факт, вместе с общим названием политики «государственного внутреннего финансового контроля», определяет политиков, менеджеров и сотрудников рассматривать политику финансового менеджмента и контроля в качестве простого финансового и бюджетного контроля, имеющий более узкую или даже ограниченную область применения.

***Достижения в данной области***

**19.** В последние годы предприняты действия по созданию условий для внедрения системы государственного внутреннего финансового контроля, а именно:

1) установлена регуламентирующая база путем принятия Закона № 181 от 25 июля 2017 года о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, Закона № 229 от 23 сентября 2010 года о государственном внутреннем финансовом контроле, утверждения типового Положения о деятельности финансовых служб, Национальных стандартов внутреннего аудита, Национальных стандартов внутреннего контроля, методологии и руководств по их применению. Также установлены системы самооценки и отчетности о деятельности, как для внутреннего аудита, так и для финансового менеджмента и контроля;

2) создано 92 подразделения внутреннего аудита в публичном секторе, в которых работают 116 внутренних аудиторов; 46 из них имеют квалификационные сертификаты;

3) установлена основная ответственность финансовых служб, ответственность, специфичная для финансового менеджмента и контроля, интегрирована во внутренние положения об организации и функционировании подразделений в большинстве органах центрального публичного управления и в некоторых органах местного публичного управления второго уровня;

4) разработана первая Программа непрерывного профессионального развития внутренних аудиторов, внедрены модули и учебные материалы как для менеджеров, так и для внутренних аудиторов, проведены семинары по обучению и информированию. Также заложены основы национальной системы сертификации внутренних аудиторов.

**III. ОБЩИЕ ЗАДАЧИ ПРОГРАММЫ**

**20.** Топовый менеджмент ответственен за предоставление эффективных и результативных государственных услуг. Чтобы достичь этого, руководители должны знать взаимосвязь между финансовыми ресурсами и тем, что должно быть достигнуто (задачами), что означает эффективность и результативность, а также способ их достижения.

**21.** Более того, топ-менеджер должен рационально организовать деятельность, убедившись, что все компоненты внутреннего контроля существуют и функциональны.

**22.** Дополнительно, обязанности должны быть делегированы, а в публичных субъектах должна быть создана ответственная структура. Эта ответственность должна охватывать как использование доверенных ресурсов, так и достижение задач.

**23.** Другими словами, ответственность должна охватить больше, чем финансовый и бюджетный контроль, должна охватывать то, как применяется внутренний контроль, что пошло не так, и изменения, предпринятые руководством для исправления ситуации.

**24.** Ответственность важна и с внешней точки зрения: по отношению к административной и политической иерархии, а также к взаимоотношению с гражданами. В этом отношении, применение сбалансированного механизма имеет главное значение.

**25.** Общие задачи Программы заключаются в следующем:

1) интегрирование финансового менеджмента и контроля в операционные, финансово-экономические процессы и процессы поддержки – от этапа планирования деятельности и ресурсов до исполнения бюджета и выполнения операционных планов и до их мониторинга и отчетности;

2) включение менеджмента рисков в процессы и решения – установление общего подхода, как к контролю соответствия, так и к эффективности и результативности операций;

3) обеспечение связи между планами и операционными задачами с ресурсами, необходимыми для их достижения – планы имеют финансовое измерение, а финансово-бухгалтерские системы предоставляют качественную информацию для принятия решений и мониторинга их внедрения;

4) оценка эффективности системы финансового менеджмента и контроля – внутренние аудиторы демонстрируют свою пользу в качестве инструмента для своевременного выявления проблемных и слабых мест, а также предоставления соответствующих рекомендаций для совершенствования систем и операций;

5) защита государственных финансовых интересов – более четкая сегрегация между контрольными обязанностями руководителей, внутренним аудитом и финансовыми расследованиями. В этом отношении Финансовая инспекция будет выполнять другую роль. Обязательства по финансовой инспекции, которые в настоящее время выполняются по требованию правоохранительных органов, будут переданы правоохранительным органам, а их результаты станут более эффективными. Обязательство проводить инспекции по обращению других лиц, кроме Правительства, больше не будет существовать. Оставшиеся обязанности будут преобразованы в финансовое инспектирование соответствия исполнения бюджета по требованию министра финансов. Дополнительно, будет создана функция аудита на уровне Правительства, которая предоставит гарантию функциональности основных областей менеджмента публичных финансов, исходя из области компетенции Министерства финансов. Более четкое разделение этих задач вместе с профессионализацией персонала создаст устойчивую основу для:

а) укрепления систем менеджмента публичных финансов;

b) предотвращения и выявления ошибок и нарушений;

c) возмещения денег и присвоенных активов.

**26.** В этом контексте, настоящая Программа должна способствовать достижению ранее отмеченных общих задач. Внедрение общих задач будет осуществляться в соотношении и с другими реформами и вовлеченными сторонами посредством:

1) создания новых платформ, согласованных с недостатками и препятствиями, изложенными в Программе, которые определят более благоприятные условия для эффективного внедрения системы государственного внутреннего финансового контроля;

2) анализа недостатков и препятствий, а также определения потенциальных решений по их преодолению.

**27.** Вовлеченные стороны будут прилагать усилия для более широкого участия в рамках Программы, мобилизации всех релевантных участников и обеспечения координации, сотрудничества и коммуникации между ключевыми сторонами, участвующими во многих действующих реформах. Министерство финансов инициирует также установление отношений сотрудничества со специализированными международными организациями.

**28.** В рассматриваемом периоде настоящей Программы, как для Правительства, так и для каждого публичного учреждения в отдельности, ожидаются следующие изменения:

1) инициирование профессионализации ключевых функций финансового менеджмента;

1. нацеливание на результат, не только на ресурсы, с реальным акцентом на эффективность и результативность;
2. сосредоточение политического уровеня на стратегиях и политиках, а также на определении задач и стандартов эффективности;
3. повышение управленческой ответственности;
4. укрепление дисциплины в управленческих процессах.

**29.** Действия в рамках настоящей Программы будут направлены на преодоление препятствий, выявленных в нынешней системе, и создание предпосылок для консолидации управленческой ответственности согласно следующим конкретным задачам:

1) координация развития системы государственного внутреннего финансового контроля и обеспечение согласованности с общими политиками и программами;

2) развитие существующих систем финансового менеджмента и контроля;

3) укрепление функции внутреннего аудита;

4) укрепление профессий в области менеджмента публичных финансов;

5) разъяснение роли Финансовой инспекции.

**30.** Укрепление государственного внутреннего финансового контроля будет достигнуто посредством:

1) создания условий, платформ и надлежащих практик внедрения и/или развития государственного внутреннего финансового контроля в рамках министерств и других центральных отраслевых органов публичного управления, Национальной компании медицинского страхования, Национальной кассы социального страхования и в сотрудничестве с примэриями муниципиев Кишинэу, Бэлць и Кахул;

2) распространения усвоенных уроков и передовых национальных практик во всем публичном секторе, включая автономные субъекты, публичные субъекты, подведомственные центральным органам публичного управления, а также органам местного публичного правления.

**31.** Совет государственного внутреннего финансового контроля будет осуществлять мониторинг и анализ действий в рамках Программы, изучать препятствия и недостатки внедрения, определять риски, представлять предложения по их устранению, а также докладывать о достигнутых результатах министру финансов.