

РОЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ В УКРЕПЛЕНИИ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

В настоящее время, когда правительствами ряда стран восточной Европы проводятся реформы по обеспечению гласности, прозрачности и совершенствования финансового менеджмента, роль высших органов финансового контроля (ВОФК) становится более значимой и важной. Несмотря на постоянные изменения в сторону улучшения, экономического роста, увеличения поступления финансовых средств, процесс совершенствования и усиления государственного финансового контроля становятся изо дня в день все более актуальным.

Высшие органы финансового контроля не обладают самостоятельными рычагами власти. Их сила и влияние заключаются в качестве проводимой работы. Чтобы консолидировать свое влияние ВОФК должны постоянно развиваться. Результатом данного развития станет повышение качества аудитов, позволяющих оценить не только законность расходования бюджетных средств, но и результативность использования государственных ресурсов для достижения социально-экономических целей. В этой связи выводы ВОФК не должны быть простым перечнем выявленных недостатков. Выводы должны представлять собственную точку зрения ВОФК, общую оценку положения дел на проверяемом объекте, как результат системного анализа причин и условий возникновения нарушений и недостатков, оценку системы внутреннего контроля. Эта профессиональная обязанность должна быть важным ориентиром для каждого специалиста и для каждого ВОФК.

Известно, что Лимская декларация 1977 года предусматривает, что управление государственными финансовыми средствами должно быть объектом контроля высшего контрольного органа. Принципы и нормы данной декларации затрагивают как государственные доходы, так и государственные расходы.

Мандат Счетной палаты Республики Молдова, полностью соответствует принципам и нормам Лимской декларации и предусмотрен ст.133 Конституции Республики Молдовы, которая гласит, что Счетная палата осуществляет контроль за порядком формирования, управления и использования публичных финансовых средств. Более детально права и обязанности Счетной палаты предусмотрены в Законе о Счетной палате. В процессе контрольной деятельности Счетная палата призвана обеспечивать соблюдение законов и реализацию принципов экономичности, целесообразности и эффективности при управлении материальными и финансовыми средствами государства.

В контексте приоритетных стратегических программ, предусмотренных Правительством Республики Молдова в частности Стратегии экономического роста и снижения уровня бедности (СЭРСУБ) особое внимание уделяется расходам в социальной сфере и в сфере народного образования, имеющим прямое влияние на процесс снижения уровня бедности. Учитывая социально-политическую ориентированность экономики государства, направленную на формирование благоприятных условий для повышения качества жизни, на защиту социально-уязвимых слоев населения, основной задачей Счетной палаты, как ВОФК, является контроль за формированием, управлением и использованием публичных финансовых средств и постоянный мониторинг полученных результатов.

Счетная палата, имея компетенции в области менеджмента публичных финансов, реализует тем самым и контроль за достижением задач указанных в СЭРСУБ. Одним из способов повышения правительственной ответственности является соответствующий надзор Счетной палаты за порядком, в котором Правительство и другие публичные учреждения формируют бюджеты, осваивают публичные средства. В этих целях, Счетная палата, в соответствии со своими контрольными полномочиями, ежегодно проводит следующие обязательные проверки:

I. Исполнение доходов и расходов национального публичного бюджета, который согласно Закону о бюджетной системе и бюджетном процессе состоит из:

- а) государственного бюджета (бюджетные средства, специальные фонды и средства, гранты);**
- б) бюджета государственного социального страхования;**
- в) бюджетов административно-территориальных единиц;**
- г) фондов обязательного медицинского страхования.**

II. Контроль использования публичных средств центральными и специализированными органами публичной власти.

В рамках вышеприведенных проверок Счетная палата делает акцент на эффективность и рациональность формирования и использования публичных средств. В программы контроля включаются вопросы касательно эффективности использования социальных трансфертов населению (пенсии, пособия, адресные компенсации, материальная помощь и др.).

