

Despre cum se pierde banii publici: Monitorizarea executării Hotărârilor Curții de Conturi pe anul 2012

Autor: Tatiana Savva

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. Afirmațiile și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.

Cuprins:

Introducere	4
Rolul Curții de Conturi.....	5
Procedurile de Monitorizare a executării HCC	6
Structura recomandărilor	7
Evaluarea executării recomandărilor Curții de Conturi.....	9
Implicarea organelor de drept și ierarhic superioare.....	13
Concluzii și recomandări.....	16

Lista figurilor:

Figura 1 Numărul de HCC și de recomandări formulate în perioada 2011-2012	8
Figura 2. Evaluarea impactului răspunsurilor entităților auditate	12

Lista tabelelor:

Tabelul 1 Executarea recomandărilor HCC, 2011-2012.	9
Tabelul 2. Evaluarea disciplinei răspunsurilor entităților auditate	10
Tabelul 3. Evaluarea calității răspunsurilor, %.	11
Tabelul 4. Materialele CC remise organelor de drept	14

■ Introducere

Curtea de conturi este unica instituție publică care supraveghează modul în care Guvernul și agențiile sale execută bugetul și gestionează patrimoniul public. În rapoartele sale, ea oferă Parlamentului, organelor de drept, societății o opinie informată, integră, independentă și credibilă despre regularitatea, eficiența și eficacitatea utilizării resurselor publice. Astfel ea contribuie la promovarea principiilor bunei guvernări de deschidere, transparență, responsabilitate și nu în ultimul rând, participare a cetățenilor în procesul decizional.

Problemelor legate de regularitatea, performanța utilizării banilor publici, dar și a responsabililor de soluționarea lor sunt de regulă formulate în recomandările din Hotărârile Curții de Conturi, executarea cărora este obligatorie pentru toate instituțiile auditate. Nivelul de executare ale acestor recomandări este direct legat de soluționarea problemelor identificate. Monitorizarea executării recomandărilor CC are drept scop asigurarea executării lor în termen, dar și informarea operativă a organelor ierarhic superioare și ale celor de drept, a cetățenilor despre eventualele riscuri de utilizare neconformă a banilor publici.

În acest context, obiectul studiului nostru sunt hotărârile Curții de Conturi pe anul 2012, al căror termen de executare a expirat în 2012. Totodată, pentru a asigura o continuare a cercetării efectuate în 2011, analiza cuprinde și HCC din 2011, care nu au fost cuprinse în raportul precedent (de oarece nu expirase termenul de executare). Primele două capitole descriu rolul CC și procedurile de monitorizare a executării recomandărilor HCC. Pentru a facilita procesul de analiză, am propus o clasificare a recomandărilor după natura lor (capitolul iii) , utilizată și în raportul precedent. În cadrul acestui raport am menținut clasificarea recomandărilor în funcție de caracteristicile de bază ale acestora: (i) tehnice, (ii) operaționale și (iii) de modificare a cadrului normativ. Aceasta permite identificarea structurii recomandărilor după natura lor, evoluția acestora și înțelegerea cauzelor neexecutării acestor recomandări.

Un alt aspect tratat în această lucrare este nivelul de executare al recomandărilor HCC (capitolul iv) dar și evaluarea răspunsurilor entităților responsabile de executarea recomandărilor, cu ajutorul a trei indicatori complecși: *disciplina, calitatea și impact*. Amploarea fraudelor constată de către CC, dar și relațiile ei cu organele de drept și instituțiile ierarhic superioare sunt subiectul ultimului capitol (capitolul vi). El descrie bazele legale de colaborare între aceste instituții, bunele practici dar și cum a evoluat mărimea prejudiciului pe parcursul perioadei 2011-2012. Rezultatele finale ale acestei cercetări sunt disponibile în anexa acestui studiu.

Rezultatele principale ale raportului descriu un tabel îngrijorător: Amploarea prejudiciilor materiale aduse statului se dublează în fiecare an, în timp ce mai mult de 50% dintre recomandările Curții de Conturi care au drept scop remedierea situației, nu se execută. Mai mult decât atât, din 2006 până acum nu a fost condamnată nici o persoană cu funcție de răspundere iar neimplicarea partea organelor de drept, dar și a Parlamentului și Guvernului este nejustificată. În aceste condiții are loc nevalorificarea HCC, ca instrument de prevenire, supraveghere și responsabilizare a gestionarilor fondurilor publice.

Rolul Curții de Conturi

Curtea de conturi este instituția care supraveghează dacă banii publici au fost utilizați conform destinației. Ea este formată de către Parlament, iar legea care îi reglementează activitatea este Legea Curții de Conturi nr.261-XVI din 05.12.2008. Ea oferă Parlamentului o opinie independentă, integră și credibilă, despre destinația și modul în care Guvernul și agențiile sale au gestionat banii publici și administrat patrimoniul public (prin auditele sale ș.a). efectuează audite ale instituțiilor publice care utilizează fonduri publice, inclusiv Întreprinderi de stat. În rezultat se întocmește un raport de audit. Raportul de audit de regulă, conține constatări, concluzii și recomandări. Rapoartele de audit sunt examinate de Plenul Curții de Conturi, care la rândul ei emite cerințe și recomandări ce devin obligatorii pentru implementare. De regulă, pe lângă cerințele și recomandările expuse expres în HCC, se face trimitere la obligativitatea executării recomandărilor expuse în raport. Executarea recomandărilor devine obligatorie pentru instituțiile vizate odată cu publicarea Hotărârilor Curții de Conturi în Monitorul oficial.

