ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

23 декабря 2015 г. *№ 1080*

О реформировании системы управления государственными финансами Республики Беларусь

Изменения и дополнения:

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 12 января 2017 г. № 22 (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 22.01.2017, 5/43213);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14 марта 2018 г. № 197 (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 20.03.2018, 5/44923);

Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 декабря 2018 г. № 971 (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 05.01.2019, 5/46022)

В целях обеспечения долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышения качества управления государственными финансами Совет Министров Республики Беларусь ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Определить стратегию реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь согласно приложению.

2. Создать межведомственный совет по вопросам реализации стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь.

3. Утвердить прилагаемые:

Положение о межведомственном совете по вопросам реализации стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь;

состав межведомственного совета по вопросам реализации стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь.

4. Настоящее постановление вступает в силу после его официального опубликования.

|  |  |
| --- | --- |
| Премьер-министр Республики Беларусь | А.Кобяков |

|  |  |
| --- | --- |
|  | Приложение  к постановлению Совета Министров Республики Беларусь 23.12.2015 № 1080 |

Стратегия реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь

ГЛАВА 1  
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Эффективное, ответственное и прозрачное управление государственными финансами является базовым условием для повышения уровня и качества жизни населения, устойчивого экономического роста, модернизации экономики и социальной сферы, достижения других стратегических целей социально-экономического развития страны.

Министерством финансов совместно с экспертами Всемирного банка в сентябре-октябре 2013 г. проведена оценка эффективности управления государственными финансами в Республике Беларусь в 2010-2012 годах на основе международной методологии PEFA, основными задачами которой являлись получение целостной информации об эффективности управления государственными финансами и определение направлений реформирования. Данная оценка проводилась в Республике Беларусь во второй раз (впервые - в 2009 году) и позволила определить произошедшие изменения.

По результатам оценки сформирован отчет «Государственные расходы и финансовая подотчетность» за 2010-2012 годы (далее - отчет ГРФП), включающий 28 показателей, которые объединены в шесть блоков:

реалистичность бюджета;

полнота и прозрачность;

составление бюджета в соответствии с целями политики;

предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета;

учет, ведение документации и отчетность;

внешний контроль и аудит.

Результаты оценки приведены согласно приложению.

Для проведения оценки использовались нормативные правовые акты, бюджетная, методическая и иная документация, отчетность, информация, предоставленная Министерством финансов и другими государственными органами и организациями\*, а также отчет по результатам оценки 2009 года, отчеты, подготовленные Всемирным банком, Международным валютным фондом.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\* Палата представителей и Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, Комитет государственного контроля, Аппарат Совета Министров Республики Беларусь, Национальный банк, Министерство экономики, Национальный статистический комитет, Министерство по налогам и сборам, Министерство юстиции, Государственный таможенный комитет, Министерство промышленности, Министерство здравоохранения, Министерство образования, Министерство труда и социальной защиты, Министерство антимонопольного регулирования и торговли, Минский облисполком (главное финансовое управление).

Отчет ГРФП стал основой для определения приоритетных направлений реформ, подготовки настоящей стратегии и реализации за счет средств гранта Трастового фонда для оказания технической помощи странам региона Европы и Центральной Азии по вопросам управления государственными финансами проекта международной технической помощи «Повышение эффективности и прозрачности системы управления государственными финансами в Республике Беларусь» (одобрен постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 18 апреля 2014 г. № 369 «Об одобрении программы и проектов международной технической помощи» (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 23.04.2014, 5/38738).

Средства указанного гранта в настоящее время направляются на закупку консультационных услуг для оказания Министерству финансов международной технической помощи в выполнении наиболее важных направлений настоящей стратегии, а также наращивание потенциала для проведения будущих реформ в рамках реализации этого проекта.

Настоящая стратегия направлена на проведение ряда реформ в средне- и долгосрочной перспективе, повышение эффективности и прозрачности национальной системы управления государственными финансами, в том числе с учетом изучения опыта других стран, включая страны Европейского союза, Евразийского экономического союза.

При выработке направлений реформирования системы управления государственными финансами помимо оценки, содержащейся в отчете ГРФП, учитывались и другие факторы, такие как политическая и экономическая ситуация, законодательные, административные и другие особенности. Следует отметить, что невысокая оценка показателей сама по себе не являлась основанием для включения соответствующего направления в приоритеты реформирования. Принимались во внимание его важность в нынешних условиях, сложность и потенциальные временные рамки реализации, а также связь с эффективностью по другим направлениям.

ГЛАВА 2  
ОСНОВНАЯ ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ НАСТОЯЩЕЙ СТРАТЕГИИ

Основной целью настоящей стратегии является обеспечение долгосрочной сбалансированности и устойчивости бюджетной системы, повышение качества управления государственными финансами.

Важнейшими задачами настоящей стратегии являются:

повышение реалистичности бюджета и его составление в соответствии с целями государственной политики посредством повышения обоснованности прогнозов основных макроэкономических параметров социально-экономического развития Республики Беларусь, используемых для подготовки республиканского и местных бюджетов, совершенствования оценки доходов бюджета, определения и измерения налоговых льгот, внедрения действенной системы среднесрочного планирования бюджета и бюджетирования, ориентированного на результаты;

достижение прозрачности и полноты бюджета путем совершенствования бюджетной классификации с учетом используемых в международной практике принципов и стандартов, интегрирования в общий бюджетный процесс принятия решений по государственным капитальным вложениям, оптимизации межбюджетных отношений, разработки эффективной и действенной системы управления внебюджетными средствами сектора государственного управления, совершенствования механизмов управления государственным долгом, формирования общедоступных информационных ресурсов;

предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета за счет консолидации государственных средств в рамках интегрированной единой системы счетов, повышения эффективности учета и контроля в процессе исполнения бюджетных обязательств, создания современной эффективной торговой платформы государственных закупок;

совершенствование системы бухгалтерского учета и отчетности сектора государственного управления путем ее сближения с международными стандартами финансовой отчетности в общественном секторе (далее - МСФООС);

внедрение качественно нового подхода к организации внутреннего финансового контроля, где помимо проверки законности и целевого использования государственных средств должен осуществляться аудит эффективности, направленный на проверку экономичности и результативности государственного управления;

разработка новой интегрированной информационной системы управления государственными финансами (далее - ИИСУГФ) путем создания единого информационного пространства в сфере управления государственными финансами, поддержки единой методологии планирования, исполнения бюджета, ведения бухгалтерского и кадрового учета на всех уровнях бюджетной системы Республики Беларусь.

Настоящая стратегия ориентирована на создание общих для всех участников бюджетного процесса условий и механизмов совершенствования системы управления государственными финансами, которые будут детализироваться и реализовываться посредством принятия концепций и (или) нормативных правовых актов.

По мере разработки указанных документов и при более глубоком анализе причин, лежащих в основе низкой эффективности отдельных параметров управления, предусматривается также подготовка соответствующих планов обучения государственных служащих, иных специалистов в целях эффективного выполнения задач настоящей стратегии.

ГЛАВА 3  
ПОВЫШЕНИЕ РЕАЛИСТИЧНОСТИ БЮДЖЕТА И ЕГО ФОРМИРОВАНИЕ В СООТВЕТСТВИИ С ЦЕЛЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Повышение обоснованности прогнозов основных макроэкономических параметров социально-экономического развития Республики Беларусь

В настоящее время порядок разработки и требования к содержанию государственных прогнозов и программ социально-экономического развития Республики Беларусь определены Законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 года «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Беларусь» (Ведамасцi Нацыянальнага сходу Рэспублiкi Беларусь, 1998 г., № 20, ст. 222). Действующая система государственного прогнозирования была создана в переходных условиях и адаптирована к специфике национальной экономики. Однако за 17 лет применения указанного Закона ситуация в экономике страны и за ее пределами существенно изменилась. Государственное прогнозирование, основанное на реализации программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу и в меньшей степени на текущей или складывающейся экономической ситуации в стране, приводит к тому, что планирование бюджета осуществляется, как правило, с учетом корректировки (индексации) ассигнований прошлых лет в условиях отсутствия действенных механизмов перераспределения бюджетных ресурсов, а исполнение бюджета - с постоянными корректировками в течение года.

Требуется изменение подходов к разработке и уточнению макроэкономических прогнозных параметров, своевременное принятие мер реагирования, адекватных складывающейся ситуации, повышение качества прогнозов. Назрела необходимость актуализации законодательства о прогнозировании, упорядочения документов планирования, повышения гибкости и эффективности прогнозирования в новых условиях, усиления стратегического и целеориентирующего характера прогнозов.

От эффективности преобразований в системе государственного прогнозирования зависит реализация иных направлений настоящей стратегии, а именно внедрение среднесрочного планирования бюджета, ориентированного на результаты, совершенствование механизмов управления государственным долгом, а также гармонизация с системами государственного прогнозирования в странах - участницах Евразийского экономического союза.

Принципиально важно, чтобы положенные в основу бюджета макроэкономические прогнозы опирались на совокупность согласованных предположений, которые должны быть правдоподобными и иметь максимальный уровень точности. Это обеспечит прочную базу для планирования бюджетных расходов, в том числе на среднесрочную перспективу.

Для подготовки бюджета на среднесрочную перспективу предусматривается ежегодная разработка прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на среднесрочную перспективу, а также определение порядка разработки сценарных условий по четко установленному перечню прогнозных показателей и выбора варианта прогноза, параметры которого должны применяться при составлении прогнозов доходов, расходов бюджета, государственного долга, механизмов его уточнения и корректировки.

Необходимо, чтобы разрабатываемые прогнозы основывались на реалистичных оценках, всей имеющейся информации и применялись последовательно, чтобы подготовка макроэкономических прогнозов рассматривалась как непрерывный процесс, методология совершенствовалась и актуализировалась с течением времени. Значительную роль в повышении качества прогнозирования должно сыграть укрепление кадрового и технического потенциала соответствующих служб Министерства экономики и его научно-исследовательского экономического института.

Отсутствие реальных макроэкономических прогнозов, а также синхронности в изменении всех законодательных актов, влияющих на бюджетный процесс, не позволит осуществить качественный переход на среднесрочное планирование бюджета на практике. Если макроэкономические прогнозы будут излишне оптимистичны, они приведут к чрезмерным ожиданиям относительно доходов бюджета, на основании чего будут утверждены новые направления расходов (государственные программы и подпрограммы), которые впоследствии не будут профинансированы. Это одна из основных проблем при составлении бюджета во многих странах Организации Экономического Сотрудничества и Развития (далее - ОЭСР\*). Для ее решения наряду с использованием технических моделей уделяется внимание развитию институциональных механизмов, обеспечивающих надежность макроэкономических прогнозов, используемых при составлении бюджета. При этом в разработке прогнозов участвуют не только специально созданные для этих целей государственные учреждения, но и организации из коммерческого сектора.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\* Страны - члены ОЭСР - Австралийский Союз, Австрийская Республика, Королевство Бельгия, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Венгрия, Федеративная Республика Германия, Греческая Республика, Королевство Дания, Государство Израиль, Исландия, Королевство Испания, Ирландия, Итальянская Республика, Канада, Республика Корея, Великое Герцогство Люксембург, Мексиканские Соединенные Штаты, Королевство Нидерландов, Новая Зеландия, Королевство Норвегия, Чешская Республика, Республика Польша, Португальская Республика, Словацкая Республика, Республика Словения, Соединенные Штаты Америки, Турецкая Республика, Финляндская Республика, Французская Республика, Швейцарская Конфедерация, Королевство Швеция, Республика Чили, Эстонская Республика и Япония.

Повышению обоснованности и качества прогнозов будет способствовать реализация проекта по повышению конкурентоспособности в Республике Беларусь, финансируемого Всемирным банком.

Совершенствование планирования доходов бюджета

От планирования доходов бюджета зависят устойчивость и сбалансированность всей бюджетной системы страны. Адекватный прогноз доходов позволяет снизить риски наступления неблагоприятных для бюджета событий. Важными при этом являются надежность прогнозов макроэкономических параметров, оценка вероятности их изменения, обоснованный выбор варианта прогноза, параметры которого являются индикативными.

Планирование доходов бюджета Республики Беларусь является одним из основных компонентов бюджетного процесса, осуществляется в условиях действующего законодательства на основе формируемых Министерством экономики прогнозов основных параметров экономического развития, экспертных оценок с учетом прогнозируемых в экономике тенденций и принимаемых мер по совершенствованию налоговой и бюджетной политики.

Несмотря на то, что в соответствии с оценкой, содержащейся в отчете ГРФП, основными факторами, вызывающими отклонения фактических доходов от прогнозных, в Республике Беларусь являются погрешности в макроэкономических прогнозах, совершенствование механизмов планирования доходов бюджета является одним из приоритетных направлений бюджетной реформы.

Для повышения качества планирования доходов бюджета существует объективная необходимость:

внедрения эффективных средств автоматизации, позволяющих усовершенствовать существующие процессы планирования и анализа доходов бюджета с возможностью обеспечения информационного взаимодействия с государственными органами и организациями, местными финансовыми органами;

создания математической модели планирования доходов бюджета, учитывающей как показатели социально-экономического развития Республики Беларусь, изменения в налоговом и бюджетном законодательстве, так и тенденции в развитии экономик государств - членов Евразийского экономического союза и позволяющей на этой основе проводить факторный анализ отклонения фактического исполнения доходов бюджета от утвержденных показателей. Создание такой модели потребует соответствующего функционала ИИСУГФ и изучения международного опыта по вопросам прогнозирования доходов бюджета с использованием многофакторных математических моделей и методов расчета доходных источников;

формирования при переходе на среднесрочное бюджетное планирование, ориентированное на результаты, методологии среднесрочного планирования доходов бюджета с принятием соответствующих нормативных правовых актов.