Усиливается контроль за:

- целевым использованием бюджетных ассигнований на питание для дошкольных заведений, школ, а также интернатов (в том числе для слабовидящих детей, для слепых, с умственными отклонениями), для домов престарелых и инвалидов и др.;

- соблюдением законодательства в части повышения стипендий для всех категорий студентов, а также сроков ее выплаты;

Счетной палатой ведется работа по внедрению новых стандартов и методов контроля (аудита), основанных применении международных стандартов. В своей повседневной деятельности, Счетная палата основывается и делает акцент на тематические проверки (аудиты) и аудиты эффективности, что позволяет своевременно доводить до сведения руководства страны наиважнейшие проблемы в социальной сфере и в народном образовании, требующие приоритетного решения, такие как:

- использование бюджетных средств, а также средств полученных из грантов и проектов, на реализацию национальных программ по профилактике и борьбе с социально-обусловленными заболеваниями;
- внедрение новых услуг обязательного медицинского страхования за счет увеличения стоимости пакета медицинских услуг, оказываемых населению и расширения категорий лиц застрахованных государством;
- эффективность использования средств, предоставленных международными организациями для решения социальных задач;
- внедрение инвестиционных проектов с внешним финансированием в целях улучшения социальной защиты населения;
- использование учебными заведениями бюджетных средств.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЙ И РЕКОМЕНДАЦИЙ ВОФК ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ПРОВЕДЕННОГО АУДИТА, КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

В нашей работе мы считаем, что выводы и предложения по устранению выявленных нарушений и повышение эффективности управления государственными средствами, по сути, являются главным итогом контрольных мероприятий. Они должны быть четкими, понятными, подкрепляться конкретными аргументами, а также быть простыми и удобными для практической реализации, такими, чтобы проверяемая структура была заинтересована в их выполнении, в изменении существующих управленческих механизмов, внутренних положений и инструкций, в совершенствовании своей деятельности, в обеспечении законного и эффективного использования государственных средств.

Такой подход важен еще и потому, что при мониторинге выполнения поставленных задач особое внимание должно уделяться не столько тому, каким путем осуществлялись рекомендации ВОФК, а имел ли место прогресс в проверяемой структуре по сравнению с предыдущим периодом. То есть, важным является не столько сам факт принятия проверяемой

структурой рекомендаций, сколько факт признания за собой конкретных нарушений и недостатков с последующим их исправлением.

Эти требования вытекают из стандартов ИНТОСАИ и ЕВРОСАИ. Для их выполнения в программе каждого контрольного мероприятия Счетной палатой Республики Молдова обязательно предусмотрена проверка реализации предыдущих предложений и рекомендаций Счетной палаты. Таким образом, данные проверки прочно вошли в практику нашей контрольной деятельности и успели себя зарекомендовать.

Тема обеспечения полноты и целостности реализации выводов и предложений ВОФК является чрезвычайно актуальной. По тому, как на данные предложения реагируют законодательная и исполнительная власти можно судить об эффективности, объективности и беспристрастности Высших органов финансового контроля.

На данном этапе, сложившиеся взаимоотношения между Счетной палатой Республики Молдова, Парламентом и Правительством являются приемлемыми и имеют тенденцию постоянного совершенствования. В подтверждение этому следует отметить тот факт, что в июле 2006 года, Парламент, заслушав на специальном пленарном заседании отчет председателя Счетной палаты «О порядке управления публичными финансовыми средствами в 2005 бюджетном году», впервые за 12 лет существования и деятельности Счетной палаты, обязал Правительство обеспечить выполнение министерствами и другими административными органами постановлений Счетной палаты по управлению публичными финансовыми средствами и их использованию, принять меры по совершенствованию публичного финансового менеджмента, а также в шестимесячный срок доложить Парламенту об устранении недостатков, выявленных Счетной палатой.

Также, Парламент потребовал от Правительства обеспечить соответствие своей нормативной базы с законодательными актами, а от органов местного публичного управления - обеспечить выполнение постановлений Счетной палаты и высокую степень прозрачности порядка формирования и использования местных публичных финансов.