Prin aceasta, Curtea de conturi contribuie la promovarea principiilor bunei guvernări, inclusiv de transparență responsabilitate bugetară. Prin publicarea rapoartelor de audit și a principalelor constatări și recomandări, această instituție, indirect participă la formarea opiniei informate a cetățenilor, dar și la combaterea corupției¹.

Misiunea de supraveghere a Curții de Conturi nu se termină odată cu publicarea rapoartelor de audit. Ea continuă cu monitorizarea executării recomandărilor formulate în hotărârile ei. Monitorizarea are scopul de a asigura implementarea recomandărilor, precum și informarea societății despre nivelul de implementare a acestora.

¹ <http://www.u4.no/publications/the-role-of-supreme-audit-institutions-in-combating-corruption/>

Procedurile de Monitorizare a executării HCC

După cum am menționat mai sus, executarea recomandărilor unui raport al Curții de Conturi (CC) devine obligatorie odată cu publicarea Hotărârii Curții de Conturi (HCC)². Hotărârea adoptată și Raportul de audit se remit pentru executare entităților auditate, organelor ierarhic superioare, precum și altor instituții interesate, inclusiv Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, organelor de drept (după caz)³. Pentru efectuarea monitorizării CC a elaborat și aprobat Regulamentul „Cu privire la monitorizarea executării cerințelor și implementării recomandărilor Curții de Conturi” (în continuare – Regulament). Acesta reprezintă actul normativ al Curții de Conturi care descrie procesul, procedeele, responsabilii de monitorizarea executării HCC, dar și relațiile cu organele ierarhic superioare și de drept la diferite etape ale procesului. Efectuarea monitorizării implementării hotărârilor Curții de Conturi este pusă în sarcina Sectorului monitorizare și asigurare a executării cerințelor și implementării recomandărilor Curții de Conturi, din Departamentul metodologie și planificare strategică.

În mod normal, autoritatea auditată are la dispoziție până 6 luni pentru îndeplinirea recomandărilor HCC. În tot acest timp responsabilii de monitorizare colectează, studiază și sintetizează informațiile și documentele justificative prezentate de entități referitor la măsurile întreprinse de acestea pentru executarea cerințelor și implementarea recomandărilor Curții de Conturi⁴. În caz de neexecutare, executare parțială a cerințelor și recomandărilor Curții de Conturi, sau în lipsa actelor justificative se inițiază o procedură⁵ care durează până la 30 de zile lucrătoare, timp în care au loc următoarele:

- Sesizarea în scris a conducerii entității, ca urmare a neprezentării sau prezentării incomplete a informației despre executare ;
- adresarea unui demers conducerii entității, prin care se va solicita suplimentar prezentarea unor informații și/sau documente justificative în termen de până la 10 zile lucrătoare;
- informarea organului ierarhic superior despre neexecutarea de către entitatea din subordine a hotărârii Curții de Conturi, pentru luare de atitudine (după 30 de zile lucrătoare de la expirarea termenului de executare a recomandărilor HCC);
- efectuarea controlului asupra executării în comun cu responsabilii de efectuarea auditului, cu deplasarea la sediul entității (în caz de necesitate, la fel după 30 de zile lucrătoare de la expirarea termenului de executare a recomandărilor Hotărârilor Curții de Conturi);

La luarea deciziei privind executarea sau neexecutarea unei recomandări de către CC are loc în baza actelor justificative a prezentate de instituțiile vizate în HCC.

² Un raport poate sta la baza mai multor HCC.

³ Hotărârea Curții de Conturi nr. 53 din 15 decembrie 2009 REGULAMENTUL cu privire la monitorizarea executării cerințelor și implementării recomandărilor Curții de Conturi

⁴ Hotărârea Curții de Conturi nr. 53 din 15 decembrie 2009 REGULAMENTUL cu privire la monitorizarea executării cerințelor și implementării recomandărilor Curții de Conturi

⁵ Hotărârea Curții de Conturi nr. 53 din 15 decembrie 2009 REGULAMENTUL cu privire la monitorizarea executării cerințelor și implementării recomandărilor Curții de Conturi

Structura recomandărilor

Chiar dacă CC nu utilizează careva clasificare a recomandărilor după natura lor, pentru efectuarea prezentei analize, noi am propus o clasificare a recomandărilor, utilizată de altfel și în raportul precedent. Aceasta permite identificarea și înțelegerea problemelor și cauzele neexecutării recomandărilor, precum și la elaborarea măsurilor de sporire a nivelului de executare.