Кроме того, для совершенствования механизмов планирования доходов бюджета предусматривается введение системы администрирования доходов, включение в Бюджетный кодекс Республики Беларусь понятия «администратор доходов», который будет являться связующим звеном между плательщиками и органами, осуществляющими планирование и исполнение бюджетов. При этом для плательщиков администратор доходов будет выполнять контролирующую роль в части исполнения обязательств по уплате платежей в бюджет. Для органов, осуществляющих планирование и исполнение бюджетов, администратор доходов будет являться основным «поставщиком» информации о ходе исполнения бюджетов по доходам.

Основными участниками, имеющими полномочия в сфере налогового администрирования, в настоящее время являются Министерство по налогам и сборам, Государственный таможенный комитет и их территориальные органы.

Назначение администраторов по неналоговым поступлениям в бюджет должно быть осуществлено на законодательном уровне.

Введение системы администрирования доходов позволит упорядочить учет принятых плательщиками обязательств, в том числе по уплате неналоговых платежей в бюджет, и соответствующих кассовых поступлений, обеспечит максимальное поступление средств в доход бюджета, усилит финансовый контроль, что также важно при переходе на среднесрочное бюджетное планирование, ориентированное на результаты.

Определение и измерение налоговых льгот как части процесса планирования и мониторинга бюджета

Налоговыми льготами в республике признаются предусмотренные Налоговым кодексом Республики Беларусь и иными актами налогового законодательства, а также международными договорами Республики Беларусь, таможенным законодательством Таможенного союза и (или) Законом Республики Беларусь от 10 января 2014 года «О таможенном регулировании в Республике Беларусь» (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 22.01.2014, 2/2127) преимущества для отдельных категорий плательщиков по сравнению с другими плательщиками, включая возможность не уплачивать налог, сбор (пошлину) либо уплачивать их в меньшем размере.

Предоставление налоговых льгот и освобождений часто направлено на решение определенных социальных и распределительных задач (например, поддержка социально незащищенных слоев населения), стимулирование определенных видов экономической активности (например, инвестиции в основные средства, сельскохозяйственное производство), экономического роста, в том числе в отдельных отраслях (например, инновационные технологии, благотворительная деятельность). Вместе с тем введение налоговых преференций не всегда является достаточно обоснованным.

Предоставление налоговых льгот и освобождений имеет не только прямой эффект, выражающийся в сокращении налоговых доходов бюджета, но и косвенный, который не всегда сводится к потерям (сохранение рабочих мест, увеличение объемов производства, стимулирование экономического развития и другое). Оценка косвенного эффекта не может быть однозначной, так как при введении или отмене той или иной налоговой льготы поведение налогоплательщиков может измениться таким образом, что затронет сферу действия других мер налоговой политики. Кроме того, часто нельзя установить строгое соответствие между налоговой льготой и целями социально-экономической политики. Как правило, для достижения той или иной цели применяется комплекс мер, а одна и та же мера может служить для разных целей.

Предоставление налоговых льгот и освобождений не влечет напрямую расходования бюджетных средств, оно снижает доходы бюджета, которые в случае их получения могли направляться на решение тех же социально-экономических задач, что и при предоставлении налоговых льгот. Поэтому налоговые льготы (налоговые расходы) в некотором смысле аналогичны бюджетным расходам и, следовательно, должны подвергаться столь же тщательной проверке с точки зрения их прозрачности и эффективности.

В связи с этим для обеспечения учета налоговых расходов в бюджетном процессе предусматривается:

отражать в составе бюджетной документации данные об основных налоговых расходах, в том числе информацию в отношении каждой меры, связанной с налоговыми расходами, сроков ее действия и тех категорий налогоплательщиков, которые получают выгоды от этой меры;

определять налоговые расходы количественно. В тех случаях, когда государственные органы и организации освобождаются от налогов, которыми облагаются аналогичные операции, осуществляемые частным сектором, соответствующие налоговые расходы должны указываться и количественно определяться, насколько это возможно, в бюджетной документации;

представлять публичную отчетность о налоговых расходах.

В настоящее время Министерство финансов осуществляет обобщенную количественную оценку налоговых льгот, которая основывается на ежегодно представляемой Министерством по налогам и сборам и Государственным таможенным комитетом информации об объемах преференций по налоговым платежам. Сведения, получаемые в результате количественной оценки налоговых льгот, включаются в пояснительную записку к проекту закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год.

Такие сведения не позволяют в настоящее время оценить эффективность мер налогового стимулирования, обеспечить рациональное использование государственных финансов, их направление (в том числе в виде доходов, полученных не в полном объеме от предоставления налоговых льгот) на решение поставленных задач. Данные о налоговых расходах не интегрированы с данными о прямых расходах в целях контроля совокупного объема расходов и дефицита.

Учет налоговых расходов необходим и для оценки налоговой системы с точки зрения функции сбора доходов, а также ее нейтральности, справедливости и эффективности (включая простоту администрирования и исполнения налогового законодательства). Информация о налоговых расходах важна и при разработке направлений совершенствования налоговой системы, оценке эффективности налоговых реформ.

Формирование и представление информации о налоговых расходах бюджета демонстрируют ответственность государства за выбор и действия в области использования общественных средств.

Отчеты о налоговых расходах в разных странах интегрированы в бюджетный процесс в различной степени. Так, в Австралийском Союзе, Королевстве Бельгия, Финляндской Республике, Французской Республике, Греческой Республике, Португальской Республике, Королевстве Испания и Королевстве Швеция отчет о налоговых расходах непосредственно связан с бюджетным процессом. В некоторых других странах отчеты о налоговых расходах являются самостоятельными документами или включены в бюджетную документацию, но непосредственно с бюджетным процессом не связаны.

В Республике Беларусь целями определения налоговых расходов как части процесса планирования и мониторинга бюджета являются актуализация информации о распространении налоговых льгот, обеспечение бюджетной устойчивости, отказ от практики необоснованного введения новых льгот.

С учетом этого представляется необходимым реализовать следующие меры, позволяющие обеспечить полноценную интеграцию налоговой политики (в части предоставления налоговых льгот) и общих направлений повышения эффективности использования бюджетных средств:

провести анализ действующих налоговых льгот и преференций и сформировать их перечень по видам налогов, категориям плательщиков, характеру льгот;

обеспечить периодическое обновление и актуализацию перечня налоговых льгот по результатам анализа практики их применения и администрирования. При этом продление действующих и особенно введение новых налоговых льгот предусматривается осуществлять на условиях:

предварительного анализа влияния результата от предоставляемых налоговых льгот на финансово-экономическое положение субъекта предпринимательской деятельности;

установления ограничения действия льготы во времени;

анализа фактической результативности и эффективности применения налоговых льгот по итогам каждого периода их применения (в том числе в целях возможного принятия решений о дальнейшей их пролонгации);

совершенствовать порядок формирования отчетности об исполнении бюджета, государственной статистической отчетности и налоговой отчетности, обеспечив их сопоставимость в отраслевом и территориальном аспектах;

внести изменения в действующие или принять новые нормативные правовые акты, регламентирующие учет, отчетность и анализ налоговых льгот в качестве налоговых расходов бюджетов;

разработать методику количественной оценки и оценки эффективности налоговых льгот, учитывающую наряду с выпадающими доходами бюджетной системы создание благоприятных условий для субъектов предпринимательской деятельности, а также результаты реализации ими полученных преимуществ. Для детальной проработки данного вопроса предусматривается изучение международной практики и по возможности получение соответствующей технической помощи в части разработки порядка оценки эффективности предоставленных (планируемых к предоставлению) налоговых льгот;

установить в качестве обязательного требования при формировании и выполнении государственных программ и подпрограмм учет объемов предоставленных и предлагаемых к предоставлению налоговых льгот, рассматривая налоговые льготы в качестве налоговых расходов на реализацию соответствующих задач и мероприятий;

обеспечить информационное взаимодействие баз данных по налоговым льготам и преференциям Министерства по налогам и сборам, Государственного таможенного комитета, Министерства финансов и его территориальных органов, других органов и участников бюджетного процесса.

Внедрение действенной системы среднесрочного планирования бюджета

Среднесрочное планирование бюджета успешно используется в странах с развитой экономикой, а также в развивающихся странах и является особенно важным в период замедления экономического роста при управлении государственным долгом.

При среднесрочном планировании бюджет на очередной финансовый год - лишь составная часть ежегодно обновляемого и смещаемого на один год вперед многолетнего (как правило, трехлетнего, но, возможно, и пятилетнего) финансового плана, что, с одной стороны, обеспечивает преемственность государственной политики и предсказуемость распределения бюджетных ассигнований, с другой - позволяет вносить в них по четкой и прозрачной процедуре ежегодные ограниченные корректировки со строгими условиями в соответствии с целями государственной политики. Среднесрочное планирование бюджета позволяет более точно определить для распорядителей бюджетных средств вероятный объем ресурсов в будущем, и это одно из его основных преимуществ.

Для перехода на среднесрочное планирование бюджета в Республике Беларусь необходимы:

составление по возможности максимально точного прогноза основных параметров экономического развития Республики Беларусь на очередной финансовый год и плановый период;

законодательное закрепление бюджетных правил, на основании которых будет формироваться среднесрочный бюджет (например, показатель сальдо бюджета, уровень государственного долга и платежей по его погашению и обслуживанию в пределах допустимых значений экономической безопасности);

внедрение стабильных среднесрочных бюджетных прогнозов, опирающихся на макроэкономические прогнозы (совокупные доходы, расходы, сальдо бюджета, социальное страхование, уровень государственного долга);

определение подходов к оценке объема различных расходных обязательств на среднесрочную перспективу;

обеспечение формирования реестров расходных обязательств республиканского бюджета, местных бюджетов и сводных реестров расходных обязательств, включающих прогнозы базисного бюджета - суммы текущих и капитальных расходов, которые будут потрачены в среднесрочный период при неизменности текущей политики расходов. Формирование бюджетных параметров должно осуществляться исходя из необходимости безусловного исполнения действующих расходных обязательств, в том числе с учетом их оптимизации и повышения эффективности исполнения;

принятие новых расходных обязательств на основе оценки сравнительной эффективности таких обязательств с учетом сроков и механизмов их реализации в пределах располагаемых ресурсов;

проведение на постоянной основе анализа действующих расходов для определения низкоприоритетных или неэффективных расходов, которые можно сократить, чтобы сформировать дополнительное фискальное пространство (ресурсную базу) для финансирования более значимых на данном этапе направлений расходов;

определение ожидаемых предельных верхних объемов расходов на финансирование государственных программ на среднесрочную перспективу;

обеспечение достаточной гибкости предельных объемов и структуры бюджетных расходов, установление критериев для перераспределения ресурсов при уточнении задач либо сокращения (оптимизации) расходов при неблагоприятной динамике бюджетных доходов;

совершенствование нормативно-методического обеспечения бюджетного процесса, организации планирования и исполнения республиканского и местных бюджетов, формирования бюджетной отчетности;

обеспечение недопустимости увязки объемов расходов бюджетов с определенными доходными источниками;

создание и поддержание необходимых финансовых резервов Совета Министров Республики Беларусь и местных исполнительных и распорядительных органов («подушек безопасности»), определение четких правил управления ими, в частности при отклонении макроэкономических прогнозов. Это поможет избежать возможного сокращения бюджетных расходов в случае получения не в полном объеме доходов;

ежегодная разработка среднесрочных финансовых программ на очередной финансовый год и плановый период на республиканском и местном уровнях;

утверждение среднесрочной финансовой программы на республиканском уровне законом, на местном уровне - решениями соответствующих местных Советов депутатов;

регулярность анализа и оценки рисков для бюджетной системы и их использование в бюджетном планировании. Первоочередной мерой обеспечения долгосрочной устойчивости бюджетной системы и противодействия бюджетным рискам должно выступать применение механизма ограничения роста расходов бюджета, не обеспеченных надежными источниками доходов в долгосрочном периоде, при безусловном исполнении действующих расходных обязательств, а также восстановление достаточных объемов финансовых резервов для их возможного использования в случае ухудшения макроэкономической ситуации;

рассмотрение вопроса об установлении права на использование получателями бюджетных средств не использованных ими бюджетных ассигнований прошедшего года в следующем году с введением правил и (или) ограничений на такой перенос.

При внедрении среднесрочного планирования бюджета все расходы должны быть охвачены среднесрочными параметрами, включая капитальные, а также расходы государственных внебюджетных фондов.

Следует также отметить, что среднесрочное планирование бюджета является необходимым условием перехода на бюджетирование, ориентированное на результаты. В связи с этим важным является проведение сразу двух взаимодополняющих реформ.

Внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты. Расширение прав распорядителей и получателей бюджетных средств

Действующая система формирования бюджета имеет ограниченные сведения о последствиях принятых решений. Результат такого подхода - ограниченные возможности государственных органов по управлению своими ресурсами и недостаточная эффективность их деятельности.

В этих условиях бюджет создается путем индексации сложившихся расходов с детальной разбивкой их по статьям бюджетной классификации. При соблюдении жестких ограничений применяемый подход обеспечивает сбалансированность бюджета, но в то же время ожидаемые результаты бюджетных расходов не обосновываются, а управление бюджетом сводится главным образом к контролю соответствия фактических и плановых показателей.