Такой серьезный подход со стороны Парламента к результатам деятельности Счетной палаты положительно отразился на векторе ее деятельности, направленного на реализацию требований, рекомендаций и предложений по результатам проведенных проверок. Так, Правительство, на основании анализа результатов проверок и в целях совершенствования публичного финансового менеджмента, обратило внимание руководителей министерств и других центральных административных органов на недостатки и несоблюдение законодательства в части управления публичными финансовыми средствами и обязало их обеспечить:

* устранение недостатков и нарушений действующего законодательства, установленных в ходе проверок, выполненных Счетной палатой;

* повышение ответственности бюджетных исполнителей в целях более эффективного использования публичных финансовых ресурсов;

* консолидацию возможностей стратегического планирования и расширение внедрения элементов обоснования бюджета на основе программ и результатов.

Правительство посчитало целесообразно периодически заслушивать на своих заседаниях руководителей министерств и других центральных административных органов с отчетами о проводимой работе по исполнению в полном объеме требований и рекомендаций Счетной палаты.

Одним из важнейших факторов повышения эффективности деятельности высших органов финансового контроля является соблюдение принципа гласности, тем более, что этот принцип предусмотрен в законе о нашем органе. Счетная палата Республики Молдова регулярно публикует результаты своей деятельности (Постановления Счетной палаты и Годовые отчеты) в Официальном мониторе Республики Молдова (периодическое издание, публикующее вступившие в силу законодательные и нормативные акты министерств и ведомств) и на WEB-сайте. На наш взгляд, важно знать мнение не только проверяемых структур, но и рядовых граждан - налогоплательщиков, которые должны быть уверены, что их деньги используются эффективно.

Гласность в работе - это гарантия того, что наши предложения и рекомендации будут внедряться, поскольку они уже обнародованы и контролируются не только нами, но и широкой общественностью. В этой связи, необходимо отметить резонанс и высокую оценку гражданского общества по результатам тематических проверок эффективности действия системы пенсионного обеспечения и порядка назначения пенсий различным категориям пенсионеров, а также эффективности использования финансовых средств на внедрение системы обязательного медицинского страхования.

Контроль эффективности системы пенсионного обеспечения и порядка назначения пенсий различным категориям пенсионеров задался целью оценить не только экономическую эффективность существующей системы, но и соблюдение при этом социальной справедливости. Для Республики Молдова это важно, поскольку системой пенсионного обеспечения охвачена значительная часть населения страны, а источниками выплаты пенсий являются одновременно как бюджет государственного социального страхования, так и государственный бюджет. Проверка выявила отсутствие нормативной базы, позволяющей социальным органам проверять правильность присвоения групп инвалидности отдельным

категориям граждан, что сохраняет большой риск субъективизма при назначении пенсий. Используемый в ходе проверки метода сравнительного анализа показал значительный разрыв в размерах пенсий разных категорий пенсионеров и отсутствие критериев их оценки, с точки зрения социальной справедливости. В этой связи, Счетная палата рекомендовала Правительству рассмотреть вопрос о создании единой централизованной системы назначения и выплаты пенсий всем категориям пенсионеров, пересмотреть законодательные акты, регламентирующие систему пенсионного обеспечения с точки зрения унифицирования подходов и механизмов назначения пенсий.

Главная задача проверки эффективности использования финансовых средств на введение в действие системы обязательного медицинского страхования (ОМС) заключалась в определении социально значимого результата использования средств на введение и действие новой системы обязательного медицинского страхования с целью улучшения качества жизни и состояния здоровья населения. Проверкой установлено, что полученные результаты за период работы в новых условиях повлияли на значительное улучшение финансово-экономической ситуации всех 98-ми медицинских учреждений, которые впервые за последние годы погасили порядка 70% от общей суммы кредиторских задолженностей. Деятельность медицинских учреждений, в условиях новой системы, способствовала позитивному изменению структуры и величины расходов: расходы по оплате труда работников медицинских учреждений выросли на 42,8% по сравнению с предыдущими периодами, расходы на питание для больных и на медикаменты, соответственно, на 48,2% и 135,5%. Также стали более доступными медицинские услуги для некоторых категорий малоимущих слоёв населения, которые в настоящее время застрахованы государством (пенсионеры, дети и др.).