Totodată în rapoartele CC, recomandările sunt atribuite pe subiecte. De exemplu, administrarea cheltuielilor cu privire la retribuirea muncii, utilizarea mijloacelor financiare din fondul de rezervă, sunt doua categorii de recomandări omniprezente în rapoartele CC, respectiv, cu un număr important de recomandări⁶. În cadrul acestui raport am menținut clasificarea recomandărilor în funcție de caracteristicile de bază ale acestora: (i) tehnice, (ii) operaționale și (iii) de modificare a cadrului normativ. O astfel de clasificare a recomandărilor CC permite din punct de vedere analitic reducerea numărului de recomandări la un set limitat și util de materiale adresate executorului⁷:

Recomandările tehnice vizează implementarea unor măsuri concrete în cadrul reglementărilor interne și externe existente și care nu necesită eforturi financiare speciale. De regulă acestea se referă la ținerea evidenței contabile în conformitate cu regulamentele existente, modul de funcționare a departamentelor și interacțiunii acestora, asigurarea transparenței în activitate etc. Realizarea recomandărilor tehnice ține exclusiv de dorința factorilor de decizie interni ai instituției auditate de a implementa recomandările. Recomandările tehnice cel mai des întâlnite în rapoartele CC țin de estimarea veniturilor de la darea în locațiune a bunurilor publice și stabilirea unui proces de control intern.

Recomandările operaționale (de procedură) reprezintă măsurile ce vin să înlăture neajunsurile depistate în procesul de funcționare a instituțiilor ca urmare a unor reglementări sau capacități interne insuficiente. De regulă recomandările țin de modificarea regulamentelor interne ale instituției sau a celor emise de instituțiile reglatoare și/sau ierarhic superioare, cu excepția necesității modificării actelor emise de Guvern, Parlament sau instituții independente (de exemplu BNM). De asemenea aici se atribuie recomandările ce vin cu importante modificări în structura organizatorică a instituției sau necesită resurse financiare importante pentru implementarea recomandărilor. Recomandările operaționale cel mai des întâlnite în rapoartele CC țin de regularitatea transmiterii bunurilor publice, procurarea terenurilor din proprietatea privată în proprietatea publică și de modificare a unor regulamente interne.

Recomandările cu privire la modificarea cadrului normativ vizează elaborarea și aprobarea actelor normative emise de Guvern sau Parlament, sau o instituție independentă. Procesul de implementare a recomandărilor cu privire la modificarea cadrului normativ este mai complex decât în cazurile susmenționate deoarece entitatea nemijlocită ce urmează să beneficieze de la implementarea recomandărilor trebuie să înainteze Guvernului propuneri de modificare a actualului cadru normativ în vederea soluționării problemelor depistate în urma raportului Curții.

În anul 2012, Curtea de Conturi a înaintat 3818 recomandări care au fost formulate în 51 de rapoarte de audit sau dublu recomandări față de anul 2011, cu 57 de rapoarte adoptate în cadrul misiunilor de audit. În 2012 se observă o sporire specifică a numărului de recomandări per raport.

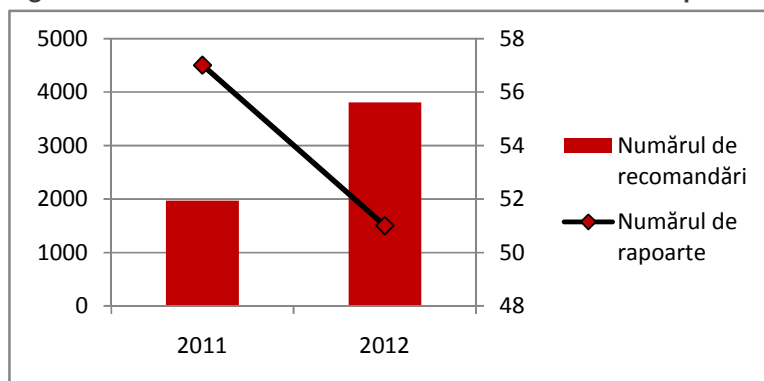
⁶ "Despre cum se pierd banii publici. Monitorizarea implementării recomandărilor CC pe anul 2011", EXPERT-GRUP, 2012.

⁷ IBIDEM.

Numărul lor a sporit cu 162%.⁸. În același timp însăși recomandările formulate sunt foarte complexe, putând conține 2-3 recomandări de natură diferită.

Astfel procesul de monitorizare, pentru o HCC în 2012 a devenit și mai complicat. În acest sens, reiteram recomandarea noastră din raportul similar din 2011 privind formularea cât mai omogena a recomandărilor, pentru facilitarea monitorizării și implementării acestora

Figura 1 Numărul de HCC și de recomandări formulate în perioada 2011-2012



Sursa: Raportul de activitate al CC pentru anul 2012

Analiza recomandărilor efectuată în 2011 și 2012, conform clasificării menționate, relevă faptul că recomandările tehnice (44,5%) și cele operaționale (48,1%) formează majoritatea absolută a recomandărilor formulate de către auditorii CC. Conform calculelor noastre ele constituie 95,6% din totalul recomandărilor formulate în 2012⁹, în scădere cu 1,4% față de anul 2011. Pentru comparație, în anul 2011 recomandări tehnice au fost 44,4%, 52% dintre ele au avut un caracter operațional de regularitate și 3.4% recomandări cu caracter de modificare a cadrului legislativ. Astfel putem concluziona că structura recomandărilor nu a suferit o modificare semnificativă¹⁰.