Суть перехода на бюджетирование, ориентированное на результаты, состоит в смещении акцентов с управления бюджетными расходами на управление результатами за счет повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса в рамках четких среднесрочных ориентиров.

В рамках управления результатами бюджет формируется исходя из целей и планируемых результатов государственной политики. А для этого необходима увязка стратегического и бюджетного планирования. Для обеспечения их взаимосвязи в Республике Беларусь предусматриваются переход от сметного финансирования бюджетных организаций к финансовому обеспечению заданий на оказание указанными организациями услуг, введение практики формирования аналитического распределения бюджетных ассигнований по государственным программам. Это создаст прочную основу для системного повышения эффективности бюджетных расходов, концентрации всех ресурсов государства на важнейших направлениях деятельности.

Внедрение программно-целевого метода должно осуществляться на всех стадиях бюджетного процесса (планирование, исполнение бюджета, составление отчетности и оценка достигнутых результатов). Для этого потребуется осуществить данную реформу одновременно с реформированием (оптимизацией) структуры государственных органов и реформой государственной службы. Все три реформы взаимосвязаны и имеют единую цель - оптимизация использования ограниченных ресурсов для достижения поставленных целей государственной политики.

Переход к бюджетированию, ориентированному на результаты, начали партнеры Республики Беларусь по Евразийскому экономическому союзу, у которых доля расходов на реализацию государственных программ составляет около 90 процентов расходов бюджета.

Несмотря на то, что участие в Евразийском экономическом союзе предполагает одновременные преобразования в экономике государств-членов, реализацию совместных мер по проведению согласованной экономической политики, гармонизацию и унификацию законодательств, в Республике Беларусь внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты, отстает как по времени, так и по уровню.

В настоящее время в Республике Беларусь бюджетные средства выделяются на финансирование около 100 государственных программ, что составляет не более 17 процентов расходов бюджета. Концентрация средств на важнейших направлениях обеспечивается точечно.

Необходимы системная работа в течение нескольких лет по трансформации существующих программ в качественно новые, охватывающие все сферы деятельности, скоординированная деятельность всех участников бюджетного процесса, оптимизация принципов формирования и выполнения государственных программ.

В условиях внедрения программно-целевого метода управления предстоит обеспечить:

развитие системы стратегического планирования для определения целей и разработки показателей, которые будут положены в основу государственных программ для осуществления тесной увязки структуры и динамики расходов с целями государственной политики. При этом определение в государственных программах задач должно осуществляться исходя из нормативных правовых актов и предусмотренных в них расходных обязательств;

подготовку нормативной правовой, методической и аналитической базы, предусматривающей начиная с 2016 года поэтапный переход к программно-целевому методу в бюджетном процессе, установление административных правил, определяющих функции всех участников бюджетного процесса, корректировку бюджетной классификации и бюджетной отчетности, внедрение новых форм государственного финансового контроля и аудита;

формирование и утверждение перечня государственных программ, на основании которого будут определяться приоритеты финансирования расходов бюджета;

создание межведомственных рабочих групп по государственным программам, совершенствование взаимоотношений министерств как между собой, так и с местными органами власти во избежание дублирования финансирования одних и тех же расходов;

формирование государственных программ с учетом действующих бюджетных ограничений. Утверждение государственных программ предусматривается в 2016 году после принятия Правительством Республики Беларусь их перечня;

определение государственными органами в государственных программах целевых показателей по соответствующим сферам деятельности и оценку ресурсов, находящихся в их распоряжении, для достижения целей и задач государственных программ;

совершенствование финансовой отчетности и получение достоверных данных для мониторинга выполнения целевых показателей государственных программ и их включение в бюджетный процесс для принятия управленческих решений;

определение в государственных программах методик расчета целевых показателей, характеризующих выполнение задач;

увязку планирования в государственных программах текущих и капитальных расходов;

создание единых правил оказания государственной финансовой поддержки в рамках государственных программ;

развитие новых форм и финансового обеспечения услуг (работ), оказываемых бюджетными организациями, формирование реестров таких услуг (работ), доведение до бюджетных организаций заданий по их оказанию (выполнению) для обеспечения взаимосвязи выделенных объемов бюджетных ассигнований с результатами их деятельности;

организацию деятельности по участию граждан в бюджетном процессе в рамках системы раскрытия информации о разрабатываемых государственных программах, подпрограммах, их задачах и объемах финансирования;

ежегодную оценку выполнения и эффективности государственных программ, создание механизмов оценки результатов использования бюджетных средств, а также фиксирование в ИИСУГФ конкретных результатов как на правительственном уровне, так и на уровне местных органов власти;

открытое рассмотрение отчетов о выполнении государственных программ;

развитие системы государственного финансового контроля и аудита в целях ориентации на оценку эффективности государственных расходов.

Переход к формированию программно-целевого бюджета позволит не только обеспечить концентрацию ресурсов на важнейших приоритетах социально-экономического развития и функциях государства, но и увязать бюджетное финансирование с достижением конкретных целей, обеспечить расширение прав распорядителей и получателей бюджетных средств по оперативному управлению ими.

Министерство финансов при этом должно будет отказаться от контроля за многочисленными мелкими статьями расходов по экономической бюджетной классификации и сосредоточиться на контроле за общими направлениями расходов по государственным программам и подпрограммам.

С формированием государственных программ предусматривается поэтапное делегирование государственным органам полномочий в принятии управленческих решений. Международный опыт показывает, что наличие управленческой самостоятельности стимулирует заинтересованность государственных служащих в повышении результативности их работы. Одним из стимулов рассматривается распределение в бюджетной росписи бюджетных ассигнований по укрупненным позициям экономической классификации расходов. Кроме того, предусматривается, что детальные планы мероприятий по выполнению государственных программ (подпрограмм) будут разрабатываться ежегодно (на соответствующий финансовый год) и утверждаться самостоятельно распорядителями бюджетных средств.

При достижении запланированных результатов бюджетные ассигнования будут, как минимум, сохраняться для последующего выполнения государственной программы (подпрограммы). При неудовлетворительных результатах будут выясняться причины невыполнения и приниматься решения о прекращении реализации государственной программы (подпрограммы) или сокращении объемов ее финансирования с резервированием при этом средств на более эффективные направления.

ГЛАВА 4  
ПОЛНОТА БЮДЖЕТА И ЕГО ПРОЗРАЧНОСТЬ

Совершенствование бюджетной классификации с учетом используемых в международной практике принципов и стандартов

Бюджетная классификация Республики Беларусь определена в статье 10 Бюджетного кодекса Республики Беларусь и включает семь классификаций - классификацию доходов, функциональную классификацию расходов, программную классификацию расходов, экономическую классификацию расходов, ведомственную классификацию расходов, классификацию источников финансирования дефицита бюджета и классификацию видов государственного долга. Детальное описание бюджетных классификаций содержится в постановлении Министерства финансов Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 208 «О бюджетной классификации Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г., № 45, 8/20467).

Бюджетная классификация, за исключением ведомственной классификации расходов, является единой для всех уровней бюджетной системы Республики Беларусь, а также бюджетов государственных внебюджетных фондов и последовательно применяется при формировании бюджетов, представлении заявок к бюджету и подготовке бюджетной документации.

Несмотря на высокую оценку действующей бюджетной классификации в отчете ГРФП и выполнение Республикой Беларусь требований к отчетности, предусмотренных Классификацией функций органов государственного управления (далее - КФОГУ) и Руководством по статистике государственных финансов МВФ в издании 2001 года (далее - РСГФ-2001), имеются значительные возможности для дальнейшего ее совершенствования. Так, планируется:

введение ведомственной классификации расходов по типу организации (например, больницы, детские сады, санатории, дома-интернаты и другое). В настоящее время классификационные позиции по типу организации рассредоточены и отражаются на разных уровнях действующей функциональной классификации расходов (в видах и параграфах);

при переходе на программно-целевой метод в бюджетном процессе:

сокращение уровней функциональной классификации расходов с четырех до двух (с сохранением разделов и подразделов, соответствующих КФОГУ). Предусматривается, что функциональная классификация расходов будет использоваться только для аналитических целей, а формирование бюджета будет осуществляться по программной классификации расходов;

введение новой программной классификации расходов, которая представляет собой четырехуровневую группировку расходов бюджета (программа, подпрограмма, задача, мероприятие), для отражения в ней не менее 90 процентов расходов бюджета. Формирование новой программной классификации расходов будет осуществляться на основании утвержденного Советом Министров Республики Беларусь перечня государственных программ и расходных обязательств. При этом третий уровень программной классификации «задача» поможет установить связь бюджетной классификации с нормативными правовыми актами (расходными обязательствами) и осуществлять необходимую проверку объемов расходных обязательств;

введение классификации источников средств для учета расходов по финансированию государственных программ за счет всех источников (бюджетные средства, государственные внебюджетные фонды, средства, получаемые государственными органами (их территориальными органами) и остающиеся у них в распоряжении в соответствии с законодательством, средства от приносящей доходы деятельности бюджетных организаций, средства бюджета Союзного государства, средства, получаемые в виде международной технической и иностранной безвозмездной помощи, заемные средства, в том числе кредиты ОАО «Банк развития Республики Беларусь», а также иные источники в соответствии с законодательством);

интеграция бюджетной классификации Республики Беларусь и планов счетов в секторе государственного управления.

Несмотря на то, что бюджетная классификация Республики Беларусь приведена в соответствие с методологией, изложенной в КФОГУ и РСГФ-2001 (отчетная информация формируется с учетом таблиц соответствия), она в настоящее время не интегрирована с планами счетов в секторе государственного управления. Поэтому помимо требований к отчетам об исполнении бюджета сохраняются параллельные требования к подготовке отчетности согласно планам счетов и правилам бухгалтерского учета в секторе государственного управления. С учетом того, что эти планы счетов и правила предшествовали формированию бюджетной классификации Республики Беларусь, возникла «двойственная система». В соответствии с ранее принятыми планами счетов требовалось составление отчетности с использованием модифицированного метода начислений, а первоначальная бюджетная классификация основывалась только на кассовом методе.

Несмотря на имеющиеся различия принципов ведения бухгалтерского учета в секторе государственного управления от принципов бюджетного планирования, в международной практике лучшие результаты государством в целом и отдельными пользователями достигаются при согласованности бухгалтерского учета и бюджетной классификации. Оптимальная интеграция бюджетной классификации и планов счетов в секторе государственного управления возможна в контексте создания национальных стандартов бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления, совместимых с международными стандартами финансовой отчетности в общественном секторе. С учетом того, что самым важным связующим элементом бюджетной классификации и планов счетов является экономический, изменения в первую очередь коснутся экономической классификации расходов.

Для интеграции бюджетной классификации и планов счетов необходимы определенные знания и опыт. На подготовительном этапе предусматривается создание концептуального дизайна единого плана счетов бухгалтерского учета в секторе государственного управления, интегрированного с бюджетной классификацией. Для оказания Министерству финансов помощи в этой работе привлечен международный консультант. Результаты данной деятельности будут использованы при разработке единой модели бухгалтерского учета в секторе государственного управления, представляющей собой общие требования к отчетности с возможностью гибко дополнять план счетов для целей внутреннего управления и отчетности.

Интеграция в общий бюджетный процесс принятия решений по государственным капитальным вложениям

Важность капитальных вложений для экономического развития страны, с одной стороны, и ограниченность ресурсов бюджета, с другой стороны, выдвигают на данном этапе задачу совершенствования инвестиционной политики и пересмотра механизма принятия решений по государственным капитальным вложениям.

В соответствии со сложившейся практикой в настоящее время общий объем расходов на реализацию государственных капитальных вложений (инвестиционные программы на республиканском и местном уровнях) определяется при подготовке соответствующего бюджета на очередной финансовый год с последующим распределением по распорядителям и получателям бюджетных средств при утверждении бюджетной росписи (в месячный срок после принятия бюджета).

При этом заявки распорядителей о выделении им бюджетных средств на финансирование капитальных расходов рассматриваются Министерством финансов, местными финансовыми органами, как правило, в отрыве от формирования перечней объектов соответствующей инвестиционной программы.

Так, перечень объектов государственной инвестиционной программы составляется Министерством экономики и включает капитальные расходы на строительство, реконструкцию зданий, сооружений, дорог и иные расходы. В республиканском бюджете при этом утверждается только общая сумма бюджетных ассигнований. Объекты государственной инвестиционной программы учитываются в республиканском бюджете только после ее утверждения Президентом Республики Беларусь.

При переходе к планированию бюджета по программно-целевому методу и для эффективного достижения результатов государственных программ практика планирования капитальных расходов отдельно от текущих расходов должна уйти в прошлое. Влияние инвестиционной программы на текущие расходы при формировании бюджета необходимо обязательно учитывать, так как для большинства капитальных вложений требуются текущие расходы (например, увеличение расходов на содержание новой больницы или школы, расходы на оплату труда персонала, текущее содержание построенной дороги и другое). При этом важно, чтобы капитальные и связанные с ними текущие расходы рассматривались и утверждались в совокупности, а не в отрыве друг от друга. Включение капитальных вложений в государственные программы позволит сократить сроки формирования инвестиционных программ, сконцентрировать бюджетные средства на действительно приоритетных задачах, повысив качество планирования бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений и их эффективность.

