

Despre cum se pierde banii publici:

Sinteza Raportului Anual al Curții de Conturi pentru exercițiul bugetar 2011

Autor: Boris Ghencea

Chisinau, Mai 2013

Disclaimer

Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent EXPERT-GRUP în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public”, implementat cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova, Programul Bună Guvernare. Afirmările și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.

Cuprins

Introducere	3
Execuția de ansamblu a bugetului de stat	4
Administrarea veniturilor publice de către Serviciul Fiscal de Stat.....	4
Administrarea veniturilor publice de către Serviciul Vamal.....	6
Datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat.....	7
Deficiențe și iregularități depistate de CC în gestiunea mijloacelor și patrimoniului public de către unele întreprinderi publice	7
Evidența și înregistrarea patrimoniului	8
Tranzacțiile imobiliare	9
Procurările publice	11
Cheltuielile pentru remunerarea muncii și performanțele.....	13
Executarea bugetului asigurărilor sociale de stat, în exercițiul bugetar 2011	14
Executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în exercițiul bugetar 2011	16
Unele constatări privind utilizarea mijloacelor publice în cadrul Programului de colaborare economică între Republica Moldova și Federația Rusă în anii 2009-2011.....	18
Reformarea managementului finantelor publice: performanță sau rezistență?.....	19
Concluzii	22

Introducere

Activitatea Curții de Conturi urmărește să monitorizeze cât de eficient și corect sînt gestionate mijloacele financiare și patrimoniul public de către entitățile publice centrale și locale, identificînd totodată prejudiciile cauzate de o gestiune neadecvată și contribuind la minimizarea acestora prin recomandari și note informative adresate factorilor de decizie.

Sintezele noastre anterioare cuprind, de regulă, toate rapoartele de audit ale Curții de Conturi publicate în trimestrul vizat, pe cînd publicația curentă este dedicată exclusiv conținutului Raportului anual al Curții de Conturi, pentru anul 2011, care a fost publicat la 28.12.2012, odată cu Hotărîrea Curții de Conturi nr. 48 din 2012.

Documentul de față reprezintă o analiză a constatărilor și concluziilor facute în cadrul misiunilor de audit și reflectate în raportul anual al Curții de Conturi care urmărește să evidențieze cele mai importante irregularități, deficiențe și încălcări admise în gestiunea mijloacelor financiare și patrimoniului public, cu scopul de a suscita un interes sporit din partea cetățenilor și mass-mediei, determinînd totodată reacții și măsuri corespunzătoare din partea factorilor de decizie.

Execuția de ansamblu a bugetului de stat

În 2011 veniturile bugetului de stat au fost executate cu 428,8 mil. lei sub nivelul prevăzut, fiind rezultatul neîncasării față de prevăzut la 33 tipuri de venituri a 907,2 mil. lei, și a încasării peste limitele prevăzute a 478.4 mln lei la alte 54 de tipuri de venituri. Neexecutarea veniturilor poate avea loc din mai multe considerente, inclusiv a factorilor ce nu sunt sub controlul Guvernului. În acest sens, este important de răspuns la următoarea întrebare: Este oare abaterea de neexecutare a veniturilor rezultatul capacității reduse în administrarea fiscală sau de planificare. Probabil ambele cauze sunt valide. Și dacă despre necesitatea îmbunătățirii administrării fiscale se vorbește mai des, apoi despre îmbunătățirea instrumentelor de planificare mai puțin.

Este evident că o planificare exactă este greu de realizat, din care cauză se efectuează rectificarea bugetară, care în cazul nostru de asemenea nu a dat rezultate bune. În mod normal pentru evaluarea performanței calității planificării bugetare și procesului de executare ar fi indicat să fie stabiliți indicatorii de toleranță a obiectivelor privind executarea veniturilor și a cheltuielilor. Totodată, se poate menționa că o neexecutare în minus a veniturilor provoacă mai multe pierderi în eficiența executării bugetului, decât o executare peste limitele planificate de venit.

Printre cele mai importante constatări ce țin de un management imperfect menționate de de Curtea de Conturi care au dus la diminuarea veniturilor sau la ineficiență în executare se pot menționa:

- Pierderi în valoare de 17.3 mil lei legate de achitarea titlurilor executorii și Hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului, din cauza lipsei acțiunilor de regres;
- Distribuția neomogenă a cheltuielilor pe trimestre și luni. Astfel, pentru trimestrul IV revenindui 28,7% a cheltuielilor efectuate din bugetul de stat, iar lunii decembrie 12,6%;
- alocarea a 18,9 mil. lei din fondul de rezervă ce nu corespund destinațiilor stabilite;
- Majorarea restanțelor agenților economici la bugetul de stat la finele anului (față de cele înregistrate la începutul anului) cu 60,4 mil. lei, sau cu 17,3%, la 31.12.2011 constituind 410,3 mil. lei - la plățile bugetare, fără penalități și amenzi. Inclusiv, datoria la impozitele și taxele administrate de către organele Serviciului Fiscal de Stat – 82,4% (338,1 mil. lei) și organele Serviciului Vamal – 17,6% (72,2 mil. lei)
- Neobținerea a circa 4,2 mil lei din cauza reducerii cuantumului taxei de licență pentru „activitatea în domeniul jocurilor de noroc, întreținerea cazinourilor”,

Administrarea veniturilor publice de către Serviciul Fiscal de Stat

În ce privește îmbunătățirea administrării fiscale, această trebuie să fie una complexă. Abordarea administrativă de sporire a nivelului de colectare fără a înțelege exact de unde vor fi aduse sursele suplimentare, sporește presiunea fiscală și duce la "hartuirea" agenților economici care lucrează relativ oficial. Astfel, această abordare asigură doar o mică îmbunătățire în colectarea veniturilor fiscale, fără a atinge cele mai importante rezerve de creștere a acestora și trezește nemulțumirea agenților economici care lucrează corect. De asemenea, această abordare reduce semnificativ rolul bugetului ca politică economică.

Nivelul veniturilor colectate de Serviciul de Stat în 2011 a constituit 97,7% față de planificat pentru Bugetul de Stat și 98,9% în bugetele Unităților Administrativ Teritoriale. Acest rezultat a ridicat mai multe întrebări în adresa SFS, în special în contextul realizării unei creșteri economice în 2011 de 6.8% în termeni reali și 14.5% nominal.

Constatările efectuate de Curte vin să confirme faptul că SFS are probleme serioase în colectarea veniturilor. Prin "firmele fantome" se scurg din bugetul public sume importante. Pe parcursul anului 2011 au mai fost identificați și incluși în lista „firmelor fantome” încă 36 de agenți economici, care au prejudiciat bugetul cu circa 287,2 mil. lei, față de 261,3 mil. lei - de 63 „firme fantome” în anul 2010. Însă, acesta este doar prejudiciul direct, dacă e să ținem cont de prejudiciile indirect cauzate de faptul că de regulă acești bani ajung și sunt utilizați în economia tenebră, atunci dimensiunea prejudiciilor este cu mult mai mare. Recomandările precedente ale CC au rămas neexecutate. Astfel, conform datelor sistemului de evidență informațională a IFPS, se relevă că, începînd cu anul 2003, lista acestora include 1320 de agenți economici. Mai mult ca atât, din cele 437 de cazuri remise organelor de drept în 2011, iar numai în 134 au fost pornite cauze penale. Iar faptul că pe toată perioada 2009-2011 nu a fost nici o condamnare în justiție, de fapt este dovada clară că acest fenomen este unul protejat de unele organe supreme în stat, iar lupta contra acestui fenomen nu poate fi rezolvată doar cu efortul organelor fiscale.

O altă cauză care a erodat semnificativ veniturile fiscale ține de administrarea TVA. Constatările CC referitor la diminuarea ponderii vânzărilor la cota standard de TVA cu majorarea a celor cu cotele reduse, scot în evidență faptul că are loc o substituție a produselor cu cota standard cu cele cu cota redusă de 8%. Chiar dacă din punct de vedere economic, într-o anumită limită această tendință este de înțeles, este necesar de menționat că există riscuri sporite că în realitate are loc o substituție frauduloasă. Chiar dacă sporirea livrărilor cu cota zero este de înțeles în condițiile când a sporit exportul, existența unor deficiențe în alte sectoare de administrare fiscală și vama ne sugerează și un risc privind majorarea nejustificată a acelor volume.