⁸ Analiza a fost făcută în baza a 24 HCC al căror termen de executare a expirat în 2012 și a HCC din 2011 al căror termen de executare la momentul perfectării studiului nu era expirat.

¹⁰ Dat fiind faptul că evaluarea structurii evaluărilor este una subiectivă, diferența de 2-3 % este nesemnificativă.

Evaluarea executării recomandărilor Curții de Conturi

Sumarul privind executarea recomandărilor

Din 3818 recomandări formulate în rapoartele de audit din anul 2012, 43% au termenul de executare expirat din care au fost executate numai 46,6% (vezi **Error! Reference source not found.**). În ipoteza că același nivel de executare se va păstra și pentru restul recomandărilor (57%), atunci putem anticipa o scădere a nivelului de executare cu circa 9% față de anul 2011.

Tabelul 1 Executarea recomandărilor HCC, 2011-2012.

Cerințe și recomandări	2011	2012	Structura,%
executate	1093	765	46,6
neexecutate	872	875	53,4
cu termenul neexpirat		2178	57,0
Total	1965	3818	100

Sursa: Raportul de activitate al CC pe anul 2012

Recomandările tehnice au fost implementate la nivel de 43,6% și parțial implementate în proporție de 8% din totalul recomandărilor tehnice formulate. În același timp recomandările operaționale au fost executate doar în proporție 43% și parțial executate în doar 2%. Totuși, în cazul recomandărilor cu privire la modificarea cadrului normativ, pentru care entitatea vizată trebuie să depună un efort mai mare în procesul implementării acestora, doar 10% au fost implementate cu succes. Una din cauzele neîndeplinirii ale acestor recomandări a fost că în majoritatea cazurilor procesul se stopează la nivelul guvernului sau parlament. Astfel putem face concluzia că nivelele executare a recomandărilor tehnice și operaționale nu se deosebesc semnificativ, în timp ce nivelul de implementare al recomandărilor cu caracter de modificare a cadrului legal este considerabil mai mic.

Metodologia

În 2012 Curtea de Conturi a aprobat 55 de HCC din care 20 de hotărâri sunt cu termenul de executare a recomandărilor încă neexpirat la momentul executării prezentului studiu. Deoarece evaluarea calității executării recomandărilor CC este posibilă doar pentru recomandările a căror termen de executare a expirat, prezentul studiu include doar hotărârile CC cu termenul de executare expirat în 2012. În același timp, pentru a asigura o continuare a cercetării efectuate în 2011, analiza cuprinde și HCC din 2011, care nu au fost cuprinse în raportul precedent (deoarece nu expirase termenul de executare).

De asemenea, din analiză au fost excluse hotărârile în urma cărora CC a concluzionat că situațiile financiare oferă o imagine fidelă sau sunt prezentate cu fidelitate în conformitate cu cadrul de raportare financiar aplicabil – cazurile în care auditorul a exprimat o opinie fără rezerve (5 HCC). Printre acestea se regăsesc, HCC cu privire la conturile de execuție a bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Pentru evaluarea răspunsurilor entităților auditate la recomandările HCC au fost utilizate următoarele criterii de evaluare: disciplina, calitatea răspunsului, impact.

Disciplina a fost evaluată prin prisma respectării termenului stabilit pentru executarea HCC, a structurii răspunsului (reflectă integral sau nu recomandarea), relevanța acestuia. Fiecare subindicator a fost evaluat pe o scară de la 1 la 3. Valoarea Indicatorului este calculată ca valoarea

medie a subindicatorilor de relevanță și respectarea termenului. Suindicatorii au fost evaluați în felul următor:

- Respectarea termenului: Da (3 puncte) - răspuns în termen, Întârziere (2 puncte) - răspuns cu întârziere, nu a răspuns (1 punct).
- Relevanță: 3 puncte -relevant (integral), 2 – parțial relevant, 1 - puțin relevant sau irelevant;

Calitatea răspunsului a fost evaluată considerând 4 subindicatori – nivelul îndeplinire a recomandărilor sau măsura în care o acțiune concretă oferă o soluție pentru înlăturarea denaturărilor depistate, nivelul de implementare la zi a recomandărilor, justificarea măsurilor întreprinse prin anexarea actelor justificative – și gradul de cooperare/angajare ale altor instituții. Fiecare subindicator a fost evaluat pe o scară de la 1 la 3:

- Nivelul de îndeplinire a recomandărilor (identificarea, elaborarea soluției): Nu au oferit nici un răspuns oficial = 1; Identificarea unei soluții dar care nu poate fi implementată din cauze obiective = 2, Identificarea unei soluții și descrierea ei = 3.
- Nivel de implementare a recomandărilor (înlăturarea cauzei problemei): nu se implementează = 1; în proces de implementare = 2; implementare totală = 3;
- Prezentarea materialelor justificative: Nu au prezentat nici un material justificativ = 1. Dovezile nu sunt suficient de relevante = 2, Materialele justificative prezentate sunt relevante = 3.