Тем не менее, проверкой установлены некоторые недостатки и нарушения как в деятельности медицинских учреждений, например оказание медицинских услуг ниже установленного уровня качества, незаконное взимание средств с застрахованных лиц и т.д., так и в деятельности всех структур участвующих в новой системе медицинского страхования.

В процессе контроля за соблюдением сроков введения обязательного медицинского страхования и эффективного использования средств, предусмотренных на эти цели, проверялось соответствие деятельности исполнителей законодательно-нормативной базы, регулирующей этапы введения и использования средств. Установлено нарушение сроков поэтапного введения обязательного медицинского страхования, перерасход бюджетных средств на содержание аппарата, невыполнение доходной части и т.д. Самое низкое поступление доходов, а именно 7,7% от запланированного уровня, зарегистрировано по статье

«Взносы других категорий физических лиц». Ответственность за сбор данных поступлений возлагалась на территориальные агентства Национальной медицинской страховой компании (НМСК). Данная категория физических лиц, получила объемы медицинских услуг, на сумму превышающую в 10 раз их взносы в доходную часть фондов.

При проверке эффективности действия механизма управления и функционирования системы ОМС установлено, что внутренняя система организационно-распорядительной документации, определяющей форму участия каждого участника системы ОМС, не является прозрачной и в основном противоречит требованиям законодательно-нормативной базы. Так, вместо децентрализованной системы с четким разделением полномочий между центральным аппаратом и территориальными агентствами, НМСК создала централизованную систему, через которую управляет процессом и централизованно финансирует все медицинские учреждения, минуя территориальные агентства. Несмотря на то, что 55% медицинских учреждений не были аккредитованы, НМСК заключила контракты на покупку медицинских услуг со всеми 98-и медицинскими учреждениями. Некоторые из них приобретали лекарства в аптеках, не прошедших аккредитацию и действующих в отсутствие лицензии.

Установлено отсутствие системы учета затрат и мониторинга фактически выполненных объемов услуг в стоимостном выражении по первичной и специализированной амбулаторной медицинской помощи, а также отсутствие критериев относительно законтрактованных объемов медицинских услуг. Объемы выполненных услуг, указанные в накладных медицинских учреждений не соответствуют фактически выполненным объемам, так как НМСК признает только объемы в пределах контракта (плана). На практике медицинские учреждения оказали услуги большему количеству застрахованных лиц, которые согласно закону имеют на это право. Необходимо отметить, что ни НМСК, ни Министерство здравоохранения не обобщали информацию о реальных объемах оказанных медицинских услуг. В отчетах НМСК изложена информация о законтрактованных и предоставленных услугах в пределах заключенных договоров. Проблематичной остается ситуация с покрытием затрат медицинских учреждений на оказание услуг незастрахованным лицам.

Неподготовленность работников бухгалтерско-экономических служб медицинских учреждений к переходу на новую систему ведения бухгалтерского учета и отчетности согласно Национальным стандартам бухгалтерского учета (НСБУ), особый статус медицинских учреждений, которые с одной стороны являются хозрасчетными экономическими агентами, а с другой стороны являются бесприбыльными предприятиями «non-profit», а также специфика бухгалтерского учета в области здравоохранения, которая не

находит отражение в НСБУ, оказали отрицательное влияние на деятельность медицинских учреждений и на качество их отчетов. В свою очередь, Министерствами финансов и здравоохранения не были разработаны Положения по ведению бухгалтерского учета и составления отчетности в медицинских учреждениях.

В виду отсутствия четкого определения статуса средств Фондов обязательного медицинского страхования, все процедуры закупок товаров и услуг осуществились в нарушение установленного законом порядка.

В деятельности медицинских учреждений, территориальных агентств и НКСМ установлен ряд финансовых нарушений и недостатков.