Pe de altă parte, nerestituirea TVA sau restituirea cu depășirea termenului legal de 45 zile este o problemă foarte gravă, care prejudiciază agenții economici și mediul de afaceri în general. Și mai grave sunt situațiile când cererile de restituire sunt respinse neregulamentar. Încalcările de acest gen este necesar de sancționat prompt, fiindcă acestea de fapt sunt fundalul acțiunilor de corupție.

De asemenea, o altă problemă gravă la care atrage atenție CC este legată de funcționarea posturilor fiscale. În 2011 au fost instituite 1312 posturi fiscale, din care 56 staționare și 1256 mobile, fiind în creștere cu 846 față de a.2010. Auditul a depistat că 25 de cazuri când în rapoartele de funcționare a postului fiscal nu s-au reflectat livrările și procurările, care efectiv au constituit 63,5 mil.lei și, respectiv, 89,9 mil.lei. Unul din punctele slabe al acestei forme de control este lipsa prevederilor legale care ar sancționa agenții economici pentru efectuarea în perioada de acțiune a postului fiscal a tranzacțiilor în lipsa inspectorului fiscal responsabil și a unei mai bune reglementări a sistării activității postului fiscal.

Curtea a constatat creșterea restanțelor fiscale ale agenților economici față de BPN cu circa 8.8%, stocul acestora la 31.12.2011 fiind de 1247,1 mil lei, precum și neîncasări de 347,1 mil. lei a plăților calculate suplimentar, urmare controalelor efectuate. De asemenea, la 31.12.2011, în total pe țară, în procedură de insolabilitate se aflau 428 de agenți economici, din care la 127 de contribuabili (27,7% din numărul total) procedura a fost declanșată de către organele SFS. Aceștia, la 31.12.2011, înregistrau datorii istorice în sumă totală de 363,6 mil. lei, din care la BPN au fost încasate 35,6 mil.

lei, (9,8%) inclusiv în anul 2011 - circa 3,2 mil. lei, iar din momentul derulării procedurii de insolabilitate, s-au calculat plăți curente la BPN în sumă de 155,4 mil. lei, fiind achitate 52,5 mil. lei (33,8%). Acestea dovedesc o capacitate și o preocupare scăzută a SFS privind recuperarea datoriilor la buget.

Administrarea veniturilor publice de către Serviciul Vamal

În 2011 valoarea mărfurilor importate a crescut cu 34,9% față de anul 2010, iar veniturile colectate de SV au crescut doar cu 22%. Curtea de Conturi constată că această neconcordanță este cauzată de valoarea mare a facilităților vamale (3375,3 mil.lei) ce au constituit circa 28% din veniturile totale acumulate de către SV și importul mărfurilor plasate în regimuri vamale suspensive. Cota facilităților acordate a atins un nivel îngrijorător, nu numai ca eventuale neîncasări în buget, ci și din punctul de vedere a capacității autorităților pentru a monitoriza respectării legislației în baza căreia au fost acordate. De asemenea, această situație are un mare potențial de deteriorare a mediul competițional. În acest sens efortul Ministerului Finanțelor de a reduce a reduce diferite forme de facilități și unificarea impozitării este justificată.

Un rol mai important în elucidarea formelor de competiție neloială sau îngrădirea accesului la infrastructura publică ar trebui să-l joace Agenția pentru Protecția Concurenței și Ministerul Economiei. Situația pe piața farmaceutică a rămasă neclară, în sensul dacă există o piață funcțională în acest sector și dacă facilitățile legate de taxa redusă la TVA își atinge obiectivul sau nu. De asemenea, este important de menționat faptul că facilitățile acordate companiei S.R.L. „BEMOL RETAIL” la finele anului 2011 au ajuns la 381.7 mil lei, ce constituie peste jumătate din suma toată investită în Volumul investițiilor în Portul Internațional Liber "Giurgiulești" pe toată perioada (circa 58.3 mil. USD). Ținând cont de importanța acestui port pentru țară, este necesar de monitorizat foarte strict ca acesta să funcționeze pe principii non-discriminatorii, iar facilitățile acordate să respecte întocmai Acordul de investiții.

Din constatările CC referitor la modul de planificare și administrare a veniturilor bugetare colectate în vamă se poate face concluzia că metodele de planificare a activității SV nu sunt suficient de bine axate spre realizarea obiectivului privind excluderea integrală a taxelor percepute în vamă. În viziunea noastră, activitatea SV trebuie să fie orientată spre asigurarea integrală, fără excepții a tuturor taxelor aferente în vamă și respectării în cele mai bune condiții a legalității la introducerea sau scoaterea mărfurilor din spațiul vamal al țării. Astfel, îndeplinirea sau neîndeplinirea cifrelor de control privind colectarea veniturilor la buget nu trebuie să fie un indicator, sau obiectiv de performanță a SV, ci un instrument de planificare a MF.

Serviciul Vamal în continuare are deficiențe la evaluarea prețului în vamă. Efectele negative ale diminuării prețului în vamă sunt multidimensionale. În afară de diminuarea veniturilor bugetare în vamă, acestea diminuează nivelul taxelor pe tot lanțul de comerț, perturbază mediul de afaceri și pune în pericol implementarea politicilor de protejare a producătorilor autohtoni. În aceste condiții este ne de înțeles întârzierea implementării depline a SI „Asycuda World”. Totodată, ținând cont de faptul că vama este doar o verigă prin care are loc eschivarea de la plata impozitelor și taxelor, sunt necesare investigații complexe cu implicarea Serviciului Fiscal de Stat și altor instituții care ar scoate la iveală cu scopul de a recupera și a lichida schemele existente de fraudare a bugetului cu utilizarea

Vămii. De asemenea, Ministerul Economiei este necesar să implementeze propriile investigații privind impactul negativ al acestui fenomen asupra mediului de afaceri.

Restanțele contribuabililor față de bugetul de stat la plățile administrate de către organele SV, înregistrate la 31.12.2011, au constituit 123,9 mil. lei (inclusiv datorii istorice – 15,2 mil. lei), ceea ce constituie cu 20,8 mil. Lei mai mult decît în 2010. Restanțele sînt formate din: decizii de regularizare – 85,6 mil. lei, amenzi – 14,2 mil. lei, penalități – 19,6 mil. lei, și alte datorii în sumă de 4,5 mil. lei.

Datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat

Soldul datoriei publice pe parcursul anului 2011 a înregistrat o creștere absolută de circa 1060 mil lei și a descrescut ca pondere în PIB cu 2.7 pp ajungând la 29.2% din PIB. Cea mai mare creștere a datoriei a fost înregistrată la unitățile administrativ-teritoriale de circa 300%, ajungând la 211 mil lei. Nivelul datoriei publice ca parte din PIB nu ar trebui să ridice semne de îngrijorare, acesta fiind unul din cele mai joase din Europa (din UE doar Estonia, Bulgaria, Norvegia și Luxemburg au nivele mai joase). Problemele legate de datoria publică rămân a fi legate de eficiența utilizării resurselor atrase, astfel în 2011 circa 10,8 mil. USD nu au fost valorificate din împrumuturi externe. De asemenea, se observă o ușoară creștere la datoria cu termen expirat această la situația din 31 decembrie 2011 constituind echivalentul a 590,3 mil. lei, sau 20,6% din suma datoriilor totale. Cea mai mare parte din acestea aparținînd întreprinderilor în proces de insolabilitate, 480.8 mil lei.

Deficiențe și iregularități depistate de CC în gestiunea mijloacelor și patrimoniului public de către unele întreprinderi publice

În acest compartiment prezentăm o sinteză a deficiențelor și iregularităților identificate de auditori și reflectate în raportul anual al Curții de Conturi, în legătură cu gestionarea mijloacelor și patrimoniului public din cadrul unor întreprinderi publice din domeniul aviației civile¹ (Î.S. „MoldATSA”, Î.S. „AIC”, Î.S. C.A. „Air Moldova” S.A. „Aeroport Handling”, S.A. „Aeroport Catering”), din telecomunica (S.A. „Moldtelecom”²) și sistemul financiar-bancar (S.A. „Banca de Economii”³), pentru anul de gestiune 2011.

Cele mai importante iregularități identificate în cadrul misiunilor menționate sînt legate de următoarele subiecte:

1. Evidența și înregistrarea patrimoniului public
2. Tranzacțiile imobiliare
3. Procurările publice
4. Cheltuielile pentru remunerarea muncii și performața.