Evaluarea impactului deciziilor executorului, sau efectului scontat privind înlăturarea cauzelor ce au creat iregularitatea. Acest indicator răspunde în fond dacă problema identificată în raportul de audit a fost rezolvată. A fost utilizată o apreciere calitativă a indicatorului cu valori de impact scăzut =1, impact mediu =2, impact înalt = 3.

Rezultatele evaluării calității răspunsurilor

Circa 50 la sută din răspunsurile la recomandările CC, nu oferă răspuns sau/și răspunsul este cu întârziere sau irelevant. De asemenea doar 34,5% din răspunsuri au fost relevante bine structurate și cu actele justificative anexate, iar 47% oferite în termen, vezi Tabelul 2. Aceasta denotă o disciplină inacceptabil de joasă privind oferirea răspunsurilor. În acest sens CC are nevoie de instrumente adiționale pentru constrângerea entităților auditate pentru sporirea disciplinei acestora.

Tabelul 2. Evaluarea disciplinei răspunsurilor entităților auditate

Indicator	1 – Inacceptabil, irelevant, nu a răspuns	2 – Moderată, parțial relevant, întârziere	3 – Bună, relevant, în termen
Disciplină	49.1	10.15	40.75
relevanță	45.5	20	34.5
respectarea termenului	52.7	0.3	47

Sursa: Raportul de activitate al CC pe anul 2012.

Cel mai prost la capitolul disciplină stau reprezentanții UAT auditate, și anume raionul Cimișlia care la recomandările formulate în Raportul auditului bugetului raional Cimișlia pe anul 2010 și gestionării patrimoniului public, nu au oferit nici un răspuns CC, cu excepția unei scrisori prin care se spunea că Consiliul raional a luat cunoștință cu constatările auditului. Este și cazul întreprinderilor municipale "Parcului Urban de Troleibuze" și "Regie Transport Electric" RTEC, care nu au răspuns deloc la 80% dintre recomandările făcute în rapoartele de audit, iar în restul 20% din cazuri,

răspunsul a fost unul formal. Dintre APC, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor (HCC 57, 58, 59 din 2011) pentru majoritatea absolută a răspunsurilor sale a oferit răspunsuri formale.

Calcululele arată că nici la capitolul calitate a răspunsurilor nu stăm mai bine. Mai mult de 60% din totalitatea răspunsurilor nu se adresează problemei formulate în recomandare. Nerespectarea standardelor de răspuns a CC a dus la faptul în mai mult de 60 la sută din cazurile analizate, materialele justificative executării HCC au fost insuficiente, sau incorecte. În context, nivelul de implementare (în ce măsură a fost înlăturată cauza problemei), dar și nivelul de îndeplinire a recomandărilor (identificarea soluției) sunt nesatisfăcătoare în 62% și respectiv 59% dintre cazuri. Notăm că la elaborarea răspunsurilor, entitățile auditate au colaborat cu alte instituții sau cele ierarhic superioare în jumătate din cazurile analizate. Calitatea răspunsurilor a fost afectată și de factorii externi față de instituțiile auditate.

Circa 15 la suta din recomandări, pentru implementare au avut nevoie de intervenția organelor ierarhic superioare sau alte instituții (Minister, Guvern, Parlament, etc.) Circa 5 la % dintre acestea, în esență, nu au putut fi executate de către instituțiile auditate, din cauza rolului lor minor în acest proces, de recomandarea lor fiind responsabile instituțiile ierarhic superioare.

Menționăm că și în 2012 continuă tendința anului 2011, unde instituțiile care au respectat criteriul de disciplină au atins un nivel de calitate al răspunsurilor – aproape 40% din răspunsurile formulate de executori prevăd acțiuni concrete, responsabilii menționați și termenii de realizare stabiliți.

Tabelul 3. Evaluarea calității răspunsurilor, %.

<i>Evaluare</i>	<i>Nesatisfăcătoare/ 1 puncte</i>	<i>Nivel mediu/ 2 puncte</i>	<i>Bună/ 3 puncte</i>
Calitatea	61	7.5	31.5
-nivel de îndeplinire a recomandărilor	59	7.6	33.4
-nivel de "dovezi"	63	7	30
- nivel de implementare	62	8	30

Notă: Pentru indicatorul Calitatea, Nesatisfăcătoare - Răspuns nesatisfăcător, formal, fără justificarea dovezilor, Nivel mediu – răspuns clar, cu soluție identificată și în proces de implementare, Bună – Răspuns clar cu acte justificative relevante și soluții implementate. Pentru subindicatori semnificatia numărului de puncte (1,2,3) corespunde cele descrise în Metodologie.

Sursa: calculele autorului în baza materialelor puse la dispoziție de CC

Circa 32% din răspunsurile la recomandări oferite de instituțiile auditate se pot califica ca fiind de o calitate bună. Cel mai slab loc în implementarea recomandărilor este la prezentarea dovezilor privind executarea recomandărilor (63%), urmate de nivelul de "implementare" cu 62%.