С учетом того, что капитальные вложения в подавляющем большинстве случаев рассчитаны на несколько лет, инвестиционная программа будет более предсказуемой и прозрачной, если ее интегрировать в процесс среднесрочного планирования бюджета. При рассмотрении проекта соответствующего бюджета у всех заинтересованных (законодательных (представительных) и исполнительных органов) будет полная информация о финансировании соответствующих распорядителей бюджетных средств по сферам их деятельности не только в очередном финансовом году, но и в последующие два года. Это позволит также более взвешенно планировать расходы, в том числе по текущему содержанию вводимых в эксплуатацию объектов, создать условия для снижения риска срыва сроков строительства (реконструкции) объектов капитального строительства, в том числе из-за ограниченности средств бюджета.

Для формирования инвестиционных программ на среднесрочную перспективу потребуются изменения в управлении капитальными расходами, пересмотр существующих процедур, установление строгих правил и прозрачных критериев для предварительной идентификации инвестиционных проектов и последующего их отбора для реализации в рамках государственных программ, изменение порядка формирования, утверждения инвестиционных программ и отчетности о их выполнении, переход к формированию перечней объектов инвестиционных программ на среднесрочную перспективу исходя из инвестиционных возможностей бюджета с учетом целей и задач государственных программ. Предусматривается, что планирование бюджетных ассигнований на финансирование объектов будет осуществляться только при наличии на момент формирования бюджета утвержденной проектной документации (проектной документации, проходящей государственную экспертизу). Планируется создание базы данных о разработанной проектно-сметной документации.

Для повышения эффективности инвестиционной политики государства представляется целесообразным более смелое использование механизмов государственно-частного партнерства.

Оптимизация межбюджетных отношений. Обеспечение устойчивости и сбалансированности местных бюджетов

Несмотря на снижение уровня централизации ресурсов в бюджете, ежегодно расходы местных бюджетов сохраняются на отметке 16-18 процентов валового внутреннего продукта. С учетом высокой степени социальной ориентированности бюджета происходит децентрализация государственных расходов - бюджеты 6 областей и г. Минска составляют более 60 процентов консолидированного бюджета страны.

В местные бюджеты в полном объеме зачисляются такие республиканские налоги, как подоходный налог, налог на прибыль, уплачиваемый коммунальными и негосударственными организациями, налог на недвижимость, земельный налог, отчисляются части налога на добавленную стоимость и экологического налога.

При этом уровень налоговой автономии органов местного управления является незначительным - объем местных налогов и сборов, а также дополнительных поступлений в результате реализации органами местного самоуправления прав по повышению ставок налога на недвижимость и земельного налога составляет не более 6 процентов ресурсов местных бюджетов.

Вертикальный дисбаланс между объемом собственных доходов и объемом расходных обязательств устраняется системой отчислений от регулирующих доходов, межбюджетными трансфертами, а также бюджетными кредитами (в случае возникновения временных кассовых разрывов при исполнении местных бюджетов в течение финансового года).

Действующая система межбюджетных отношений обеспечивает высокий уровень фискального выравнивания, что подтверждается экспертами Всемирного банка. Тем не менее действующие механизмы межбюджетных отношений имеют ряд недостатков:

в отношении политики установления нормативов отчислений от налогов (сборов, пошлин):

нормативы отчислений в бюджеты областей и г. Минска от части республиканских налогов устанавливаются ежегодно (налог на добавленную стоимость, налог на прибыль);

распределение налогов между местными бюджетами на территории областей хоть и характеризуется устойчивостью во времени, может изменяться в пределах диапазонов, установленных в Бюджетном кодексе Республики Беларусь;

административно-территориальным единицам не гарантирован равный доступ к ресурсам бюджета региона;

в отношении межбюджетных трансфертов:

несовершенство механизмов предоставления субвенций;

отсутствие формульного подхода к расчету межбюджетных трансфертов.

Данные недостатки препятствуют качественному прогнозированию объема бюджетных ресурсов, доступных к вовлечению на цели социально-экономического развития территорий в среднесрочной перспективе.

Целью межбюджетных отношений является создание равных финансовых условий и возможностей для органов местного управления и самоуправления для реализации возложенных на них полномочий и задач, а также стимулов для расширения налоговой базы регионов. Оптимизация межбюджетных отношений является неотъемлемой частью процесса реформирования системы управления государственными финансами.

В краткосрочной перспективе основными направлениями оптимизации межбюджетных отношений являются установление на постоянной основе правил распределения доходов между бюджетами всех уровней, а также упорядочение процесса распределения субвенций во взаимосвязи с целями государственной политики.

В среднесрочной перспективе совершенствование межбюджетных отношений будет направлено на выработку формульной методики расчета межбюджетных трансфертов. Принимая во внимание, что данный вопрос затрагивает интересы местных органов управления и самоуправления, а также министерств, потребуются всесторонняя проработка компонентов формулы в сотрудничестве с республиканскими и местными органами государственного управления, научным сообществом и проведение оценки ее регулирующего воздействия.

Разработка эффективной и действенной системы управления внебюджетными средствами сектора государственного управления

Одним из ключевых принципов системы единого казначейского счета (далее - ЕКС) наряду с единой структурой и казначейским контролем является всесторонний охват государственных средств. Отсутствие надлежащего учета внебюджетных средств сектора государственного управления не позволяет создать эффективную систему управления государственными финансами. Полная консолидация внебюджетных средств на ЕКС является одной из основных задач. Решение этой задачи планируется осуществлять взвешенно и постепенно с проведением глубокого анализа и выявлением всех рисков, которые могут возникнуть при изменении подхода к управлению внебюджетными операциями сектора государственного управления.

К внебюджетным средствам сектора государственного управления в Республике Беларусь относятся:

государственные внебюджетные фонды;

средства, получаемые государственными органами (их территориальными органами);

средства от приносящей доходы деятельности бюджетных организаций;

средства в виде международной технической и иностранной безвозмездной помощи.

Перевод внебюджетных средств в систему казначейства предусматривается в три этапа:

на первом этапе - перевод на ЕКС всех государственных внебюджетных фондов. Основанием для такого перевода являются положения статей 20 и 23 Бюджетного кодекса Республики Беларусь, согласно которым средства государственных внебюджетных фондов находятся в республиканской собственности и исполнение бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется через ЕКС;

на втором этапе - перевод на ЕКС средств, получаемых государственными органами (их территориальными органами). Основанием для такого перевода является положение статьи 261 Бюджетного кодекса Республики Беларусь, согласно которому средства, в том числе в иностранной валюте, получаемые государственными органами (их территориальными органами), зачисляются в республиканский и местные бюджеты;

на третьем этапе - перевод на ЕКС средств от приносящей доходы деятельности бюджетных организаций. Основанием для такого перевода является положение статьи 105 Бюджетного кодекса Республики Беларусь, согласно которому внебюджетные средства бюджетных организаций учитываются на ЕКС.

Третий этап самый сложный, так как для его осуществления потребуется дополнительная реформа, а именно радикальный пересмотр реестра получателей бюджетных средств с тем, чтобы оставить в нем только те организации, которые предоставляют общественные блага, а организации, предоставляющие услуги, легко реализуемые на рынке, и те, у которых внебюджетная деятельность является доминирующей, перевести в коммерческий сектор. Эта работа потребует политических решений пересмотра полномочий, ответственности и разграничения функций получателей бюджетных средств, органов казначейства в части распоряжения государственными средствами, зачисляемыми на ЕКС, а также наличия технических возможностей, утверждения соответствующих процедур и порядка действий.

Отдельно предусматривается изучение вопроса о переводе на ЕКС средств (их части) международной технической и иностранной безвозмездной помощи.

Предусматривается продолжение поэтапного перевода внебюджетных средств в систему казначейства в 2016 году с учетом результатов работы в 2015 году международных консультантов по оказанию содействия Министерству финансов в совершенствовании казначейского исполнения бюджета.

Срок проведения каждого из этапов будет устанавливаться законом о республиканском бюджете на соответствующий финансовый год по мере завершения предыдущего этапа. Второй и третий этапы реформы предусматривается начать после перехода на среднесрочное бюджетное планирование, ориентированное на результаты.

При переходе на каждый новый этап предусматривается:

проведение анализа источников и направлений расходования соответствующих внебюджетных средств, видов операций по каждому из счетов;

внесение в Правительство Республики Беларусь рекомендаций по возможному изменению подходов к системе управления соответствующими внебюджетными средствами для последующего их представления Президенту Республики Беларусь и в Парламент Республики Беларусь.

По завершении каждого из этапов проводимой реформы счета по учету соответствующих внебюджетных средств будут закрываться и их операции переводиться на счета казначейства.

В случае выявления чистых выгод хранения средств за пределами структуры ЕКС следует выработать меры по обеспечению эффективного контроля и представления отчетности по таким счетам, регулярно пересматривая основания для их функционирования. Принцип консолидации средств должен быть сохранен.

Совершенствование механизмов управления государственным долгом

С 2014 года Республика Беларусь вступила в период пиковых выплат по государственному долгу. С учетом рекомендаций международных организаций и в целях обеспечения макроэкономической и социальной стабильности в условиях нарастания внешних вызовов и угроз и создания условий для динамичного экономического развития в ближайшие годы Премьер-министром Республики Беларусь утверждена стратегия управления государственным долгом Республики Беларусь на 2015-2020 годы, в рамках которой выработаны показатели экономической безопасности (целевые ориентиры) и определены правила, систематическое выполнение которых позволит обеспечить постепенное снижение напряженности выплат по государственному долгу.

Задачами управления государственным долгом являются:

безусловное выполнение всех долговых обязательств;

обеспечение безопасного уровня размера государственного долга, его структуры и платежей по его погашению и обслуживанию;

обеспечение устойчивости республиканского бюджета.

Планируется принятие следующих мер:

совершенствование механизмов управления государственным долгом, в том числе:

разработка алгоритма принятия решений о привлечении новых государственных займов и определение процедуры их комплексной экспертизы, включающей анализ стоимости заимствования, рисков и влияния на параметры экономической безопасности, структуру и платежи по государственному долгу;

определение безопасного уровня размера государственного долга с учетом гарантированного долга, а также прямого и гарантированного долга органов местного управления и самоуправления;

разработка матрицы рисков по управлению государственным долгом, включая гарантированный долг, а также прямым и гарантированным долгом органов местного управления и самоуправления и выбор мер по их минимизации;

определение порогового значения доли связанных кредитов в портфеле государственного долга;

разработка стратегии управления государственным долгом, номинированным в национальной валюте;

разработка стратегии управления условными обязательствами;

совершенствование существующей институциональной структуры управления государственным долгом, включая расширение взаимодействия с банками в целях повышения эффективности и снижения операционного риска;

проведение работы по развитию внутреннего рынка ценных бумаг;

модернизация программного обеспечения, в частности интеграция нескольких программных блоков (по учету внешнего, внутреннего и гарантированного долга, а также прямого и гарантированного долга органов местного управления и самоуправления) в единую базу данных, позволяющую составлять сценарные прогнозы государственного долга, платежей по нему и показателей экономической безопасности с учетом изменения курсов валют, ставок (libor, euribor, ставка рефинансирования Национального банка) и макроэкономических параметров.

Формирование и ведение общедоступных информационных ресурсов

Эффективность проводимой налоговой и бюджетной политики во многом зависит от доверия населения страны, открытости, прозрачности деятельности государственных органов и организаций, объяснения обществу причин принятия тех или иных решений, задач и перспектив деятельности государственных органов.

В Республике Беларусь основы транспарентности государственного управления заложены в Конституции Республики Беларусь, в соответствии со статьей 34 которой гражданам Республики Беларусь гарантируется право на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, общественных объединений, политической, экономической, культурной и международной жизни, состоянии окружающей среды.

Государственные органы, общественные объединения, должностные лица обязаны предоставлять гражданину Республики Беларусь возможность ознакомиться с материалами, затрагивающими его права и законные интересы.

Конституционные нормы получили развитие в ряде законодательных актов, среди которых базовым является Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 года «Об информации, информатизации и защите информации» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., № 279, 2/1552). Данным актом определены правовой режим информации, способы ее распространения, предоставления и другое.

Однако, несмотря на активное развитие законодательства в области информационных отношений, отдельные вопросы, связанные с доступом к информации о деятельности государственных органов и организаций, не решены. Внедрение в деятельность государственных органов и организаций принципов гласности, открытости, отчета перед населением предполагает обеспечение доступа общественности к информации о деятельности государственных органов.

Одной из задач управления государственными финансами является повышение информированности общества о деятельности государственных органов и организаций и открытости бюджета.

Открытость бюджета позволяет общественности судить о том, насколько бережно и эффективно используются государственные средства.

К нормам надлежащей практики в области обеспечения прозрачности бюджетного процесса относятся:

предоставление государственными органами и организациями исчерпывающей и надежной информации о прошлой, текущей и будущей своей деятельности;

обеспечение граждан и юридических лиц достоверной информацией о государственных финансах, а также их участие в формировании местных бюджетов;

расширение доступа к международным рынкам капитала.

Усиление контроля со стороны гражданского общества и международных рынков создает у государственных органов стимулы для проведения взвешенной экономической политики и достижения большей финансовой стабильности.