¹ HOTĂRÎREA nr. 16 din 3 mai 2012 privind rezultatele auditului regularității gestionării patrimoniului public de către autoritățile și entitățile din domeniul aviației civile pe perioada anilor 2010-2011

² HOTĂRÎREA nr. 77 din 22 decembrie 2011 privind Raportul auditului la Societatea pe Acțiuni „Moldtelecom” pentru anii 2009-2010

³ HOTĂRÎREA nr. 13 din 23 martie 2011 privind Raportul auditului gestionării patrimoniului public de către „Banca de Economii” S.A. pe perioada anilor 2009–2010

Evidența și înregistrarea patrimoniului

Despre importanța evidenței, pastrării și gestiunii patrimoniului pentru asigurarea integrității acestuia s-a mai vorbit, se cunoaște. Erori și deficiențe la acest capitol sînt identificate în majoritatea misiunilor Curții de Conturi privind administrarea și gestiunea patrimoniului public, pe noi însă ne interesează acum doar cele legate de întreprinderile publice, cu capital majoritar de stat. Aceste entități gestionează active importante reprezentând patrimoniul statului (de exemplu, activele celor din aviația civilă se ridică la peste 2,2 miliarde lei), de aceea, considerăm că și exigențele statului privind modul în care sînt ele gestionate, trebuie să corespundă valorii lor.

Principalele deficiențe și iregularități identificate de auditori la entitățile controlate, sînt:

- ✓ *Neasigurarea înregistrării la organele cadastrale a drepturilor asupra bunurilor și neînregistrarea conformă cu rigorile de evidență a mijloacelor fixe și a valorii acestora, si anume:*
 - bunuri imobile în număr de 87 de unități, cu valoarea de 46,6 mil.lei, și terenuri de 51,93 ha, precum și reflectarea în evidență fără valoare a terenului cu suprafața de 363,37 ha de către Î.S. „AIC”; 20 de terenuri de 16,2 ha de către Î.S. „MoldATSA”;
 - ASAC, în perioada de post-fondator al unor entități, n-a întreprins măsuri în vederea reflectării conforme în evidență și în rapoartele financiare a valorii investițiilor pe termen lung în sumă de 113,9 mil. lei.
- ✓ *Neracordarea datelor privind patrimoniul aflat în administrare cu datele Î.S.„Cadastru”, cu cele din Statutul întreprinderii și cu cele din Listele bunurilor imobile proprietate publică a statului aprobate prin Hotărîrea Guvernului nr.351 din 23.03.2005⁴; De exemplu:*
 - Î.S. „AIC” – suprafața terenului atribuit, potrivit statutului, este de 480,0 ha, în evidența contabilă – 363,37 ha, iar la organele cadastrale – 309,24 ha;
 - Î.S. „MoldATSA” – conform statutului, dispune de 21 de terenuri cu suprafața de 17,06 ha, în evidența contabilă – de bunuri imobile cu suprafața de 5746,2 m² și de 20 de terenuri cu suprafața de 16,2 ha, iar la organele cadastrale – de bunuri imobile cu suprafața de 7947,6 m² și de 20 de terenuri cu suprafața de 21,9 ha;
- ✓ *Efectuarea neconformă a inventarierii și neînregistrarea conformă în evidența contabilă a activelor materiale pe termen lung. De exemplu:*
 - la Î.S. C.A. „Air Moldova” nu corespund datele contabile cu cele din rezultatele inventarierii cu 3,8 mil.lei;
 - la Î.S. „MoldATSA” – lipsa confirmării și delimitării mijloacelor fixe (43,8 mil.lei) cu uzura de 100%, din care o mare parte utilizate în procesul tehnologic (517 unități în valoare de 33,5 mil.lei).
 - Î.S. „AIC”: Directorul a fost numit în funcție la 24.05.2007, prin ordinul Administrației de Stat a Aviației Civile (ASAC), patrimoniul fiind transmis acestuia potrivit situațiilor financiare pentru perioada 01.01.2007-24.05.2007, fără a fi efectuată inventarierea generală a patrimoniului conform prevederilor legale⁵.

⁴ Hotărîrea Guvernului nr.351 din 23.03.2005 „Cu privire la aprobarea listelor bunurilor imobile proprietate publică a statului și la transmiterea unor bunuri imobile”.

⁵ Pct.6 lit.d) din Regulamentul privind inventarierea, aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr.27 din 28.04.2004.

✓ *Lipsa unor documente importante legate de evidența și transmiterea în gestiune a patrimoniului; De exemplu:*

- La Î.S. „AIC”, Î.S. C.A. „Air Moldova” și Î.S. „MoldATSA” lipsește contractul încheiat între fondator și administratorul entității, cu anexarea Listei bunurilor transmise în gestiune.
- Î.S. „AIC”: auditul remarcă că statutul întreprinderii, înregistrat la 28.08.2009 și aprobat de actualul fondator al întreprinderii – APP, contrar prevederilor art.2 alin. (2) lit. e) din Legea nr.146-XIII din 16.06.1994, nu conține date cu privire la componența bunurilor transmise în gestiune întreprinderii.

Totodată, auditul constată că MTID și Agenția Proprietății Publice – fondatori, din partea statului, ai unităților economice din cadrul domeniului aviației civile – nu și-au onorat cu prudență atribuțiile⁶, n-au supravegheat în mod constant și solidar implementarea de către entitățile auditate a unui management responsabil și eficient. În consecință, administrarea patrimoniului și gestiunea economică, în detrimentul intereselor publice, au fost realizate cu efecte păguboase, iar serviciile prestate au generat inegalități sociale.

Printre cauzele iregularităților în gestionarea și evidența patrimoniului de stat, auditorii menționează *răspunderea managerială insuficientă și politica de contabilitate imperfectă* (din care lipsesc proceduri și reguli importante privind înregistrarea și evidență bunurilor imobile);

Deși problemele legate de evidența și păstrarea patrimoniului în unele entități auditate au un istoric destul de îndelungat (din 2007) în toată această perioadă practic nu au fost observate din partea autorităților publice de specialitate sau centrale acțiuni, măsuri sau cerințe adresate entităților în scopul asigurării înregistrării, evidenței și păstrării integre a patrimoniului statului aflat în gestiunea lor. Această „ignoranță” aparentă nicidecum nu poate fi explicată prin incompetența sau neatenția reprezentanților statului, mai ales când e vorba de gestiunea unui patrimoniu, valoarea caruia depășeste 2 miliarde lei.

Auditul recomandă Agenției Proprietății Publice, să asigure, în calitatea sa de fondator, în condițiile normelor legale, încheierea contractelor cu administratorii întreprinderilor auditate, cu transmiterea bunurilor în gestiune în urma efectuării inventarierii generale a patrimoniului, cu modificarea ulterioară a prevederilor statutului la acest compartiment. Totodată, să monitorizeze situația privind măsurile întreprinse de către întreprindere în vederea asigurării înregistrării integrale a bunurilor imobile la organele cadastrale.

Tranzacțiile imobiliare

La acest capitol, de regula, deficiențele și iregularitățile identificate de auditori sînt legate de darea sau luarea în locațiune a bunurilor imobile si uneori de comercializarea lor, după cum urmează:

- *Luarea in locațiune a bunurilor imobile prin persoane interpuse și la prețuri nejustificat de mari.*
- *Achitarea în avans pentru locațiunea unor spații și ratarea veniturilor pasibile prin imobilizarea din circuit a mijloacelor financiare;* Un exemplu ilustrativ pentru aceste tipuri de iregularități ne este oferit în HCC nr. 5 din 14 februarie 2012⁷:

⁶ Art.6 alin.(2) lit.f) din Legea nr.146-XIII din 16.06.1994 .