Instituțiile care au oferit cea mai proastă calitate răspunsurilor sunt Ministerul Educației, care practic în răspunsurile sale la recomandările HCC 52 din 2011 nu a oferit nici un material care ar fi justificat acțiunea întreprinsă, mai mult relevanța acestora este una extrem de scăzută.

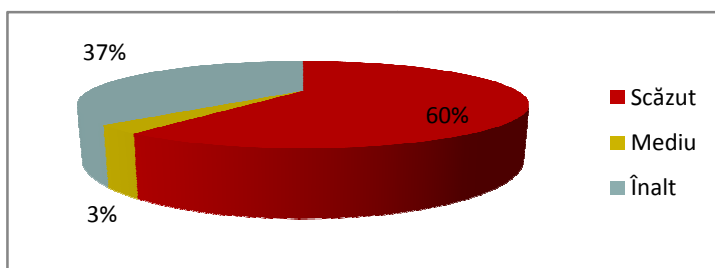
Practic toate APL-urile auditate, au fost sesizate în contextul în care există probleme extrem de grave la capitolul achiziții publice. Răspunsurile cu mici excepții ala acest capitol sunt de tipul "se va respecta", "nu se va mai permite", sau în cazul raionului Edineț, satul Cuconeț, argumentarea nerespectării procedurilor de achiziție publică a fost argumentată prin sintagma "nu reușeam să ne încadrăm în timpul prevăzut de lege, și prin decizia Consiliului local" au legiferat darea în concesiune a

unor terenuri și bazine acvatic, aflate în perimetrul terenurilor deținute de consiliu, pe termen de 30 de ani.

În opinia noastră, nivelul extrem de jos al calității răspunsurilor este determinat de următorii factori. Primul factor și cel mai important este că implementarea recomandărilor CC foarte puțin sau deloc influențează evaluarea performanței instituției sau performanței legate de instituție. În setul de motivații pentru activitatea managerilor de instituții lipsesc indicatori care ar reflecta constatările CC și nivelul de executare al recomandărilor. Alt factor important este lipsa capacității suficiente, chiar dacă motivație pentru implementarea rec exista. Un alt factor este controlul slab din partea organelor ierarhic superioare și aplicarea măsurilor coercitive de către instituțiile de drept.

Evaluarea impactului deciziilor executorului, sau efectului scontat privind înlăturarea cauzelor ce au creat iregularitatea. Acest indicator răspunde dacă problema identificată în raportul de audit a fost rezolvată. A fost utilizată o apreciere calitativă a indicatorului cu valori de impact scăzut =1, impact mediu =2, impact înalt = 3. Măsurilor întreprinse ca urmare a executării recomandărilor CC, au avut impact mediu și înalt (40%) de cazuri, vezi Figura 2. Este evidentă legătura dintre calitatea răspunsului și impact. De regulă, răspunsul cu înaltă calitate au dus și întreprinderea unor soluții de rezolvare a problemei identificate în recomandare.

Figura 2. Evaluarea impactului răspunsurilor entităților auditate



Sursa: Calculele autorului în baza materialelor puse la dispoziție de CC.

Printre instituțiile cel mai prost clasate la capitolul calității răspunsului sunt: Ministerul Educației al Republicii Moldova la cele 53 recomandări primite în urma a HCC nr.52 și nr.53 din 2011, nu a oferit nici un răspuns satisfăcător, acțiunile prevăzute nu sânt concrete, factorii de decizie nu sânt specificați în materialele adresate Curții și termenii de realizare lipsesc. Este exact situația MTID (HCC 57, 58, 59). RTEC și PUA (HCC 55 și respectiv 56 din 2011). Un alt exemplu grav, îl constituie rapoartele CC despre gestiunea fondurilor publice în cadrul UAT, unde concluzia principală de audit a fost că gestiunea finanțelor publice locale se efectuează cu abateri și iregularități. Practic toate din cele 12 UAT auditate au executat mai puțin de 50 la sută din recomandările făcute, chiar dacă acestea erau de ordin financiar tehnic, care nu necesită nici resurse financiare suplimentare, nici un efort temporal îndelungat.

Impactul executării recomandărilor CC, este în general unul mediu, existând o legătură directă între disciplină și calitatea răspunsului auditaților. Prin urmare, instituțiile care au fost apreciate cu un scor înalt la capitolul disciplină și calitatea răspunsurilor, au fost și cele care au oferit cele mai bune soluții de rezolvare a problemelor identificate în rapoartele CC.

Astfel, evaluarea făcută de noi constată un nivel de executare de 43,6 % ceea ce este similar cu 44,6% date oferite de CC, ceea ce relevă că evaluarea efectuată de noi în linii mari nu a conținut criterii exagerate ca severitate. În toate aceste cazuri recomandările Curții de Conturi au fost implementate având ca impact soluționarea problemelor depistate.

Implicarea organelor de drept și ierarhic superioare

Amploarea fenomenelor de fraudă în constatările CC și reacția organelor abilitate

Valoarea neregulilor și abaterilor constatate în 2012 a însumat 7,7 mld. lei, majorându-se de 2,3 ori față de perioada anterioară. Amploarea prejudiciilor materiale estimate de CC a fost de 568,2 mil. lei în creștere de 1,5 ori față de anul precedent, din care 80%, au fost înregistrate la capitolul venituri bugetare. În același timp, auditații au remediat, ca urmare a auditelor CC, deficiențe și nereguli la gestionarea patrimoniului public în valoare de 328 mil. lei (139,7 mil lei în 2011), inclusiv în evidența contabilă de 97.6 mil. lei.