Следует отметить, что в свою очередь и Правительство и Парламент отнеслись с должным пониманием и уделили особое внимание предложениям и рекомендациям, выдвинутым Счетной палатой по итогам вышеуказанных проверок. В результате предпринятых мер в области социального и медицинского страхования, а также пенсионного обеспечения на сегодняшний день уже достигнуты значительные результаты. Так, например, согласно внесению изменений и дополнений в Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе, определен статус средств Фондов обязательного медицинского страхования, которые с 1 января 2005 года являются составной частью национального публичного бюджета. В контексте действий по консолидации публичных финансов, Министерство финансов, при сотрудничестве с Национальной кассой социального страхования и НМСК, внедрило, начиная с 1 января 2006 года, механизм аккумулирования поступлений в бюджет государственного социального страхования и в Фонды обязательного медицинского страхования на счет Министерства финансов открытого в Национальном банке Молдовы, что позволило исключить промежуточный этап при сборе доходов в бюджет и в фонды ОМС. Также была разработана Стратегия реформы системы пенсионного обеспечения в аграрном секторе. Одновременно, разработана Система электронной обработки деклараций об обязательных взносах государственного социального страхования. В целях внедрения проекта «Управление социальной защиты» была разработана Аналитическая модель системы пенсионного обеспечения, позволяющая осуществлять среднесрочные и долгосрочные прогнозы для последующего принятия правильных решений и обеспечения стабильного функционирования данной системы.

Проведена определенная работа по инициированию приведения бюджетной классификации в соответствии с международными стандартами, а также по составлению Методических указаний по ведению бухгалтерского учета в бюджетной системе и Методических указаний по составлению финансовой отчетности.

Для повышения эффективности действия системы государственных закупок и обеспечения гласности, доступа к необходимой информации, был разработан новый проект закона о государственных закупках в соответствии с директивами Евросоюза по данной тематике.

Необходимо отметить факт приведения в соответствие нормативно-законодательной базы, регламентирующей область обязательного медицинского страхования. Так, согласно внесенным изменениям разграничены компетенции НМСК, ее территориальных агентств и Государственной налоговой службы; четко определены категории застрахованных Правительством лиц; рассмотрен вопрос о целесообразности содержания внебюджетных аптек при медицинских учреждениях, деятельность которых противоречит существующему законодательству и принципам обязательного медицинского страхования и т.д.

Для более эффективного использования средств фондов обязательного медицинского страхования постановлением Правительства утверждено Положение о порядке заполнения, выдачи и учета полисов обязательного медицинского страхования и Порядок медицинского страхования иностранных граждан и лиц без гражданства, временно проживающих на территории Республики Молдова.

НМСК и Инспекция по труду подписали двустороннее Соглашение о сотрудничестве, призванное улучшить деятельность в области трудовых отношений и обязательного медицинского страхования.

Общим приказом Министерства здравоохранения и Министерства финансов были утверждены нормы запасов материального имущества медико-санитарных и образовательных учреждений, финансируемых из бюджета, рекомендованные для определения нормативов запасов и государственных медико-санитарных учреждений, внедренных в систему обязательного медицинского страхования.

С банком, обслуживающим фонды обязательного медицинского страхования, достигнуты благоприятные условия оплаты процентов по остаткам средств на счетах.

Министерством здравоохранения и НМСК были разработаны критерии касательно заключения договора на медико-санитарные услуги в рамках обязательного медицинского страхования.

На 2006 год в бизнес-планы медицинских учреждений, представленные НМСК, были внесены изменения относительно мониторинга всех доходов, поступающих из различных источников, в том числе полученных от банковских процентов.

Счетная палата глубоко уверена, что своими контрольными мероприятиями, конкретными выводами и предложениями она вносит существенный вклад в улучшение менеджмента публичных финансов.

В заключение хотелось бы отметить, что на сегодняшний день важным достижением является осознание проверяемыми субъектами необходимости выполнения рекомендаций Счетной палаты, которые, в конечном итоге, приводят к положительным результатам, как для них самих, так и для гражданского общества в целом.