⁷ Hotărîrea Curții de Conturi nr. 5 din 14 februarie 2012 privind rezultatele auditului gestionării patrimoniului dat/luat în locațiune de către „Banca de Economii” S.A. pe perioada anilor 2008-2011

- S.A. „Banca de Economii” a achitat în avans locațiunea unor spații (din str. Columna 104/1 și bd. Ștefan cel Mare 130) pentru 3 ani înainte, imobilizând din circuitul băncii mijloace în sumă de 42,6 mil. lei, a generat ratarea de venituri în sumă de 17,3 mil. lei, care puteau fi încasate utilizând mijloacele respective în scopul creditării agenților economici. În același context, Filiala nr.1 Chișinău a S.A. „Banca de Economii” a încheiat cu o persoană fizică un contract de sublocațiune pe o perioadă de 5 ani, pentru încăperile nelocuibile la nivelul subsolului (din bd. Ștefan cel Mare 130), la prețul majorat de 847,0 lei pentru 1 m²/lunar (echivalentul a 50,0 euro), cu achitarea în avans a sumei integrale pentru toată perioada de locațiune, care a constituit 10,7 mil. Lei. pe când locatarul a luat suprafețele respective în chirie de la o altă persoană fizică pentru o perioadă de 15 ani, cu costul chiriei în mărime de 50 euro pentru întreaga suprafață, ceea ce este de circa 200 ori mai puțin față de plata achitată de bancă. Astfel, venitul net din sublocațiune a locatarului a constituit 10,2 mil. lei.
- *Încasarea cu întârziere sau ne-încasarea integrală a plăților pentru locațiunea bunurilor imobile din patrimoniu;* Întreprinderile nu au asigurat buna gestionare a patrimoniului transmis în locațiune prin responsabilizarea arendașilor privind achitarea integrală și în termen a plăților pentru chirie, ceea ce determină riscul neobținerii veniturilor conform prevederilor contractuale. Iată câteva exemple în acest sens:
 - Î.S. „AIC” n-a utilizat dreptul său contractual de a calcula penalități pentru plățile pentru chirie neachitate în termen de către 6 locatari care au admis întârzieri de până la 5 luni;
 - Aceeași întreprindere - Î.S. „AIC” - transmite în locațiune pe termen de 5 ani o suprafață de 524,9 m² unei companii străine, în scopul plasării magazinului duty-free. O altă societate comercială a atacat în instanța de judecată Î.S. „AIC” pe motiv că darea în locațiune a fost efectuată fără a organiza licitație publică, conform prevederilor pct.13 și pct.14 din Regulamentul cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate⁸. Instanțele de judecată au declarat acest contract ca fiind nul și, prin urmare AIC nu trebuie să mai perceapă plăți pentru chirie din partea locatarului. În consecință, locatarul a achitat doar suma de 59,4 mii lei în loc de circa 4,8 mil.lei, cât constituia plata integrală pentru perioadă în care spațiul a fost ocupat de acesta.
 - S.A. „Banca de Economii”: Contrar prevederilor art.17 alin.(1) din Legea nr.121-XVI din 04.05.2007 și pct.10 din Regulamentul cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate, contractele de locațiune n-au fost coordonate cu Ministerul Finanțelor. Actele de predare-primire a încăperilor nu întrunesc întocmai cerințele regulamentare, calculul cuantumului chiriei nu în toate cazurile a fost efectuat conform prevederilor legale, fiind aplicați coeficienți mai mici față de cei prevăzuți de cadrul legal, ca urmare fiind ratate venituri pasibile încasării de la darea în locațiune a spațiilor în sumă totală de 194,7 mii lei.

⁸ Hotărârea Guvernului nr.483 din 29.03.2008 „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de dare în locațiune a activelor neutilizate”.

- Sistemul de control intern imprudent și neimpunător asupra gestionării patrimoniului public transmis în locațiune a generat neîncasarea integrală a veniturilor de la prestarea acestor servicii la Î.S. „AIC” în sumă de 4,8 mil.lei, condiționând și apariția litigiilor.

Dacă nu vor fi prevăzute pîrghii suplimentare în cadrul legal, care ar reglementa modalitatea de preluare în locațiune de către entitățile publice a activelor de la sectorul privat, conducerea entităților vor practica în continuare modalități alese la propria discreție, care deseori prejudiciază buna gestiune a mijloacelor publice.

Întru înlăturarea carențelor și neajunsurilor constatate, care au limitat buna guvernare a patrimoniului public, precum și gestionarea eficientă a mijloacelor publice, auditorii recomandă Parlamentului și Guvernului revizuirea actualului cadru juridic care reglementează domeniul transmiterii/ luării în locațiune a bunurilor neutilizate, precum și a Regulamentului cu privire la privatizarea spațiilor nelocuibile date în locațiune.

Entitățile auditate trebuie să elaboreze proceduri și regulamente scrise privind reglementarea procesului de transmitere în locațiune a bunurilor gestionate, care să întrunească toate etapele de acceptare și avizare, precum și în comun cu autoritatea abilitată să definească modul de selectare a potențialilor chiriași în conformitate cu cadrul normativ existent, să stabilească coeficienți pentru calcularea cuantumului minim al chiriei anuale conform anexelor la legile bugetare anuale.

Noi considerăm oportună intensificarea monitoringului financiar al activității întreprinderilor cu capital de stat în vederea consolidării disciplinei financiare și sporirii eficienței gestionării patrimoniului public, inclusiv prin eficientizarea implementării proceselor și procedurilor de control intern și audit intern.

Procurările publice

În linii generale, în procesul de achiziționare a bunurilor, lucrărilor și serviciilor la entitățile auditate au fost identificate 3 tipuri de iregularități și deficiențe, după cum urmează:

- *efectuarea procurărilor în lipsa licitației sau organizarea netransparentă și neconformă a procedurii de achiziție;*
- *efectuarea procurărilor la prețuri nejustificate (sau cu costuri suplimentare) și în condiții dezavantajoase;*
- *recepționarea neintegrală, întârziată sau necorespunzătoare a bunurilor, lucrărilor și serviciilor;*
- *efectuarea de procurari neprioritare sau inutile întreprinderii;*

În multe din cazuri sînt prezente două sau mai multe tipuri de probleme menționate, deaceia exemplificăm mai jos câteva cazuri mai relevante de procurari care au adus prejudicii semnificative mijloacelor publice sau prezintă un risc sporit de prejudiciu:

BoxaXX: Procurari aducătoare de prejudicii sau cu risc sporit de prejudiciu - Î.S. „AIC”, caz 1.

Î.S. „AIC”: în octombrie 2011, la intrări de mijloace fixe a fost reflectat portalul pentru scanarea pasagerilor L3 „ProVision” în valoare 2,2 mil. lei, procurat de la o companie străină în anul 2009 și instalat în clădirea aerogării în luna aprilie a aceluiași an. Procurarea acestui echipament s-a efectuat netransparent și în lipsa licitației. la momentul aflării la fața locului prin acesta n-a fost scanat nici un pasager. Specialistii responsabili au confirmat că portalul nu este funcțional, și că utilajul respectiv nu a fost prioritar necesar întreprinderii. În plus, a fost procurat în lipsa coordonării cu organul central de specialitate (ASAC), prin ce n-au fost respectate normele legale⁹. Până în prezent, portalul pentru scanare nu este exploatat. Totodată, auditul menționează că pentru anul 2011 întreprinderea a calculat și a atribuit la cheltuieli uzura acestuia în sumă de 122,9 mii lei.

BoxaXX: Procurari aducătoare de prejudicii sau cu risc sporit de prejudiciu - Î.S. „AIC”, caz 1.

Î.S. „AIC” a admis contractarea, procurarea, instalarea, utilizarea și înregistrarea în evidență a complexului patrimonial – sistemul integrat de securitate, în valoare de 13,8 mil. dolari SUA, cu încălcarea prevederilor legii¹⁰ și în condiții dezavantajoase, care se exprimă prin următoarele: (i) admiterea încheierii contractului inițial de leasing în valoare de 27,6 mil. dolari SUA, din care doar 13,8 mil. dolari SUA au constituit costul net al acestui complex și, respectiv, 13,8 mil. dolari SUA – costul ratei de leasing; (ii) nu au fost detaliate clar și expres componentele complexului patrimonial, cu reflectarea denumirii echipamentului, mărcii, producătorului și prețului fiecărui utilaj în parte; (iii) echipamentul a fost livrat în perioada decembrie 2007 – iulie 2009, pe părți, în lipsa pașapoartelor tehnice, întreprinderea achitând suma de 13,4 mil. dolari (137,6 mil. lei); (iiii) întreprinderea n-a recepționat, potrivit clauzelor contractuale, complexul patrimonial în formă integrală, fapt confirmat și de specialiștii în domeniu.