Cele mai importante cauze penale identificate de către CC, acceptate de către procuratură și care se află în prezent în examinare :

- Hotărârea Curții de Conturi nr.16 din 03.05.2012 „Privind rezultatele auditului regularității gestionării patrimoniului public, administrat de către autoritățile din domeniul aviației civile, în perioada anilor 2010-2011” Remise Procuraturii Generale
- Rapoartele auditului efectuat la Î.S. „MoldATSA” și Î.S. „AIC” privind încălcările depistate. Se solicită intervenția Procuraturii Generale în materie de reparare a pagubei în sumă de 9,2 mil.lei, rezultată din admiterea și autorizarea de către persoanele cu funcții de răspundere din cadrul Î.S. „AIC” a serviciilor fără plată pentru diferite categorii de angajați din cadrul entităților publice, inclusiv pentru persoane cu grad de rudenie. (scris.nr.01/2-522 din 15.05.2012). La 29.11.2012 PG a *pornit urmărirea penală* conform semnelor constitutive ale infracțiunii prevăzută de art.329 alin.(2) lit.b) Cod Penal, pe faptul neglijenței în serviciu comisă de către persoanele cu funcții de răspundere ale ÎS „Aeroportul Chișinău” soldată cu urmări grave pentru interesele statului.
- Hotărârea Curții de Conturi nr.24 din 29.05.2012 „Privind Raportul auditului bugetului UTA Găgăuzia pe anul 2011 și gestionării patrimoniului public”.
- Hotărârea Curții de Conturi nr.27 din 15.06.2012 „Privind Raportul auditului bugetelor unităților administrativ-teritoriale și gestionării patrimoniului public din raionul Rîșcani pe anul 2011” Materialele au fost remise Procuraturii raionului Rîșcani pentru examinare într-o procedură unică cu alte materiale. Procuratura a *pornit cauză penală* pe faptul acțiunilor ilegale privind procurarea automobilului de serviciu de către factorii de decizie a Primăriei or.Rîșcani. Materialele pe accidentul rutier în care este implicat primarul au fost remise Procuraturii Drochia, care a *pornit cauză penală* în temeiul art.264 alin.(1), Cod Penal.

Îngrijorător este faptul că chiar dacă numărul dosarelor remise s-a mărit, suma prejudiciului s-a mărit, numărul de cauze penale a scăzut, refuzul de pornire a cauzelor penale a crescut, și nici o persoană de răspundere nu a fost condamnată. Creșterea alarmantă a sumei prejudiciilor aduse statului poate fi cauzată de rolul neînsemnat al Guvernului în acest proces, ca responsabil de executare a bugetului și gestiunea patrimoniului public. Colaborarea dintre CC și ministerele vizate în rapoartele de audit ale CC se termină odată cu executarea/neexecutarea recomandărilor CC. Până acum nu a fost identificat un instrument prin care CC ar putea monitoriza efectiv recuperarea prejudiciilor aduse. Nu este foarte clar dacă ministerele pot monitoriza recuperarea prejudiciilor identificate în HCC. În acest context, credem că ar fi oportun ca în cadrul Consiliului de colaborare cu organele de drept să fie inclus și un reprezentant al guvernului (probabil un consilier al Primului-ministru).

Relațiile Curții de Conturi cu organele de drept.

La baza relațiilor de colaborare a CC cu organele de drept (Procuratura, MAI, SIS, CNA) stă art.9 din Legea Curții de Conturi¹¹, care stipulează că CC sesizează organele de drept în legătură cu neregulile depistate în funcție de competențele fiecăruia. Același articol stipulează obligativitatea fiecărei instituții de drept de a prezenta informații CC despre statutul materialelor remise. La baza mecanismului de cooperare a CC cu fiecare dintre instituțiile menționate mai sus stau Acordurile de colaborare bilaterale. De asemenea acest acord prevede formarea Consiliului de colaborare cu organele de drept, în componența căruia intră reprezentanți ai PG, MAI, CNA și reprezentanții CC. Consiliu se întrunește la solicitarea uneia din părți, având ca scop analiza preliminară a materialelor pe marginea auditelor CC și stabilirea remiterii acestora.

Din păcate, acest instrument de colaborare cu organele de drept constituit în 2006, nu mai este funcțional de aproape doi ani, colaborarea CC cu acestea limitându-se la remiterea de către aceasta a materialelor pentru fiecare autoritate vizată. Numărul cauzelor penale intentate în perioada de activitate a Consiliului a fost de circa 4 ori mai mare de când Consiliul nu mai funcționează (2011-2012), chiar dacă numărul de materiale remise organelor de drept a crescut, vezi Tabelul 4. În același timp vedem refuzul la pornirea cauzelor penale scăzut. În concluzie putem spune că acest Consiliu de Colaborare servea drept instrument de responsabilizare a instituțiilor de drept, în același timp la un grad de valorificare mai înalt al constatărilor CC.