С учетом изложенного особую важность приобретает решение следующих задач:

принятие отдельного законодательного акта, предусматривающего уровни раскрытия информации о деятельности государственных органов и организаций и повышение открытости их деятельности. Следует определить понятие «информация о деятельности государственных органов и организаций», критерии предоставления данной информации заявителю (юридическому или физическому лицу) на возмездной или безвозмездной основе, закрепить в законодательстве перечень оснований для отказа в предоставлении информации о деятельности государственных органов и организаций;

определение на всех стадиях бюджетного процесса перечня документов для раскрытия их общественности, включая проект бюджета и сопутствующую бюджетную документацию, гражданский бюджет (адаптированная версия для граждан), текущий отчет (ежемесячный отчет), полугодовой, годовой обзор или отчет, аудиторский отчет;

создание автоматизированных сервисов предоставления информации о бюджете и его исполнении для граждан в рамках ИИСУГФ;

обеспечение эффективной работы официальных сайтов государственных органов и организаций в глобальной компьютерной сети Интернет, в том числе сайтов Министерства финансов и местных исполнительных и распорядительных органов, в части размещения на них упрощенного варианта соответствующего бюджета для граждан, приведения основных характеристик бюджетной системы, межбюджетных отношений, налогообложения, доходов и расходов бюджетов в целом, а также характеристик расходов по государственным программам и другой актуальной и востребованной информации (например, об индексации пенсий, размере выплат отдельным категориям граждан, повышении заработной платы в бюджетной сфере);

представление информации об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год не только в Правительство Республики Беларусь и Президенту Республики Беларусь, но и в Парламент и широкой общественности. Это позволит депутатам объективно рассматривать законопроект о бюджете на очередной финансовый бюджетный год и среднесрочную финансовую программу, а обществу быть информированным в отношении исполнения бюджета, допущенных нарушениях и ответственности за нарушение бюджетного законодательства;

участие в Инициативе открытости бюджета и глобальной программе обследования открытости бюджетов, выполняемой Международным партнерством по бюджету (далее - МПБ).

По данным международных экспертов сокращение уровня непрозрачности бюджета в среднем на один пункт равнозначно увеличению среднегодового ВВП на душу населения примерно на 1 тыс. долларов США, прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП - на 1 процент и сокращению инфляции на 0,5 процента.

Обследование открытости бюджета представляет всеобъемлющий обзор, анализ и оценку степени доступа общественности к информации о бюджете. МПБ осуществляет регулярное составление рейтинга по индексу открытости бюджета (Open Budget Index), в котором Российская Федерация входит в десятку лучших стран, Казахстан занимает 49-е место.

В рамках указанной Инициативы может осуществляться оценка прозрачности бюджетов отдельных административно-территориальных единиц, а также бюджетных организаций, предоставляющих услуги населению. Кроме того, возможно оказание содействия в части составления и публикации бюджетов для граждан, создание документальных фильмов, выпуск передач на радио и телевидении по вопросам прозрачности бюджетов.

ГЛАВА 5  
ПРЕДСКАЗУЕМОСТЬ И КОНТРОЛЬ В ПРОЦЕССЕ ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА

Консолидация государственных средств на ЕКС

Приоритетами для казначейства являются разработка комплексного подхода к совершенствованию управления ЕКС, механизма контроля ликвидности, а также повышение эффективности получения информации по ЕКС и оптимизация его структуры.

К основным направлениям совершенствования управления ЕКС относятся:

более полный охват государственных средств для консолидации на ЕКС;

совершенствование механизмов прогнозирования и управления свободными остатками средств на ЕКС.

В Республике Беларусь действует надежная система ЕКС. Однако ЕКС не охватывает внебюджетные операции (внебюджетные расходы сектора государственного управления, квазифискальные операции, целевое кредитование).

При проведении оценки, результаты которой отражены в отчете ГРФП, отмечалось, что часть внебюджетных расходов сектора государственного управления, которые поддаются количественному измерению, относятся к неучтенным. Эти средства находятся за пределами ЕКС на многочисленных счетах организаций. Отчетность по ним представляется в Министерство финансов, но они не включаются в оценки бюджета.

Значительный объем внебюджетных операций и одновременное использование различных процедур управления денежными потоками осложняют определение стратегических приоритетов в распределении имеющихся средств, контроль и представление отчетности, уменьшают эффективность управления государственными средствами.

Повышение эффективности управления государственными финансами возможно без утраты преимуществ, которые дает использование отдельных счетов. Более широкое использование ЕКС обеспечит возможность для оптимизации количества счетов. Бюджетным организациям будет предоставлено право вести меньшее количество счетов, в то время как контроль за операциями будет осуществляться за счет применения других механизмов.

Следует отметить, что работа по консолидации государственных средств на ЕКС сопряжена с рядом сдерживающих факторов. Для изменения существующих подходов потребуется анализ и пересмотр нормативной правовой базы, регулирующей вопросы внебюджетной деятельности сектора государственного управления, разъяснение бюджетным организациям цели проводимой реформы, необходимости интеграции счетов на ЕКС и того, что им будет сохранен доступ к использованию внебюджетных средств.

Вторым направлением совершенствования ЕКС является улучшение механизмов прогнозирования и управления свободными остатками средств на ЕКС.

После принятия закона о республиканском бюджете на очередной финансовый год казначейство составляет ежегодный прогноз денежных потоков по республиканскому бюджету и ЕКС на основе информации о поступлении доходов, а в отношении расходов - на основе бюджетных обязательств с учетом складывающейся сезонности расходов. Такой прогноз составляется с разбивкой по кварталам, а также месяцам внутри квартала и используется для проведения общего мониторинга исполнения бюджета, отслеживания сальдо бюджета и кассовой позиции. Кроме того, он позволяет предупредить ситуации, когда ожидаемые поступления могут не покрывать плановые расходы. Прогноз ежемесячно обновляется по результатам исполнения бюджета и при корректировке прогнозов. Формальные корректировки вносятся ежеквартально.

Кроме того, казначейство применяет внутренние процедуры актуализации прогнозов в течение месяца. Мониторинг прогноза проводится каждую неделю до 20-го числа месяца, затем ежедневно до конца месяца.

До 20-го числа большинство потоков имеют предсказуемый характер, а после 20-го числа происходит поступление основных налоговых доходов, что требует более тщательного мониторинга и оценки, принимая во внимание общее влияние на окончательную кассовую позицию за месяц и на годовой прогноз.

В целях управления ликвидностью казначейство составляет прогнозы на более короткие сроки (неделю) и отправляет их Национальному банку. Казначейство ежедневно пересматривает свою кассовую позицию для определения возможного сальдо на следующий день, что также сообщается Национальному банку. Однако казначейство не устанавливает целевых показателей минимального размера кассового остатка, вместо этого в качестве альтернативной формы управления ликвидностью оно определяет, какие из низкоприоритетных платежей будут проведены в тот или иной день. Большие задержки в исполнении платежей случаются очень редко, что подтверждается низким уровнем просроченных платежей.

Альтернативным подходом к управлению денежными средствами является определение потребности в платежах на максимально возможную перспективу и обеспечение наличия достаточного количества денежных средств для осуществления этих платежей. Данный подход предполагает внедрение новых механизмов и способов учета денежных потоков. Для его реализации предусматривается решение задач по повышению:

точности прогнозирования денежных потоков;

эффективности управления остатками денежных средств на ЕКС.

Для достижения точности прогнозирования денежных потоков необходимы:

внедрение механизма администрирования доходов и источников финансирования дефицита бюджета, а также установление процедур информационного взаимодействия соответствующих структур с казначейством;

совершенствование подходов к планированию расходов путем учета всех принимаемых бюджетными организациями обязательств в момент заключения договоров, учета в информационной системе срока платежа по всем расходам получателей бюджетных средств, законодательное определение конечного срока оплаты просроченной задолженности и сроков обработки платежей;

максимальная автоматизация сбора данных для составления кассовых планов.

Для повышения эффективности управления остатками денежных средств на ЕКС, получения дополнительного дохода, обеспечения покрытия временных кассовых разрывов, регулирования (в отдельных случаях) состояния финансового рынка необходимо расширение полномочий Министерства финансов, установление четких правил и совершенствование механизмов размещения временно свободных средств ЕКС, привлечения средств на ЕКС.

Предполагается установить процедуры для таких способов размещения временно свободных средств ЕКС, как банковские депозиты, предоставление бюджетных кредитов, инвестирование в ценные бумаги.

При размещении средств в банковские депозиты планируется обеспечить регулярное и частое размещение средств, открытый механизм конкурентного отбора заявок, предложение разной по срокам линейки депозитов, размещаемых в течение календарного месяца, использование современной, эффективной торговой платформы.

Решение проблемных вопросов и минимизация рисков, которые могут возникнуть при реализации указанных направлений совершенствования управления ЕКС, предусматриваются путем получения Министерством финансов международной технической помощи на закупку соответствующих консультационных услуг, а также усиления потенциала казначейства.

Повышение эффективности учета и контроля в процессе исполнения расходных обязательств

В настоящее время имеется довольно широкий набор средств внутреннего контроля, нормативная правовая база, включая Бюджетный кодекс Республики Беларусь, что позволяет обеспечить возможность регистрации бюджетных обязательств (договоров, контрактов) в действующей системе казначейства с резервированием соответствующих бюджетных ассигнований.

В соответствии со статьей 82 Бюджетного кодекса Республики Беларусь получатели бюджетных средств обязаны принимать бюджетные обязательства только в пределах предусмотренных бюджетных ассигнований и в случае уменьшения распорядителем бюджетных средств размера ранее доведенных бюджетных ассигнований, приводящего к невозможности исполнения принятых бюджетных обязательств и заключенных договоров (соглашений), принять меры по корректировке указанных договоров (соглашений) по суммам, срокам и условиям выполнения.

Статьей 138 Бюджетного кодекса Республики Беларусь принятие обязательств, не обеспеченных бюджетными ассигнованиями, определяется как нарушение бюджетного законодательства, влекущее применение санкций.

Органы государственного казначейства осуществляют учет бюджетных обязательств в автоматизированной системе государственного казначейства по мере представления документов на оплату обязательств в соответствии с постановлением Министерства финансов Республики Беларусь от 27 июля 2011 г. № 63 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и осуществления исполнения республиканского бюджета, местных бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов по расходам и признании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Министерства финансов Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2012 г., № 11, 8/24674). Проведение территориальным казначейством платежей по оплате расходов на закупку товаров, работ, услуг осуществляется только при условии регистрации обязательств получателя бюджетных средств на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в пределах предусмотренных ему бюджетных ассигнований в текущем финансовом году. Регистрация обязательств осуществляется независимо от их суммы.

Тем не менее это условие является обязательным только в случае определенных категорий расходов, и не все пользователи вводят информацию в казначейскую систему непосредственно и своевременно. Это создает риск того, что обязательства не будут зарегистрированы заблаговременно для целей оптимального планирования потоков денежных средств и недопущения просроченной задолженности при нехватке денежных средств.

В связи с этим все действия, которые ведут к формированию фактических или условных обязательств, должны регистрироваться в системе сразу после их принятия, как только это становится практически возможным. А для этого потребуются переходные механизмы с четко определенной процедурой, которая должна будет применяться всеми организациями при введении новой информационной системы.

Для решения указанного вопроса необходимы также:

анализ процедур, установленных для обязательств, в целях определения подходов к обеспечению максимального учета обязательств в течение минимального количества дней после формирования обязательства;

определение требований к новой системе, в том числе в части контроля за обязательствами, а также переходных механизмов, призванных обеспечить гибкость действующей системы. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Для повышения финансовой дисциплины в действующее законодательство внесены изменения, устанавливающие обязательные сроки для регистрации принятых договорных обязательств, а также изменений и дополнений к ним - в течение 10 рабочих дней с момента их принятия. Вместе с тем ответственность за несоблюдение указанных сроков законодательством не установлена;

согласование необходимых изменений и разработка общих процедур для учета обязательств, разработка положений, которыми будут руководствоваться организации, осуществление мониторинга их выполнения и контроля за организациями с высоким уровнем риска, а также формирование адекватных механизмов для контроля за обязательствами.

Регистрируя сроки исполнения обязательств по оплате расходов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, а также разработав схему регистрации сроков исполнения обязательств по выплате заработной платы, можно будет оценивать потенциальные расходы бюджета и на их основе составлять кассовый план. Но следует иметь в виду возможные сложности с оплатой обязательств в сроки, поскольку установление сроков оплаты регулируется договором, а договор не учитывает особенности сроков исполнения обязательств бюджета по выплате заработной платы, пенсий и других расходов.

В связи с этим необходимо установление четких механизмов обработки платежей, которые должны быть предсказуемыми и справедливыми. Для достижения этой цели потребуется ряд дополнительных механизмов, а именно:

все договоры, контракты должны подлежать контролю в части обязательств;

кредиторская задолженность должна признаваться при получении товаров и услуг бюджетной организацией. Установленный срок должен основываться на дате признания;

срок платежа должен указываться в «стандартных условиях поставки» для государственных органов. Оплата будет осуществляться системой исходя из даты получения товаров и услуг бюджетной организацией. При этом задержки в регистрации платежных поручений в централизованной системе не будут влиять на срок оплаты и казначейство будет придерживаться последовательного подхода к осуществлению платежей;

необходимо определить требования по обязательствам и правила осуществления оплаты через новую информационную систему;

любые просроченные платежи будут считаться просроченной задолженностью, учитываться и контролироваться.

Создание современной, эффективной торговой платформы государственных закупок

Работа над созданием эффективной системы государственных закупок начата с принятием Указа Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2008 г. № 618 «О государственных закупках в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2008 г., № 277, 1/10220), направленного на обеспечение рационального, эффективного и прозрачного расходования государственных средств, добросовестной конкуренции среди поставщиков товаров (исполнителей работ и услуг), повышения ответственности распорядителей бюджетных средств при осуществлении закупок товаров (работ, услуг).