BoxaXX: Procurari aducătoare de prejudicii sau cu risc sporit de prejudiciu - Î.S. „MoldATSA”

Î.S. „MoldATSA”, până la 16.03.2011, n-a dispus de reglementări prescrise pentru efectuarea conformă a procedurilor de achiziții, desfășurând unele acțiuni în mod netransparent și ineficient, inclusiv, în unele cazuri, în lipsa pașapoartelor tehnice, cum ar fi: achiziția echipamentului de dirijare a traficului aerian cu abateri semnificative de la oferta inițial câștigătoare (2436,0 mii euro) și admiterea majorării nejustificate a valorii acestuia cu 139,8 mii euro (2,3 mil. lei);

Principalele cauze ce au determinat aceste deficiențe și neregularități, în opinia auditorilor, sînt politicile manageriale neadecvate, iresponsabilitatea personalului implicat și lipsa unui cadru regulator relevant privind organizarea și desfășurarea adecvată a procedurilor de achiziție a bunurilor și serviciilor.

Plenul Curții de Conturi evidențiază că managementul neconform și contraperformant, precum și gestiunea economico-financiară defectuoasă sînt cauzate și de imprudența și ineficiența institutului de reprezentanți ai statului în Consiliile de administrație. Delegați de către ministere și alte autorități publice centrale în organele de conducere ale entităților auditate, unii dintre ei fiind prezenți concomitent în 2-3 Consilii, factorii responsabili respectivi nu și-au adus contribuția întru anticiparea indisciplinei financiare și a risipei de mijloace publice.

În opinia noastră, pe lângă cauzele menționate de auditori, trebuie de menționat insuficiența și /sau ineficacitatea supravegherii și monitorizării din partea fondatorilor și APC a procesului de gestiune a

⁹ Art. 24 din Legea nr.92-XVI din 05.04.2007 „Privind securitatea aeronautică”.

¹⁰ Legea nr.96-XVI din 13.04.2007 „Privind achizițiile publice”

mijloacelor și patrimoniului public din cadrul entităților, cu atenție sporită asupra acelor momente din activitatea lor, care sînt de fapt cunoscute, și în care sînt comise mai frecvent iregularitățile cu risc sporit de prejudiciu, inclusiv cele legate de efectuarea procurărilor publice.

Principalele recomandări privind eliminarea deficiențelor și iregularităților legate de achizițiile publice, exemplificate mai sus, sînt următoarele:

- *Să asigure respectarea întocmai, la efectuarea achizițiilor publice, a prevederilor legale;*
- *Să elaboreze/ajusteze Regulamentul cu privire la procedurile de achiziții de bunuri și servicii, în conformitate cu prevederile legale și cu specificul entității, întru asigurarea bunei gestiuni a mijloacelor publice;*
- *Să implementeze proceduri de control intern privind respectarea cadrului legal la efectuarea achizițiilor publice și să identifice măsuri privind aplicarea principiului eficienței și transparenței în procesul achizițiilor publice de mărfuri, lucrări și servicii pentru necesitățile entității sau/și instituțiilor din subordine, cu asigurarea bunei guvernări a banilor publici.*
- *Să asigure un control riguros la etapa încheierii contractelor, precum și asupra realizării clauzelor contractuale.*
- *Să elaboreze (entitățile economice - în comun cu fondatorii) și să implementeze un sistem de management financiar și control intern, racordat la dimensiunile, complexitatea și mediul specific entității, care să vizeze toate nivelurile de management al activităților, inclusiv cu referire la procesul de achiziții, investiții și reparații capitale, asigurînd realizarea obiectivelor cu costuri rezonabile și în limitele stabilite;*

Cheltuielile pentru remunerarea muncii și performanțele

Pe lîngă problemele legate nemijlocit de achiziții, la care ne-am referit anterior, auditul regularității cheltuielilor a mai vizat remunerarea muncii, performanțele manageriale și alte aspecte aferente. În această privință, auditorii au consemnat următoarele deficiențe și regularități mai relevante:

- ✓ *Cresterea cotei cheltuielilor pentru remunerarea muncii în total cheltuieli în condițiile unui profit în scădere;*
- ✓ *Sporurile și premiile depășesc de 2-3 ori ponderea fondului (de bază) salarial;*
- ✓ *Sporurile și premiile se acorda în lipsa unor criterii de evaluare a rezultatelor, inclusiv în aspecte de eficiență și performanță;*
- ✓ *Includerea în contractele individuale și colective de muncă, cu acceptul consiliilor societăților, a clauzelor de achitare a compensațiilor unice unor manageri la eliberarea acestora din funcție înainte de termen.*
- ✓ *Lipsa procedurilor de control intern în cadrul unor autorități publice centrale, ce vizează procesul desemnării, revocării și încetării împuternicirilor reprezentanților statului.*
- ✓ *Lipsa unui sistem de indicatori de performanță în baza cărora să fie apreciată activitatea reprezentanților statului, membrilor consiliilor societăților, structurilor executive și efectuată remunerarea acestora în dependență de rezultatele obținute;*

Prezentăm mai jos două exemple ilustrative pentru problemele identificate:

BoxaXX: Remunerarea muncii în cadrul entităților din Aviația Civilă

Materialele misiunilor de audit indică o practică, absolut irațională și intolerabilă, în materie de remunerare a munci. Fără a fi prestabilite criteriile de evaluare a rezultatelor, inclusiv în aspect de eficiență și performanță, agenții economici operatori, în afară de salariile de bază, aplică diferite sporuri și premii, valoarea cărora depășește de 2-3 ori ponderea fondului (de bază) salarial de funcție. Astfel, sporurile și primele, inclusiv pentru înaltă eficiență, complexitate și intensitate a muncii, au constituit la: Î.S. „MoldATSA” - 34,1 mil.lei (inclusiv prime pentru sărbători - 17,2 mil.lei); Î.S. C.A. „Air Moldova” - 32,2 mil.lei; Î.S. „AIC” - 23,4 mil. lei; S.A. „Aeroport Handling” - 7,0 mil.lei; S.A. „Aeroport Catering” - 5,6 mil.lei; ASAC - 0,6 mil.lei. Î.S. „AIC” a remunerat nejustificat angajații întreprinderii, suportând cheltuieli în sumă de 0,9 mil.lei.

BoxaXX: Referitor compensațiile unice achitate la eliberarea din funcție înainte de termen.

Consiliul S.A. „Tutun-CTC” a adoptat unele decizii ce țin de contractul de management încheiat între directorul general și președintele consiliului societății, care pot prejudicia considerabil interesele societății în cazul eliberării din funcție a actualului director. Astfel, în caz de reziliere a contractului de management, directorului general i se plătește o compensație în mărime de 5,0 mil. lei pentru încetarea înainte de termen a contractului de management.

Potrivit contractului colectiv de muncă al S.A „Moldtelecom”, în cazul modificării statutului funcțional al membrilor echipei manageriale care ocupă funcțiile-cheie de conducere în cadrul societății (fie prin modificarea cuantumului retribuirii muncii, fie transferul în altă funcție, fie încetarea contractului individual de muncă),acestora li se prevede acordarea unei compensații unice, inclusiv directorului general – 18 salarii medii. Astfel, în baza cererii depuse de către directorul general, consiliul societății a acceptat demisionarea acestuia în anul 2009, cu desfacerea contractului individual de muncă și achitarea compensației în mărime de 771,3 mii lei.

Auditorii au concluzionat ca lipsa unor prevederi ale cadrului regulator care să specifice cerințe bine definite față de activitatea reprezentantului statului, membrilor consiliului societății și structurilor executive, în dependență de care să fie elaborat un sistem de recompensare diferențiat și echitabil, corelat cu rezultatele și reușitele obținute de către aceștia, nu asigură premisele necesare pentru mobilizarea și stimularea acestora.

În scopul ameliorării situației și asigurării unei administrări corporative mai eficiente, auditul recomandă revizuirea actualului cadru juridic și stabilirea cât mai clară a relațiilor ce țin de reprezentarea statului în întreprinderile cu capital de stat, implementarea la nivel național a unei baze de date privind funcțiile existente și persoanele împuternicite de a reprezenta interesele statului în societățile comerciale, astfel, încât să poată fi monitorizată și evaluată activitatea acestora cu ajutorul unui sistem de indicatori special elaborat, și în dependență de care să fie acordate recompensele anuale.

Executarea bugetului asigurărilor sociale de stat, în exercițiul bugetar 2011

Principalele deficiențe și rezerve exprimate de auditori privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pentru perioada vizată și reflectate în raportul anual al CC sînt legate de :

1. Planificarea și executarea veniturilor

La acest subiect auditorii au consemnat:

- ✓ *Neidentificarea tuturor rezervelor de acumulare și neîncasarea deplină a veniturilor; Este cauzată în opinia auditorilor de lipsa unei metodologii și a procedurilor privind planificarea*

veniturilor proprii, care să specifice expres toate sursele posibile de venituri dar și de neimplicarea la nivelul cuvenit a autorităților abilitate în vederea identificării factorilor generatori de evaziune fiscală.

- ✓ *Majorarea continuă a restanțelor contribuabililor față de bugetul asigurărilor sociale de stat.* Tendința respectivă este menținută de disciplina de raportare redusă a contribuabililor¹¹, dar și de ineficiența acțiunilor de popularizare și motivare a cetățenilor în vederea declarării și achitării obligațiilor, întreprinse de factorii de răspundere.
- ✓ *Solicitarea din BS a transferurilor majorate pentru acoperirea deficitului bugetar;* Astfel, s-a stabilit că deficitul BASS pentru 2011 a constituit 750,5 mil. lei, iar din bugetul de stat s-a alocat la acoperirea acestuia mijloace în sumă de 806,7 mil. lei, sau cu 56,2 mil. lei mai mult. Auditorii leagă aceasta de imperfecțiunea cadrului legal și de neacumularea corespunzătoare a veniturilor proprii.
- ✓ *Neasigurarea persoanelor angajate prin contracte în străinătate.* Este determinată de prevederile contradictorii ale cadrului legal (vezi detalii în boxa de mai jos).

BoxaX: Referitor la asigurarea socială a persoanelor ce muncesc peste hotare

Conform Legii BASS, persoanele angajate prin contracte în străinătate sînt obligate să înregistreze contractele la CNAS și să achite tariful unic – 4368 lei pentru anul 2011, pentru perioada contractului.

CNAS nu deține pîrghii de identificare a tuturor persoanelor ce pleacă la muncă peste hotare. Astfel, persoanele ce pleacă peste hotare puteau înregistra contractul de muncă la Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și la Agenția Națională de Ocupare a Forței de Muncă doar după înregistrarea acestuia la CNAS și achitarea contribuțiilor aferente.

Totodată, art.16 din Legea nr.180-XVI din 10.07.2008 „Cu privire la migrația de muncă” nu prevede obligația, ci doar dreptul de a înregistra contractul de muncă la CNAS. Astfel, la finele anului 2011, s-a creat situația când persoanele fizice nu mai înregistrau contractele la CNAS.

2. Executarea cheltuielilor

Cheltuielile au fost executate de către CNAS cu probleme și dificultăți, exprimînduse prin următoarele:

- ✓ *Tergiversarea emiterii în termen a deciziilor de acordare a drepturilor la pensie, cauzată de lipsa unor proceduri scrise interne în această privință, în termenele stabilite conform legislației și neresponsabilizarea persoanelor implicate în aceste procese (vezi detalii în boxa de mai jos);*

BoxaXX: Despre modalitatea de calcul a pensiei

Auditul remarcă că modalitatea de calculare a pensiei este una destul de complicată și neclară pentru beneficiari, generînd astfel în rîndurile pensionarilor un șir de nemulțumiri, obiecții și dezacorduri cu cuantumul pensiei. În acest aspect, auditul a constatat că, pe parcursul anului 2011, în legătură cu acest fapt, în adresa CNAS au parvenit 1091 de petiții, iar în adresa CTAS – 257 de petiții.

- ✓ *Formarea soldurilor aferente prestațiilor de asistență socială în conturile bancare pentru care CNAS nu încasează dobînzii, în schimb achită pentru serviciile bancii.* Este determinată de neridicarea în termen a acestor sume de către beneficiari. Soldurile atingeau la 31.12.2011 suma de 15,4 mil. lei.

¹¹ Potrivit informației CNAS, din cei 131733 de contribuabili înregistrați și obligați de a prezenta Forma 4 BASS, și-au onorat obligația doar 79718.

- ✓ *Utilizarea necorespunzătoare și raportarea neadecvată a unor cheltuieli ce țin de întreținere CNAS.*

3. Implementarea recomandărilor hotărârilor anterioare ale CC.

Nu toate recomandările expuse în Hotărârile Curții de Conturi¹² au fost executate de către entitățile vizate, precum și de către CNAS, inclusiv:

- ✓ De către MF și MMPSF n-a fost completat și consolidat cadrulul legal și regulator privind bazele și politicile bugetar-fiscale de constituire a BASS.
- ✓ Ministerul Finanțelor nu a conformat normele de raportare a executării BASS la cerințele legale, cu toate că CNAS a solicitat inițierea procedurii de revizuire a rapoartelor privind executarea BASS.
- ✓ CNAS n-a definitivat delimitarea teritorială/fizică a bunurilor imobile procurate în anul 2008 pentru CTAS Botanica, în valoare de 47,5 mil. lei, inclusiv construcții neautorizate (421,3 m2), și n-a înregistrat drepturile juridice asupra construcțiilor respective în mod regulamentar la organele cadastrale, fiind realizate unele acțiuni procedurale.

Așadar, deficiențele și iregularitățile privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat indică carențe în procesul de planificare și executare a veniturilor, determinate în special de imperfecțiunea cadrului regulator, de ineficiența acțiunilor întreprinse de autoritățile responsabile, dar și de disciplina în continuare redusă a unei părți importante din contribuabili, acestea conducând în consecință la încălcarea drepturilor și la nemulțumiri frecvente în rândurile beneficiarilor de prestații sociale.

Executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în exercițiul bugetar 2011

Printre constatările auditorilor privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, reflectate în Raportul anual al Curții de Conturi pentru perioada vizată, au fost consemnate deficiențe și iregularități legate de (1) executarea veniturilor, (2) executarea cheltuielilor, (3) implementarea recomandărilor hotărârilor anterioare ale CC, după cum urmează.

1. Planificarea și executarea veniturilor

În legătură cu acest subiect auditorii au consemnat că

- ✓ *FAOAM a planificat veniturile fără o evaluare fundamentată a potențialelor venituri, cauzată și de nedeținerea informațiilor ample și veridice privind numărul de persoane fizice care au obligativitatea de a se asigura în mod individual, determinînd în consecință neîncasarea deplină a veniturilor.*

2. Planificarea și executarea cheltuielilor

Principalele deficiențe constatate de auditori în executarea fondurilor, au fost:

¹² HCC nr.37 din 04.06.2010 și HCC nr.43 din 25 august 2011;

- ✓ *Imperfectiunea planificării cheltuielilor, precum și incapacitatea beneficiarilor de a le valorifica integral, ceea ce a condus la neexecutarea deplină a cheltuielilor din mijloacele FAOAM, condiționând totodată creșterea soldurilor la conturile CNAM (de la 409,8 mil.lei - la finele anului 2010, până la 430,7 mil.lei - la finele anului 2011), acestea fiind imobilizate de la destinația sistemului de asigurare obligatorie de asistență medicală.*
- ✓ *Contractarea neconformă a prestatorilor de servicii medicale în lipsa certificatelor de acreditare și a indicatorilor de performanță măsurabili, ceea ce poate afecta calitatea serviciilor medicale prestate populației (vezi boxa de mai jos).*

BoxaXXX: Contracte încheiate de CNAM cu prestatori fără certificate de acreditare.

CNAM, în anul 2011, a încheiat contracte de acordare a serviciilor medicale, finanțând:

- ✓ 9 prestatori în sumă de 221,1 mil.lei, în lipsa Certificatului de acreditare valid, inclusiv: (IMSP Institutul de Cercetări Științifice în Domeniul Ocrotirii Sănătății Mamei și Copilului – 108,1 mil.lei (expirat la 26.01.2010, în prezent acreditat condiționat); IMSP Spitalul raional Cahul – 32,7 mil.lei (expirat la 10.11.2010, neacreditat); IMSP SR Hîncești – 29,3 mil.lei (expirat la 10.06.2008, în prezent acreditat)... și alte instituții;
- ✓ 8 prestatori în sumă de 58,4 mil.lei, care n-au inițiat procedura de acreditare (IMSP Spitalul Clinic Municipal nr.4 – 5,2 mil.lei; IMSP SR Comrat – 22,7 mil.lei (acreditată condiționat); IMSP SR Vulcănești – 9,1 mil.lei (acreditată condiționat)... și alți prestatori.
- ✓ 4 prestatori în sumă de 48,8 mil.lei, neacreditați ca rezultat al necorespunderii activității (mai puțin de 75%) standardelor de evaluare din domeniu (Policlinica Ministerului Afacerilor Interne – 6,9 mil.lei; IMSP Centrul de sănătate Sărăteni, Leova – 2,7 mil.lei; IMSP Spitalul raional Soroca – 31,2 mil.lei; IMSP Centrul medicilor de familie Leova – 8,0 mil.lei).