Для дальнейшего совершенствования эффективности функционирования системы государственных закупок в Республике Беларусь принят Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 года «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» (Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, 21.07.2012, 2/1971). Министерство антимонопольного регулирования и торговли определено уполномоченным государственным органом по осуществлению государственных закупок.

В соответствии с требованиями Договора о Евразийском экономическом союзе, вступившего в силу с 1 января 2015 г., для проведения единой государственной политики в области государственных закупок товаров (работ, услуг) в указанный Закон будет внесен ряд изменений.

Ожидается проведение в электронном формате на электронных торговых площадках, операторами которых являются РУП «Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен» и ОАО «Белорусская универсальная товарная биржа», не только электронных аукционов и процедур запроса ценовых предложений, но и других конкурентных видов процедур государственных закупок.

Преимущества работы электронных торговых площадок для осуществления государственных закупок очевидны. Это значительная экономия рабочего времени и денежных средств, прозрачность и открытость процесса закупок, честная конкуренция, участие в торгах возможно из любой точки мира.

Работая на современной электронной торговой площадке, заказчик сможет успешно решать различные вопросы, а именно ознакомиться с перечнем организаций, работающих на электронной торговой площадке, осуществлять поиск поставщиков интересующих товаров, работ и услуг, получить информацию по организации, проводить сравнительный анализ различных показателей деятельности организаций, правильно выбрать контрагентов для выполнения поставок, работ и услуг по интересующей тематике. Дополнительно предусматривается создание каталога товаров, работ, услуг, библиотеки примерных договоров (условий договоров).

Для этого потребуется законодательное определение государственного органа или организации, уполномоченных на ведение базы данных, закрепление ответственности участников данного процесса за обязательное размещение информации и ее достоверность, подготовка операторов электронных торговых площадок к работе в новых условиях, а также модернизация с учетом планируемых изменений в законодательстве официального сайта по государственным закупкам.

Переход на электронный формат всех видов процедур государственных закупок будет способствовать повышению гласности проведения данных процедур, расширению числа их участников.

Преимуществом электронной торговой площадки является также функция защиты информации, которая делает возможным безопасный электронный документооборот. На данном этапе реализуется механизм по обмену документами, подтверждающими оплату бюджетных обязательств, в электронном виде. В перспективе предусматривается возможность заключения и регистрации договоров в форме электронного документа, построенного с использованием сертифицированных средств криптографической защиты информации (электронной цифровой подписи).

Электронная цифровая подпись, выданная в удостоверяющем центре одного из операторов электронной торговой площадки, позволит проводить процедуры государственных закупок, а также принимать участие в них на любой электронной площадке (без взимания дополнительной платы).

Помимо указанных изменений предусматривается также:

дополнение перечня случаев, при которых поставщик (подрядчик, исполнитель) может быть включен в список поставщиков (подрядчиков, исполнителей), временно не допускаемых к участию в процедурах государственных закупок;

определение сроков заключения договоров по результатам проведенных процедур государственных закупок - не ранее 10 календарных дней и не позднее 30 календарных дней с даты принятия решения об определении участника-победителя;

определение перечня случаев осуществления государственных закупок с применением процедуры закупки из одного источника в соответствии с перечнем, предусмотренным Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года;

совершенствование механизма подачи и рассмотрения жалобы по государственным закупкам, который позволит устранить существующие проблемы со своевременностью поступления жалоб и сделать данный процесс максимально открытым и прозрачным.

В целях упрощения процедуры государственной закупки будет оптимизирован процесс документооборота, предусмотрена возможность проведения переговоров между заказчиком (организатором) и участником-победителем о снижении цены до заключения договора, открыты для свободного ознакомления предложения участников процедуры закупки, за исключением документов, содержащих информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено в соответствии с законодательством.

Создание единой информационной платформы государственных закупок планируется осуществлять во взаимосвязи с системой государственного казначейства, что позволит определить взаимосвязь информации о заключенных получателями бюджетных средств договорах, контрактах с бюджетными обязательствами и до минимума сократить сроки регистрации обязательств. Бюджетные организации будут проводить закупки, заключать договоры в пределах сумм выделенных им поквартальных плановых назначений. Для упрощения процедуры проверки подтверждающих документов и заполнения учетных регистров базы данных потребуется разработка типовых форм договоров об оплате расходов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств бюджета.

При этом будет обеспечена взаимосвязь бюджетного процесса и процедур планирования закупок товаров (работ, услуг), полная автоматизация системы государственных закупок, начиная от планирования, заканчивая оплатой за выполнение договорных обязательств. Эффективность системы во многом будет зависеть от слаженной и квалифицированной работы специалистов Министерства антимонопольного регулирования и торговли, Министерства финансов, операторов электронных торговых площадок.

ГЛАВА 6  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА И ОТЧЕТНОСТИ В СЕКТОРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Существующая система бухгалтерского учета в секторе государственного управления основана на национальном законодательстве, которое применяется последовательно, но не позволяет в полной мере получить информацию о потоках и запасах активов и обязательств, финансовых результатах деятельности сектора государственного управления, эффективности использования государственных средств. Принятие качественных и своевременных управленческих решений без указанной информации проблематично.

Несколько видов планов счетов бухгалтерского учета в различных областях государственной деятельности Республики Беларусь и отдельная бюджетная классификация затрудняют подготовку финансовой отчетности для сектора государственного управления и определение требований в рамках одной интегрированной структуры.

Получение качественной и достоверной информации может быть обеспечено при применении методологии ведения бухгалтерского учета и отчетности, соответствующей международным стандартам. В связи с этим совершенствование системы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления Республики Беларусь предусматривается ориентировать на решение следующих основных задач:

унификация методологии ведения бухгалтерского учета и управленческого учета в секторе государственного управления, обеспечение возможности применения единого плана счетов, интегрированного с бюджетной классификацией, для лучшей увязки бюджетной и бухгалтерской отчетности субъектов сектора государственного управления и более полного раскрытия информации о проводимых операциях;

улучшение качества управления государственной собственностью;

централизованный подход к автоматизации всех видов учетной деятельности на всех уровнях бюджета, оптимизация издержек на ведение бухгалтерского учета за счет предоставления доступа бюджетным организациям к централизованной системе ведения бухгалтерского учета. В настоящее время исполнение бюджета контролируется через систему главного государственного казначейства, которая не в полной мере удовлетворяет потребностям отдельных бюджетных организаций в области бухгалтерского учета и управления, в результате чего им приходится пользоваться различными системами учета;

повышение прозрачности информации о результатах деятельности субъектов сектора государственного управления и обеспечение доступа общественности к информации о государственных финансах для улучшения инвестиционного климата в стране.

Для решения указанных задач необходимо изменение философии управления. Глобализация мировой экономики и финансовых рынков способствовала признанию МСФООС как единого свода международных стандартов учета для подготовки сопоставимой и высококачественной финансовой отчетности сектора государственного управления.

Мировой опыт подтверждает, что такие качественные характеристики, как понятность, уместность, достоверность и сопоставимость информации, достигаются с помощью непосредственного использования международных стандартов или применения их в качестве основы для построения национальной системы бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

Реформы в данном направлении осуществляются во всей Европе и в большинстве стран Центральной Азии и включают преимущественное введение национальных стандартов бухгалтерского учета в секторе государственного управления, соответствующих МСФООС. Некоторые страны уже ввели МСФООС или совместимые с МСФООС национальные стандарты (Республика Албания, Азербайджанская Республика, Республика Хорватия, Республика Казахстан, Республика Македония, Республика Черногория, Республика Сербия и Республика Таджикистан), другие (Республика Армения, Республика Грузия, Киргизская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Украина) включили это в свои планы.

Общими для всех стран преимуществами при введении стандартов являются следующие:

более высокое качество финансовой информации, что, в свою очередь, помогает обеспечить больше возможностей для оценки результатов деятельности сектора государственного управления;

возможность более легкой адаптации к изменениям;

более высокая степень интеграции бюджета, финансового учета и отчетности;

повышение прозрачности;

улучшение управления государственными активами за счет повышения достоверности и полноты информации;

повышение качества стратегического планирования, управления государственными финансами и разработки экономической политики, к примеру повышение эффективности в распределении бюджетных ресурсов;

возможность сравнивать финансовую отчетность с отчетностью других стран.

Причинами изменения текущей практики бухгалтерского учета и отчетности в Республике Беларусь и создания стандартов бухгалтерского учета и отчетности, совместимых с МСФООС, являются:

изменение качества финансовой отчетности;

сопоставление государственной финансовой отчетности с международными показателями. Помимо единства стандартов, применяемых в стране, для статистики важна сопоставимость показателей государственного финансового учета и отчетности с аналогичными показателями зарубежных стран. Для этого необходимо, чтобы отечественные показатели базировались на той же первичной основе, что и зарубежные. При этом для сопоставления должна использоваться информация, которая получена на основе источников, формируемых по единым правилам;

поддержка других направлений реформирования системы управления государственными финансами.

Надежная система бухгалтерского учета и отчетности является необходимой предпосылкой и поддерживающим фактором для других направлений реформирования системы управления государственными финансами. В частности, в планировании и исполнении бюджета все больший акцент делается на результаты. Эти же цели преследуют и МСФООС, в соответствии с которыми составление финансовой отчетности в секторе государственного управления должно быть направлено не только на предоставление информации для принятия решений, но и на то, чтобы организация отчиталась за предоставленные ей ресурсы. Обеспечение качественной и полной информации является необходимым условием и для других направлений реформы в данной сфере.

На начальном этапе разработки национальных стандартов в соответствии с МСФООС важно учесть особенности, которые могут возникнуть в условиях Республики Беларусь, назначить временные рамки для проведения реформы, определить их влияние на финансовый контроль и внутренний аудит, провести анализ затрат и выгод.

Благодаря разработке национальных стандартов будет обеспечена возможность представления дополнительной информации, которая позволит более качественно оценивать размер капитала, его использование, затраты на предоставление услуг, эффективность оказания услуг. В нынешних условиях эта возможность отсутствует, так как все усилия сосредоточены на анализе доходов и расходов.

С учетом недостатков кассового метода ведения учета (ограниченность охвата операций кассовыми потоками текущего отчетного периода, регистрация в учете только операций по движению денежных средств бюджетов) перспективным направлением развития может стать переход на метод начисления, преимуществами которого являются признание расходов в момент их совершения, раскрытие в отчетности информации о состоянии активов и обязательств, повышение прозрачности и достоверности информации о результатах исполнения бюджета, возможность анализа некассовых операций (выпадающих доходов, расходов), оказывающих экономическое воздействие на эффективность управления государственными финансами. Внедрение национальных стандартов учета на основе метода начисления требует значительного объема дополнительной информации по сравнению с данными на основе кассового метода, новых подходов к работе (например, применение системы двойной записи и отражение событий на момент их реализации, а не на момент движения денежных средств), а также квалифицированного персонала для выполнения ключевых функций бухгалтерского учета в каждой организации.

Поэтому для разработки и применения национальных стандартов необходим всеобъемлющий и долгосрочный план реализации реформ, включающий:

подготовительные меры, в том числе:

проведение исследования существующей национальной системы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления и ее сравнительный анализ с МСФООС. Для выполнения указанной работы привлечен международный консультант;

разработку концепции сближения национальной системы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления с МСФООС, содержащей методологические и практические аспекты подготовки и внедрения национальных стандартов, а также внесения изменений в действующие нормативные правовые акты или подготовки новых нормативных правовых актов, направленных на повышение эффективности управления государственными финансами, и детального плана ее реализации. Результаты такой деятельности позволят получить комплексное и глубокое технико-экономическое обоснование в отношении принятия и внедрения национальных стандартов в соответствии с МСФООС, а также выявить преимущества и проблемы, которые могут возникнуть на этом пути;

разработку концептуального дизайна единого плана счетов бухгалтерского учета в секторе государственного управления, интегрированного с бюджетной классификацией, в котором будут определены сегменты для включения в единый план счетов бухгалтерского учета в секторе государственного управления, соответствующие принципам и стандартам МСФООС, требованиям Руководства по статистике государственных финансов;

определение рисков, связанных с реформой, и плана действий по смягчению и управлению этими рисками;

институциональное развитие, в том числе:

создание координационного совета по разработке единого плана счетов, национальных стандартов бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления в соответствии с МСФООС, определение его полномочий, функций, регламента работы и порядка взаимодействия с Министерством финансов, субъектами сектора государственного управления. При этом важно учесть интересы всех заинтересованных сторон, в том числе не допустить резких отличий бухгалтерского и налогового учета;

изменение внутреннего и внешнего контроля одновременно с разработкой и внедрением национальных стандартов;

изменение методологических подходов, в том числе:

определение количества, структуры и содержания национальных стандартов бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления;

определение форм финансовой отчетности с учетом будущих потребностей;

разработку нормативного правового акта, определяющего процедуры (метод) разработки, утверждения и внедрения национальных стандартов бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления и методических рекомендаций по их применению. При этом важно, чтобы применялись переходные механизмы, позволяющие избежать задержек во внедрении разработанных национальных стандартов;

образовательную программу, в том числе:

формирование плана обучения специалистов по вопросам МСФООС;

обучение персонала для выполнения ключевых функций бухгалтерского учета, а также в области внутреннего аудита и финансового контроля;

определение основных требований к кадрам для осуществления образовательной деятельности, обучения и переподготовки для обеспечения реализации реформы системы бухгалтерского учета и отчетности в секторе государственного управления;

создание функционального компонента «Бухгалтерский учет и отчетность» в ИИСУГФ для:

применения единых подходов в ведении бухгалтерского учета (стандартов и требований) для каждого участника бюджетного процесса;

обеспечения интеграции процессов составления, исполнения бюджетов, бухгалтерского учета и подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности Республики Беларусь;

обеспечения сквозного учета операций по исполнению бюджета и санкционирования расходов бюджетных организаций за счет интеграции функциональных компонентов бухгалтерского учета и исполнения бюджета;

автоматизированного формирования консолидированной отчетности об исполнении бюджета Республики Беларусь, удовлетворяющей действующим международным стандартам (включая Руководство по статистике государственных финансов).