- ✓ *Aprobarea proiectelor investiționale în lipsa analizei fundamentate a necesităților prioritare și implementarea lor fără o monitorizare suficientă, cu atragerii experților în domeniu, ceea ce a generat situații de risc privind atingerea scopului propus și utilizarea mijloacelor la destinație ;*

3. Executarea cerințelor și recomandărilor hotărîrilor anterioare ale CC

La acest subiect, Curtea de Conturi a remarcat:

- ✓ *Atitudinea irelevantă față de executarea cerințelor și implementarea recomandărilor auditului, înaintate prin Hotărîrea Curții de Conturi nr.44 din 25.08.2011 către autoritățile responsabile de elaborarea politicilor în domeniul asigurării obligatorii de asistență medicală (Ministerul Sănătății) și de gestionarea regulamentară a mijloacelor acumulate în FAOAM (CNAM) etc. Vedeți în acest sens boxa de mai jos:*

BoxaXXX: Recomandări înaintate de CC și neimplementate de MS și CNAM

Curtea de Conturi constată că n-au fost implementate următoarele recomandări: **Recomandarea nr.2** - „Să reglementeze exhaustiv procedurile și normele de planificare a alocațiilor precum și condițiile de formare a soldurilor IMSP, limita admisibilă anuală și direcțiile de utilizare a acestora”;

Recomandarea nr.3 - „Să asigure neîntârziat reglementarea exhaustivă și univocă în actele normative a modului și sursei de formare și renovare a bazei tehnico-materiale a IMSP”;

Recomandarea nr.4 - „Să reglementeze exhaustiv parametrii și cerințele tehnice pentru „transportul sanitar specializat”;

Recomandarea nr.5 - „Să reexamineze prevederile actelor normative existente, în vederea excluderii suprapunerii direcțiilor de utilizare a rezervelor formate de IMS cu cele ale fondului de dezvoltare, gestionat de CNAM”.

În concluzie, conform opiniei auditului, utilizarea mijloacelor FAOM în anul 2011, sub toate aspectele semnificative ce țin de atribuțiile legal stabilite CNAM, s-a efectuat regulamentar, cu excepția rezervelor la contractarea și finanțarea unor prestatori de servicii medicale în lipsa certificatelor de acreditare valabile, monitorizarea insuficientă a implementării proiectelor investiționale, selectarea operatorilor economici în cadrul realizării mijloacelor fondului de profilaxie.

Unele constatări privind utilizarea mijloacelor publice în cadrul Programului de colaborare economică între Republica Moldova și Federația Rusă în anii 2009-2011

În această misiune de audit paralel, efectuată în premieră de către Curtea de Conturi a Republicii Moldova, a fost vizată utilizarea mijloacelor publice alocate pentru realizarea în anii 2009-2011 a Programului de cooperare comercial-economică între Republica Moldova și Federația Rusă, inclusiv livrarea de produse alimentare în Federația Rusă din Republica Moldova.

Trebuie menționat că deși balanța comercială pentru Republica Moldova, s-a menținut negativă, atingând în 2011 un deficit de cca 197,5 mil. dolari SUA, totuși valoarea exporturilor în Federația Rusă a crescut de 2,2 ori (de la 286,5 mil. dolari SUA în anul 2009, până la 625,5 mil. dolari SUA – în anul 2011). Această creștere însă este datorată în special reexporturilor de mărfuri din alte țări, care în 2011 au atins valoarea de 380,0 mil. dolari SUA.

Principalele constatări ale auditului se referă la următoarele aspecte:

- *N-a fost elaborat și aprobat un Plan de acțiuni pentru realizarea Programului de cooperare economică între Republica Moldova și Federația Rusă pe perioada 2009-2020, care ar concretiza direcțiile, termenele de executare, responsabilitatea organelor de stat și a structurilor economice asupra realizării lui.*
- *Cerințele privind calitatea și inofensivitatea producției exportate din Republica Moldova au fost revăzute ad-hoc de către autoritățile ruse cea ce a condiționat diminuarea, iar în unele cazuri stoparea exporturilor de producție alimentară.*
- *MAIA (Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare) n-a asigurat executarea de către instituțiile din subordine a Programului de control la toți producătorii de producție vinicolă, așa cum a fost prevăzut, fapt ce a împiedicat redresarea situației privind calitatea producției alcoolice livrate în Federația Rusă.*
- *Datorită unor incertitudini din legislație, vinul exportat în Federația Rusă nu a fost certificat integral, ci doar la nivel de 42%;*
- *MAIA, în comun cu partea rusă, n-a reușit să desemneze un laborator de arbitraj independent pentru eliminarea divergențelor privind rezultatele calității și inofensivității produselor alcoolice:*

- *Serviciul Vamal, contrar normelor legale, a vămuit produsele alcoolice returnate din Federația Rusă, pe când acesta trebuia să solicite de la MAIA verificarea calității de către specialiștii Centrului Național de Verificare a Calității Producției Alcoolice.*
- *Grupul de lucru al MAIA a inclus în Lista întreprinderilor exportatoare din Republica Moldova a producției de origine vegetală 4 întreprinderi care nu întruneau cerințele necesare pentru potențialii exportatori, aceștia fiind transportatori de produse vegetale străine (Grecia, Italia, Turcia, Ungaria).*
- *Produsele vegetale de origine străină reexportate în Federația Rusă nu sînt însoțite de certificate de inofensivitate, ceea ce contravine cerințelor prevăzute în Memorandumul cu privire la inofensivitatea producției de origine vegetală exportată din Republica Moldova în Federația Rusă.*
- *MAIA a reintrodus în lista celor cu drept de export 12 agenți economici, care anterior au fost excluși de partea rusă pentru depășirea normelor de pesticide în produsele importate;*
- *Din cauza neinspectării și neacreditării întreprinderilor producătoare de carne de porc, de către specialiștii „Rosselkhoznadzor”, în perioada vizată nu a fost reluat exportul cărnii de porcină spre Federația Rusă;*

În rezultatul auditului comun al CCRM și al CCFR au fost identificați factorii care au influențat asupra restricționării exportului de produse agricole în Federația Rusă, ulterior, de către instituțiile abilitate fiind inițiate procese de înlăturare. O parte din aceste măsuri au fost aplicate pe parcursul auditului și ca rezultat, a crescut numărul potențialilor exportatori de produse alcoolice și de produse de origine animală, acreditați cu dreptul de export.

În general, Programul de colaborare economică între Republica Moldova și Federația Rusă a fost apreciat de auditori ca avînd rezultate pozitive, dar cu unele rezerve, care urmează a fi înlăturate prin implementarea recomandărilor înaintate de Curtea de Conturi.

În concluzie putem menționa că Guvernul și APC responsabile de politicile în domeniul exportului de produse alcoolice și alimentare nu și-au dat stăruința pentru a elimina barierele importante din calea exportului spre Federația Rusă, atât pe plan intern cât și pe cel extern, ceea ce limitează considerabil posibilitățile de dezvoltare a producătorilor autohtoni, afectînd totodată și calitatea mediului de afaceri din Republica Moldova.

Reformarea managementului finanțelor publice: performanță sau rezistență?

Sistemul managementului finanțelor publice definește modalitatea prin care resursele sînt alocate și administrate pentru a asigura respectarea disciplinei fiscal-bugetare și a priorităților strategice, utilizarea eficientă a banilor prin promovarea priorităților strategice în alocarea și utilizarea resurselor pentru realizarea obiectivelor guvernamentale, precum și valorificarea fondurilor prin utilizarea resurselor în mod eficient.

Recunoscînd complexitatea și necesitatea de remediere a unor aspecte din procesul de management al finanțelor publice, Guvernul s-a angajat să instituie *„un sistem eficient și durabil de management financiar, bazat pe instrumente și mecanisme efective, proiectat și funcțional la nivelul standardelor europene”*.

Implementarea reformei administrației publice centrale a fost susținută de Fondului Fiduciar Multidonator și Agenția Internațională pentru Dezvoltare/Banca Mondială cu granturi în valoare de 9,9 mil dolari SUA.