ГЛАВА 7  
ВНЕДРЕНИЕ КАЧЕСТВЕННО НОВОГО ПОДХОДА К ОРГАНИЗАЦИИ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ И АУДИТА

Одним из факторов, влияющих на эффективность управления финансовыми ресурсами, является наличие единой целостной системы финансового контроля. Содержание и организация контроля являются обязательными элементами системы управления государственными финансами.

В Республике Беларусь в настоящее время сложилась система контроля за соблюдением бюджетного законодательства, которая приближена к особенностям социально-экономического развития страны и отличается от международной практики.

В соответствии с Лимской декларацией руководящих принципов контроля, принятой Международной организацией высших органов государственного финансового контроля (INTOSAI), контроль - не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является выявление отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов законности, продуктивности, результативности и экономичности в управлении финансами на раннем этапе с тем, чтобы иметь возможность принять корректирующие меры, привлечь виновных к ответственности, получить компенсацию за причиненный ущерб или осуществить мероприятия по предотвращению или сокращению таких нарушений в будущем. При этом контроль в государственной сфере подразделяется на предварительный и последующий, внутренний и внешний. Службы внутреннего контроля создаются отдельными министерствами, организациями. Службы внешнего контроля не являются частью организационной структуры проверяемых организаций. В государстве также должен функционировать высший орган финансового контроля, являющийся органом внешнего контроля и образованный парламентом.

Помимо проверки законности и правильности управления финансами, представления финансовой отчетности высший орган государственного финансового контроля должен осуществлять аудит эффективности расходования государственных средств, который направлен на проверку эффективности, экономичности и результативности государственного управления. Аудит эффективности включает проверку не только финансовых операций, но и управленческой деятельности в целом.

Практически во всех постсоветских странах в последние годы были приняты нормативные правовые акты, определяющие порядок осуществления внутреннего государственного финансового контроля и аудита, внешнего государственного финансового контроля и аудита эффективности.

Отечественная практика отличается от международной практики осуществления контроля в финансовой сфере. В действующем законодательстве Республики Беларусь не нашли отражения базовые понятия «внутренний контроль и аудит», «внешний контроль и аудит», «аудит эффективности», применяющиеся в международной практике.

В Республике Беларусь элементы аудита эффективности применяются точечно (в отдельных программах). Проведение аудита эффективности осуществляется на основании Методических рекомендаций о порядке проведения органами Комитета государственного контроля аудита эффективности, утвержденных распоряжением Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь от 18 июля 2012 г. № 38.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2009 г., № 253, 1/11062) контролирующие (надзорные) органы проводят проверки соблюдения законодательства, принимают необходимые меры по пресечению и предупреждению фактов нарушения законодательства, привлечению к ответственности лиц, действия (бездействие) которых повлекли нарушения законодательства, возмещению вреда, причиненного государству. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь Комитет государственного контроля как высший орган финансового контроля образуется Президентом Республики Беларусь и осуществляет государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

На современном этапе под эффективным функционированием финансовой системы подразумевается прежде всего эффективное использование бюджетных средств, переход к составлению программно-целевого бюджета, ориентированного на результаты, что требует внедрения качественно новых подходов к организации государственного финансового контроля.

Начата работа по подготовке стандартов внешнего аудита (контроля) в органах Евразийского экономического союза, в которых отражены общие вопросы организации внешнего аудита (контроля), содержание, порядок организации, правила и процедуры осуществления предварительного, текущего и последующего аудита (контроля).

Назрела необходимость в комплексном совершенствовании системы контроля в Республике Беларусь, анализе и разграничении полномочий между контролирующими органами по осуществлению финансового контроля и аудита, уточнении на законодательном уровне их форм, объектов и методов, порядка осуществления, мер ответственности за нарушения бюджетного законодательства.

В целях повышения эффективности расходования бюджетных средств акцент будет смещен с контроля за финансовыми потоками на контроль за результатами. Подходы к осуществлению финансового контроля должны быть кардинально изменены: его содержание будет состоять не только в фиксации факта выделения и расходования средств, но и в подтверждении достижения эффекта, на который рассчитывали при принятии решения о выделении средств. На законодательном уровне следует определить показатели эффективности использования государственных средств и имущества в соответствующей сфере деятельности.

Для развития в Республике Беларусь финансового контроля и аудита в соответствии с международными подходами предусматривается:

изучение соответствующего международного опыта (принципов и стандартов), в том числе с привлечением международных экспертов, для сравнительного анализа и выбора наиболее приемлемого пути совершенствования финансового контроля и аудита со стороны государственных органов Республики Беларусь;

создание межведомственной рабочей группы для выработки качественно новых подходов к организации внутреннего финансового контроля и аудита в Республике Беларусь и разработка с привлечением международных экспертов проекта концепции по внедрению данных подходов, плана ее реализации;

упорядочение форм и методов финансового контроля, пересмотр полномочий органов внешнего и внутреннего финансового контроля;

внедрение новых подходов к организации внутреннего финансового контроля и аудита путем внесения соответствующих изменений в бюджетное законодательство;

усиление контроля за эффективностью использования бюджетных средств, государственного имущества, достоверностью отчетности о результатах реализации государственных программ;

повышение квалификации кадров в сфере финансового контроля и аудита путем проведения обучающих семинаров, а также участия в международных семинарах по вопросам финансового контроля и аудита;

формирование требований к реализации соответствующего функционала информационной системы управления государственными финансами Республики Беларусь.

ГЛАВА 8  
РАЗРАБОТКА НОВОЙ ИНТЕГРИРОВАННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ

Эффективное управление государственными финансами - сложнейшая многоаспектная задача, в решении которой немаловажную роль играет информационная система. В целом информационную систему управления государственными финансами можно охарактеризовать как комплекс решений, позволяющих осуществлять планирование бюджета, автоматизировать учет всех финансовых операций, отслеживать финансовые события, формировать финансовую отчетность, влияющую на принятие управленческих решений.

Автоматизированная система финансовых расчетов (далее - АСФР), используемая в настоящее время в Республике Беларусь, разрабатывалась на протяжении продолжительного времени по мере необходимости автоматизации отдельных бизнес-процессов. При этом отсутствие единого подхода к созданию и реализации отдельных задач в АСФР, применение разнообразных систем управления базами данных привели на данном этапе к сложностям в ее сопровождении и дальнейшем развитии. Можно выделить следующие проблемы функционирования АСФР:

широкая номенклатура комплексов задач, их разнообразие, множество связей между задачами, что порождает большой объем информационного обмена между ними;

распределение баз данных по территориальному принципу и децентрализованная многоуровневая структура, что приводит к невозможности получения информации в оперативном режиме;

наличие ряда задач, решенных достаточно давно с применением морально устаревших технологий, что усложняет их сопровождение и создает сложности во взаимосвязи с новыми задачами;

применение современных и эффективных способов удаленного электронного взаимодействия не во всех процессах управления государственными финансами Республики Беларусь;

отсутствие инструментов, обеспечивающих увязку информации об исполнении бюджета с результатами финансово-хозяйственной деятельности распорядителей и получателей бюджетных средств;

отсутствие автоматизированных механизмов предоставления бюджетных данных широкому кругу заинтересованных пользователей.

Наиболее эффективным способом решения названных проблем будет разработка новой ИИСУГФ. Работа над проектом начата в 2014 году с формирования концепции развития автоматизированной информационной системы управления государственными финансами Республики Беларусь, предложений о составе и содержании базовых функциональных требований к новой ИИСУГФ. Предусматривается, что положения указанной концепции будут уточняться по результатам проводимых в рамках настоящей стратегии реформ с тем, чтобы учесть и откорректировать поставленные задачи, сформировать соответствующие технические задания.

Целью создания ИИСУГФ является повышение эффективности управления государственными финансами путем совершенствования методологических, информационных, технических, технологических и аналитических подходов к планированию, исполнению, учету государственных финансов, а также принятию управленческих решений в сфере регулирования государственных финансов на всех уровнях бюджетной системы. При этом предусматривается:

создание единого информационного пространства системы управления государственными финансами, в том числе путем интеграции информационных ресурсов всех уровней бюджетной системы, переход от локальных информационных систем на межведомственное электронное взаимодействие, организованное по единым правилам и принципам;

использование современных информационно-коммуникационных технологий, выравнивание информационно-технической базы государственных органов и иных бюджетных организаций на республиканском и местном уровнях;

преемственность ИИСУГФ по отношению к АСФР с разработкой дополнительного функционала, направленного на решение задач, определенных настоящей стратегией и концепцией развития автоматизированной информационной системы управления государственными финансами Республики Беларусь;

централизованный подход к хранению и обработке информации, обеспечение полноты, актуальности и целостности данных в ИИСУГФ, а также оперативности ее получения, единства терминологии, нормативно-справочной информации, системы показателей, включая прозрачность методик формирования аналитических показателей и регламентов отчетности;

однократность ввода информации, поступающей в систему (преимущественно на основе первичных данных), с возможностью последующего ее многократного использования и, как следствие, сокращение избыточности хранимых данных;

обеспечение единства технических и технологических подходов к созданию и развитию ИИСУГФ, а также гибкость при изменении методологических подходов к управлению государственными финансами, возможность постоянной адаптации системы к изменяющимся условиям и законодательству Республики Беларусь без существенного изменения материально-технической базы;

обеспечение удобства работы пользователей с постоянным улучшением эргономических характеристик системы и предоставлением широкого набора интерфейсов;

сокращение бумажного документооборота между всеми участниками бюджетного процесса, взаимодействующими в рамках системы, переход на юридически значимый защищенный электронный документооборот в сфере управления государственными финансами;

обеспечение поддержки реализации реформ, проводимых в рамках настоящей стратегии, и интеграции процессов формирования и исполнения бюджетов, ведения бухгалтерского учета, а также подготовки финансовой и иной регламентированной отчетности на всех уровнях бюджетной системы Республики Беларусь;

создание единого компонента по управлению государственным долгом за счет объединения автоматизированных комплексов задач по внешнему долгу, внутреннему государственному долгу, внутреннему гарантированному долгу и долгу органов местного управления и самоуправления;

повышение эффективности функционирования контролирующих (надзорных) органов, создание компонента по внутреннему финансовому контролю и аудиту для эффективного проведения контрольной (надзорной) деятельности, интеграция ИИСУГФ и Интегрированной автоматизированной системы контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь;

централизованный учет сведений о структуре и кадровом составе бюджетных организаций, формирование данных о наличии вакантных должностей и кадровом резерве;

возможность создания единого расчетного центра по заработной плате, формирование взаимосвязи между результатами труда и суммой заработной платы сотрудников;

полная автоматизация всех процессов управления финансово-хозяйственной деятельностью бюджетных организаций Республики Беларусь с последующей интеграцией в едином информационном пространстве на всех уровнях бюджетной системы;

введение института администрирования доходов;

создание единой информационной системы управления государственными закупками и ее интеграция с ИИСУГФ;

обеспечение открытости ИИСУГФ для взаимодействия с другими государственными информационными системами и ресурсами, обеспечение информационного взаимодействия с использованием информационно-коммуникационных технологий в рамках Евразийского экономического союза в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе;

расширение спектра оказываемых государственными органами и иными бюджетными организациями электронных услуг, обеспечение их взаимодействия. Интеграция ИИСУГФ и электронного правительства. Планируется, что ИИСУГФ будет являться ключевым компонентом платформы электронного правительства;

внедрение инструментов информационно-аналитической поддержки принятия решений в сфере управления государственными финансами;

доступ общественности к открытым данным о бюджете, создание автоматизированных сервисов предоставления информации о бюджете и его исполнении для граждан Республики Беларусь, включая сервис «народный бюджет», для составления рейтинга предложений для включения расходов в местный бюджет;

обеспечение информационной безопасности и регламентация прав доступа пользователей к данным и функциям ИИСУГФ.

Предполагается, что в основу функциональной архитектуры ИИСУГФ будут положены следующие основные компоненты:

планирование бюджета Республики Беларусь и бюджета Союзного государства (планирование доходов, расходов, источников финансирования дефицита бюджета, направлений использования профицита бюджета, расчет и распределение межбюджетных трансфертов), включая макроэкономическое прогнозирование и планирование государственных инвестиций;

исполнение бюджета Республики Беларусь и бюджета Союзного государства (исполнение по доходам, расходам, источникам финансирования дефицита бюджета, направлениям использования профицита бюджета, бухгалтерский учет исполнения бюджета, консолидированная отчетность об исполнении бюджета и международная отчетность (в соответствии со статистикой государственных финансов);

бухгалтерский учет и отчетность (начисление заработной платы, бухгалтерский учет распорядителей и получателей бюджетных средств, бухгалтерская отчетность);

управление активами (запасами);

управление государственным долгом (планирование государственного долга, учет долговых обязательств, учет государственных ценных бумаг);

внутренний финансовый контроль и аудит (планирование контрольной (надзорной) деятельности, материалы и отчеты о проведенных проверках);

управление персоналом (штатное расписание, учет рабочего времени, ведение кадрового резерва);

мониторинг и анализ эффективности государственных финансов, в том числе создание инструментов общественного обсуждения бюджета.

Данный перечень основных компонентов является предварительным и может быть уточнен с учетом предусматриваемых к реализации реформ.

Система обработки трансакций по указанным компонентам будет осуществляться в режиме реального времени.

Безопасность ИИСУГФ будет обеспечиваться в соответствии с требованиями законодательства о защите информации в государственных информационных системах.

ИИСУГФ будет взаимодействовать с другими информационными системами - налоговых и таможенных органов, Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты, Комитета государственного контроля, Министерства внутренних дел, ОАО «Банк развития Республики Беларусь» и других банков, системой государственных закупок, единой информационной базой данных контролирующих (надзорных) органов, информационными системами органов государственной статистики, интегрированной информационной системой Евразийского экономического союза и другими.

Разработка ИИСУГФ предусматривается на основании адаптированного к условиям Республики Беларусь решения крупного производителя системы управления предприятием (ERP-система) либо заимствованной информационной системы по управлению государственными финансами другой страны, требующей наименьшего изменения.

Для создания и внедрения ИИСУГФ планируется привлечение консультативной помощи для реализации работ по следующим направлениям деятельности:

проектирование и разработка технического и функционального дизайна ИИСУГФ (создание высокоуровнего дизайна (HLD);

разработка комплекта тендерной документации для проведения закупки и доработки программного обеспечения и закупки необходимого оборудования.

Для реализации концепции развития автоматизированной информационной системы управления государственными финансами Республики Беларусь потребуется также на законодательном уровне определить порядок работы по созданию, внедрению и дальнейшему сопровождению ИИСУГФ.

ГЛАВА 9  
ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ И РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОВОДИМЫХ РЕФОРМ

Реализация настоящей стратегии предусматривается с поддержкой Всемирного банка в соответствии со стратегией партнерства Группы Всемирного банка для Республики Беларусь на 2014-2017 финансовые годы.

Реализация настоящей стратегии планируется в два основных этапа.

Первый этап (2016-2019 годы) будет направлен на:

совершенствование правил и процедур управления бюджетом:

при формировании бюджета (бюджетное планирование, ориентированное на результаты, прогнозирование макроэкономических показателей и доходов бюджета, разработка целевых показателей государственных программ и методики оценки эффективности работы государственных органов и бюджетных организаций, мониторинг хода выполнения государственных программ и их оценка и другое);

при исполнении бюджета (владение информацией о кассовых остатках бюджета в режиме реального времени и будущих расходах, определение потенциальных проблем на ранних этапах при более полном охвате государственных средств для консолидации на ЕКС, усиление контроля за управлением денежными средствами и другое);

при управлении долгом (на основе реализации стратегии управления государственным долгом Республики Беларусь на 2015-2020 годы);

в системе бухгалтерского учета и при составлении финансовой отчетности (распределение функций и разработка плана действий по подготовке национальных стандартов бухгалтерского учета в соответствии с МСФООС, пересмотр национального плана счетов и его интеграция с бюджетной классификацией, разработка требований к содержанию форм финансовой отчетности и другое);

в системе внутреннего финансового контроля (разработка концепции модернизации системы внутреннего финансового контроля и создание системы внутреннего аудита);

создание дизайна ИИСУГФ (разработка новых и пересмотр существующих бизнес-процессов на основе проводимых реформ в области планирования, исполнения бюджета, управления долгом, бухгалтерского учета и отчетности, подготовка технических спецификаций на основе пересмотренных бизнес-процессов, анализ рынка имеющихся типовых решений для закупки ИИСУГФ, анализ доступного на рынке компьютерного оборудования, публикация проектов технических спецификаций для получения ответной реакции от рынка, обеспечения оперативного осуществления процесса закупок в рамках второго этапа реализации настоящей стратегии и другое);

управление изменениями (поддержка механизма реализации проводимых реформ, укрепление кадрового потенциала для внедрения среднесрочного планирования бюджета, реформирования системы бухгалтерского учета и отчетности, внутреннего финансового контроля, ориентированного на результаты, подготовка и переподготовка кадров, публикация учебных материалов и другое);

повышение информированности о проводимых реформах (проведение семинаров, конференций, взаимодействие со средствами массовой информации и другое).

Ожидаемыми результатами первого этапа являются:

закрепление в Бюджетном кодексе Республики Беларусь положений в части среднесрочного планирования бюджета и принятие в их развитие иных нормативных правовых актов;

утверждение единого плана счетов, интегрированного с бюджетной классификацией;

консолидация на ЕКС средств государственных внебюджетных фондов, средств государственных органов и иных бюджетных организаций;

определение функциональных и нефункциональных требований ИИСУГФ с учетом новых утвержденных бизнес-процессов.

Второй этап (с 2019 года) направлен непосредственно на создание и внедрение новой ИИСУГФ, его начало будет зависеть от достижения результатов на первом этапе.

Поддержка Всемирного банка планируется в рамках реализации проекта «Модернизация системы управления государственными финансами» в размере 100 млн. долларов США и предусматривает предоставление двух займов Международного банка реконструкции и развития. Первый заем в размере 10 млн. долларов США предусматривается направить на реализацию первого этапа настоящей стратегии, второй заем в размере 90 млн. долларов США - на реализацию второго этапа настоящей стратегии.

|  |  |
| --- | --- |
|  | Приложение  к стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь |

Результаты оценки эффективности управления государственными финансами в Республике Беларусь в 2010-2012 годах на основе международной методологии PEFA

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатели эффективности управления государственными финансами | | Оценка параметров | | | | Общий балл |
| i | ii | iii | iv |
| Реалистичность бюджета | | | | | | |
| PI-1 | Совокупные показатели исполнения расходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом | С |  |  |  | С |
| PI-2 | Структура расходов в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом | B | A |  |  | B+ |
| PI-3 | Совокупные показатели исполнения доходной части бюджета в сравнении с первоначально утвержденным бюджетом | B |  |  |  | B |
| PI-4 | Сумма задолженности по расходам и наблюдение за ней | A | B |  |  | B+ |
| Полнота и прозрачность | | | | | | |
| PI-5 | Классификация бюджета | А |  |  |  | А |
| PI-6 | Полнота информации, указываемой в бюджетной документации | A |  |  |  | A |
| PI-7 | Объем неучтенных государственных операций | D | A |  |  | D+ |
| PI-8 | Прозрачность межбюджетных отношений | D | A | A |  | B |
| PI-9 | Контроль за общим финансовым риском, связанным с деятельностью других единиц государственного сектора | C | A |  |  | C+ |
| PI-10 | Доступ общественности к важнейшей финансовой информации | B |  |  |  | B |
| Составление бюджета в соответствии с целями политики | | | | | | |
| PI-11 | Упорядоченность процесса подготовки бюджета на год и круг участников этого процесса | D | C | A |  | C |
| PI-12 | Многолетняя перспектива финансового планирования, политики в отношении государственных расходов и бюджетной деятельности | C | C | D | D | D+ |
| Предсказуемость и контроль в процессе исполнения бюджета | | | | | | |
| PI-13 | Прозрачность обязанностей и обязательств налогоплательщиков | B | A | B |  | B+ |
| PI-14 | Эффективность налогообложения и регистрации налогоплательщиков | A | A | A |  | A |
| PI-15 | Эффективность сбора налогов | A | A | A |  | A |
| PI-16 | Предсказуемость наличия средств для принятия обязательств по расходам | B | B | B |  | B |
| PI-17 | Учет кассовых остатков, задолженности и гарантий и управление ими | A | B | B |  | B+ |
| PI-18 | Эффективность мер контроля за фондом заработной платы | B | A | A | B | B+ |
| PI-19 | Прозрачность, конкуренция и механизм подачи и рассмотрения жалоб в сфере государственных закупок | D | D | D | D | D |
| PI-20 | Эффективность внутреннего контроля за расходами, не связанными с заработной платой | C | B | A |  | C+ |
| PI-21 | Эффективность внутреннего аудита | D | \* | \* |  | D |
| Учет, ведение документации и отчетность | | | | | | |
| PI-22 | Своевременность и регулярность согласования счетов | A | A |  |  | A |
| PI-23 | Наличие информации о ресурсах, получаемых учреждениями, оказывающими услуги | A |  |  |  | A |
| PI-24 | Качество и своевременность отчетов об исполнении бюджета, представляемых в течение года | С | А | А |  | С+ |
| PI-25 | Качество и своевременность годовых финансовых отчетов | C | A | D |  | D+ |
| Внешний контроль и аудит | | | | | | |
| PI-26 | Сфера применения, характер внешнего аудита и принятие мер на основе его результатов | C | A | A |  | C+ |
| PI-27 | Рассмотрение закона о бюджете на год законодательным органом власти | B | B | D | C | D+ |
| PI-28 | Рассмотрение заключений внешних аудиторов законодательным органом власти | A | D | D |  | D+ |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\* Оценка неприменима.

Примечание. При оценке используется буквенная система, где «А» - самая высокая оценка, «D» - самая низкая.

|  |  |
| --- | --- |
|  | УТВЕРЖДЕНО  Постановление Совета Министров Республики Беларусь  23.12.2015 № 1080 |

ПОЛОЖЕНИЕ  
о межведомственном совете по вопросам реализации стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь

1. Межведомственный совет по вопросам реализации стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь (далее - межведомственный совет) является консультативным органом, создаваемым в целях обеспечения принятия скоординированных решений в сфере реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь.

2. Межведомственный совет в своей деятельности руководствуется законодательством Республики Беларусь, в том числе настоящим Положением.

3. Основными задачами межведомственного совета являются:

координация работы по реализации стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь (далее - стратегия);

формирование предложений о повышении эффективности управления государственными финансами Республики Беларусь;

рассмотрение результатов проводимой работы по совершенствованию системы управления государственными финансами Республики Беларусь.

4. Межведомственный совет имеет право:

рассматривать инициируемые членами межведомственного совета вопросы, связанные с реализацией стратегии;

создавать при необходимости специализированные рабочие группы для рассмотрения отдельных вопросов, связанных с реализацией стратегии;

привлекать для участия в работе межведомственного совета и специализированных рабочих групп представителей государственных органов, организаций, ученых, экспертов, в сферу деятельности которых входят рассматриваемые межведомственным советом и специализированными рабочими группами вопросы.

5. Руководство работой межведомственного совета осуществляет руководитель межведомственного совета, при его отсутствии - один из заместителей руководителя межведомственного совета, уполномоченный руководителем. Организационное обеспечение деятельности межведомственного совета осуществляет секретарь межведомственного совета.

6. Заседания межведомственного совета проводятся по мере необходимости.

7. Заседание межведомственного совета считается правомочным при условии присутствия на нем не менее половины его состава. Решения принимаются открытым голосованием простым большинством голосов членов межведомственного совета, присутствующих на заседании. При равенстве голосов принятым считается решение, за которое проголосовал председательствующий на заседании.

8. Решения межведомственного совета оформляются протоколами, которые подписываются председательствующим на заседании межведомственного совета и секретарем и доводятся до заинтересованных в виде выписок из протоколов.

|  |  |
| --- | --- |
|  | УТВЕРЖДЕНО  Постановление Совета Министров Республики Беларусь  23.12.2015 № 1080 |

Состав межведомственного совета по вопросам реализации стратегии реформирования системы управления государственными финансами Республики Беларусь

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Ермолович  Максим Леонидович | - | Министр финансов (руководитель межведомственного совета) |
| Печень  Елена Николаевна | - | начальник главного управления бюджетной политики Министерства финансов (заместитель руководителя межведомственного совета) |
| Селиверстов  Юрий Михайлович | - | первый заместитель Министра финансов (заместитель руководителя межведомственного совета) |
| Дехтеренок  Татьяна Викторовна | - | заместитель начальника главного управления - начальник управления методологии бюджетного процесса главного управления бюджетной политики Министерства финансов (секретарь межведомственного совета) |
| Гончар  Александр Михайлович | - | начальник главного контрольно-ревизионного управления Министерства финансов |
| Гордеенко  Наталья Михайловна | - | заместитель Министра связи и информатизации |
| Гурьянова  Людмила Георгиевна | - | заместитель начальника Главного государственного казначейства Министерства финансов |
| Дормешкина  Светлана Александровна | - | заместитель начальника главного управления экономики образования - начальник управления планирования и финансирования бюджетных расходов Министерства образования |
| Жуковский  Павел Васильевич | - | начальник управления государственных закупок Министерства антимонопольного регулирования и торговли |
| Качан  Сергей Францевич | - | начальник Главного государственного казначейства Министерства финансов |
| Клепча  Игорь Николаевич | - | первый заместитель Министра по налогам и сборам |
| Нарчук  Андрей Аркадьевич | - | начальник управления финансовых технологий Министерства финансов |
| Прудникова-Кирпиченок  Елена Владимировна | - | начальник главного управления методологии и координации государственных программ Министерства экономики |
| Пуркалик  Игорь Михайлович | - | начальник главного управления налоговой политики и доходов бюджета Министерства финансов |
| Смирнов  Виталий Алексеевич | - | заместитель Министра жилищно-коммунального хозяйства |
| Шило  Вячеслав Дмитриевич | - | заместитель Министра здравоохранения |
| Ярошевич  Дмитрий Викторович | - | заместитель Министра экономики |

|  |
| --- |
|  |

|  |
| --- |
|  |