Totodată, perfecționarea managementului finanțelor publice este dezvoltată și în cadrul Programului „Managementul Finanțelor Publice” (PMFP) , care este sprijinit și cofinanțat de către Banca Mondială, Agenția Suedeză pentru Dezvoltare Internațională (SIDA) și Guvernul Olandei cu 18,1 mil. dolari SUA, inclusiv credit de 8,5 mil. dolari SUA.

Curtea de Conturi a inițiat auditul performanței managementului finanțelor publice la Ministerul Finanțelor și unele autorități publice centrale, în vederea verificării gradului de implementare a obiectivelor PMFP, sincronizat cu reformele din cadrul administrației publice centrale.

Constatările și concluziile din Raportul de audit scot în evidență *gradul de preocupare a Guvernului și autorităților centrale de a avea un sistem eficient și durabil în materie de management financiar*, bazat pe procese, instrumente și mecanisme eficiente, conform standardelor comunitare.

Urmare misiunilor de audit derulate în unele AAPC, au fost identificate nereușite și nereguli, care au constrâns eventualul impact pozitiv în realizarea obiectivelor reformei APC și a PMFP, și anume:

- *Unele AAPC nu s-au restructurat suficient pentru a corespunde cerințelor reformei APC*, rolul DAMEP (Direcția analiză, monitorizare și evaluare a politicilor), în unele cazuri, fiind neglijat de către top-managementul ministerelor. Sarcinile individuale ale angajaților unităților respective nu sînt în concordanță cu obiectivele de bază stabilite, aceștia fiind implicați în multiple activități, inclusiv secundare și care nu țin nemijlocit de atribuțiile subdiviziunii.
- *Măsurile derulate în cadrul PMFP nu au redus riscul prognozelor/estimărilor bugetare incorecte, menținînd prezența unor devieri dintre indicatorii aprobați, rectificați și realizați.*
- *Deși a fost perfecționată metodologia de elaborare și executare a bugetului, o parte din aceasta nu este aprobată.* Din cauza neimplementării SIMF, noua metodologie nu poate fi pusă în aplicare, iar echipamentul livrat și instalat în valoare de 1,6 mil. dolari SUA nu se utilizează potrivit destinației, fiind supus uzurii morale.
- *Nu s-a reușit asigurarea unei colaborări eficiente și oportune între MF și integratorul SIMF în vederea urgentării activităților de elaborare a modulelor soft.* Tergiversarea executării modificărilor solicitate de MF riscă să submineze rezultatele pozitive obținute și în cadrul altor componente ale Proiectului. Această situație de incertitudine în realizarea PMFP poate să se soldeze cu consecințele de rigoare, inclusiv retragerea de către partenerii de dezvoltare a resurselor destinate, a căror valoare se estimează la 6,9 mil. dolari SUA.
- S-au creat unități de audit intern în majoritatea entităților publice centrale, însă o parte din acestea nu funcționează în corespundere deplină cu standardele stabilite sau funcționează ineficient
- Din 8 unități de audit intern testate, este funcțională și se conformează cerințelor stabilite de SNAI (Standardele Naționale de Audit Intern) doar cea din cadrul MF, 4 unități sînt funcționale, se conformează parțial și realizează unele posibilități de îmbunătățire a managementului în entitățile din subordine (MS, MMPSF, MAI, AȘM - mai puțin), iar 3 unități nu se conformează și nu realizează obiectivele stabilite (MTS, MAIA, ARFC).

- Consiliul pentru audit intern, instituit pe lângă MF, în calitate de organ consultativ în vederea definirii strategiei și îmbunătățirii activității de audit intern în sectorul public, practic nu a devenit un organism funcțional.
- La cele două componente ale PMFP supuse auditului – „Sistemul de planificare și executare a bugetului” și „Controlul și auditul intern”, au fost stabiliți 26 de indicatori, din care 17 sînt realizați integral, 5 – parțial, iar 4 – nerealizați.

În această situație apare întrebarea: de ce atât de greu sînt implementate în cadrul APC reforme atât de importante pentru buna gestiune a banilor publici, mai ales în condițiile suportului considerabil oferit de partenerii de dezvoltare în acest scop?

Probabil cauza se ascunde în afara cadrului formal de funcționare a acestor instituții și anume în politizarea excesivă a APC. Aceasta se cristalizează la nivelul instituțiilor în formă de angajamente și sarcini nedeclarate dar asumate de către funcționarii publici, și care pot fi îndeplinite de ei nestingherit anume în acele condiții care riscă să fie eliminate odată cu implementarea reformelor. De fapt, reformele APC anume în acest scop și sînt concepute: să eficientizeze utilizarea resurselor (financiare, umane, de timp etc) exclusiv întru realizarea obiectivelor instituționale. Adică, a obiectivelor formale și nicidecum a angajamentelor și sarcinilor nescrise și asumate în raport cu tutela politică.

În fine, auditul concluzionează ca realizarea obiectivelor stabilite în cadrul reformelor inițiate (RAPC și PMFP) a avut o importanță crucială în racordarea managementului finanțelor publice la standardele comunitare, iar nivelul reușitelor la momentul efectuării auditului nu este semnificativ. Neconformarea unităților de audit intern rigorilor stabilite nu asigură promovarea unui nivel avansat de răspundere managerială la utilizarea fondurilor publice și nu contribuie la o bună guvernare a entităților publice.

Concluzii

În rezultatul analizei constatărilor reflectate în Raportul Anual al Curții de Conturi pentru exercițiul bugetar 2011 putem concluziona următoarele:

- ✓ Deficiențele și iregularitățile identificate de CC în efectuarea procurărilor publice, denotă insuficiența și /sau ineficacitatea supravegherii și monitorizării din partea fondatorilor și APC a procesului de gestiune a mijloacelor și patrimoniului public;
- ✓ Managementul neconform și contraperformant, precum și gestiunea economico-financiară defectuoasă, puse în evidență de auditul întreprinderilor publice, denotă ineficiența institutului de reprezentanți ai statului în Consiliile de administrație. Ministerele și alte autorități publice centrale care au delegat reprezentanții săi în organele de conducere ale entităților auditate nu și-au adus contribuția întru anticiparea și contracararea indisciplinei financiare și a risipei de mijloace publice;
- ✓ Deși cazurile de gestiune prejudicioasă a mijloacelor publice sînt destul de frecvent descoperite de CC la întreprinderile publice, cazuri de (auto)sesizare a organelor de anchetă sînt mult mai rar semnalate, ceea ce indică caracterul organizat și, posibil, implicarea autorităților de nivel guvernamental în aceste scheme frauduloase de gestiune a mijloacelor publice;
- ✓ Lipsa unor prevederi ale cadrului regulator care să specifice cerințe bine definite față de activitatea reprezentantului statului, membrilor consiliului societății și structurilor executive ale întreprinderilor publice, precum și lipsa unui sistem de recompensare diferențiat și echitabil, bazat pe rezultate și performanțe, nu asigură responsabilizarea și stimularea acestora, generînd totodată cheltuieli de remunerare nejustificat de mari și o gestiune defectuoasă a mijloacelor și patrimoniului public;
- ✓ Constatările privind utilizarea mijloacelor publice în cadrul Programul de colaborare economică între Republica Moldova și Federația Rusă, denotă că Guvernul și APC responsabile de politicile în domeniul exportului de produse alcoolice și alimentare nu și-au dat stăruința pentru a elimina barierele importante din calea exportului spre Federația Rusă, atît pe plan intern cît și pe cel extern, ceea ce limitează considerabil posibilitățile de dezvoltare a producătorilor autohtoni, afectînd totodată și calitatea mediului de afaceri din Republica Moldova;
- ✓ Autoritățile Publice Centrale sau de specialitate, ca fondatorii, din partea statului, ai unităților economice – nu își onorează cu prudență atribuțiile, nu supraveghează în mod constant și solidar implementarea de către entitățile auditate a unui management responsabil și eficient. În consecință, administrarea patrimoniului și gestiunea economică au fost realizate în detrimentul intereselor publice, iar serviciile prestate au generat inegalități sociale;
- ✓ Tărăgănarea reformării managementului finanțelor publice în APC constatata de Curtea de Conturi, inclusiv neconformarea unităților de audit intern rigorilor stabilite, denotă existența unor focare importante de rezistență alimentată mai degrabă de cadrul neformal de organizare și funcționare a APC, exprimat și prin politizarea excesivă a acestora.