Tabelul 4. Materialele CC remise organelor de drept

Anul	2008	2009	2010	2011	2012
Materialele expediate	11	16	15	20	16
Cauze penale pornite	32	43	29	8	9
Refuz în pornirea cauzei penale	6	8	8	10	29

Alarmantă este practica actuală, când cauza penală identificată de CC nu are o finalitate. În opinia noastră orice material expediat organelor de drept, trebuie să fie finalizat printr-un proces verbal sau o constatare a părții vătămate, prin care să se explice de ce materialele trimise de CC au fost insuficiente în pornirea cauzei penale. Este necesar identificarea unui mecanism prin care CC ar fi informată despre cauzele nepornirii cauzelor penale sau închiderii dosarului sau ale. Mai mult, ar fi salutară publicarea unei statistici la sfârșitul anului, unde CC, sau Consiliul de colaborare cu organele de drept ar descrie situația despre dosarele pierdute în instanța de judecată și cauza din care acest lucru a avut loc.

Actualmente, CC este în proces de renegociere a Acordurilor de colaborare cu instituțiile de drept. Procesul de colaborare va fi descris într-un nou regulament, cu stipularea modului de informare, periodicitatea informării și examinarea cauzelor penale identificate de CC.

Implicarea și contribuția organelor ierarhic superioare

Cercetările efectuate și analiza rapoartelor de activitate a Parlamentului și a Curții de Conturi, relevă o absență a statisticii privind rapoartele Curții de Conturi prezentate Parlamentului și hotărârile adoptate de către Parlament asupra acestor rapoarte, cu excepția Raportului financiar de executare a bugetului propriu din exercițiul bugetar expirat și Raportul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public, care se examinează în comisie și în ședința

¹¹ Legea nr. 261-XVI din 05.12.2008 privind Curtea de Conturi,
<http://www.ccrm.md/lib.php?l=ro&idc=80&t=/Despre-noi/Cadrul-legal/Acte-legislative&>

plenară a Parlamentului. Pe lângă acestea, Curtea de Conturi poate prezenta și alte rapoarte pe care consideră că este necesar să le remită¹².

În 2011, Parlamentul a emis un șir de hotărâri asupra rapoartelor Curții de Conturi ce țin de modul de gestionare a resurselor financiare publice în exercițiul bugetar 2008, 2009, 2009. Hotărârile aprobate obligau la promovarea unor măsuri cu caracter de reglementare legislativă și normativă, dezvoltarea tehnologiilor informaționale moderne în activitatea de audit; promovarea transparenței prin o mai bună și completă informare a Parlamentului; promovarea transparenței, responsabilității și integrității în cadrul managementului financiar și al performanței administrației publice; perfecționarea activității Curții de Conturi ș.a. Informații despre executarea respectivelor decizii ale Parlamentului lipsesc.¹³ La fel, nu sunt disponibile și transparente datele privind exercitarea controlului parlamentar asupra implementării recomandărilor CC, adresate instituțiilor și întreprinderilor de stat.

Constatările enunțate mai sus, scot în evidență lipsa unui mecanism eficient de exercitare a controlului parlamentar, care astfel ar asigura ducerea evidenței rapoartelor CC audiate în Parlament și monitorizarea și urmărirea implementării recomandărilor CC, cât și a hotărârilor de Parlament, ce țin de rapoartele de audit. Bunele practici internaționale arată că un șir de țări utilizează mecanisme bine definite de exercitare a controlului parlamentar, scopul cărora este de pe de o parte de a asigura o examinare calitativă și detaliată a rapoartelor CC, pe de alta de a permite o monitorizare și continuitate a implementării recomandărilor CC și hotărârilor de Parlament, ce țin de audit.

În Germania, în cadrul comisiei pentru finanțe și buget, este creată o subcomisie de audit, care este responsabilă pentru audierea și examinarea rapoartelor CC. Desemnarea membrilor în cadrul subcomisiei se efectuează după algoritmul de atribuire a mandatelor pentru fiecare partid politic. Fiecărui membru al subcomisiei îi este desemnat un minister. În timpul examinării, membrii comisiei analizează recomandările pentru instituția desemnată, prezentate în raportul CC. Mai mult decât atât la discuții pot fi invitați funcționari publici de rang înalt, ministrul finanțelor și auditorii CC.

Marea Britanie a mers pe opțiunea de creare a unei unități separate - Comisia pentru Conturi Publice. Anual, Curtea de Conturi prezintă Comisiei raportul de audit. După prezentarea raportului, comisia începe audierile. Abordarea în timpul audierilor este de a pune accent pe persoana audiată, și nu pe o instituție aparte. Deseori persoana audiată este un funcționar public ce răspunde în fața legislativului pentru managementul financiar și este șeful administrativ al departamentului. Un raport preliminar asupra audierilor este prezentat și dezbătut în cadrul comisiei. Deși nu există o prevedere expres ce ar indica adoptarea raportului unanim, uneori comisia adoptă documentul în momentul atingerii consensului.

Unele țări, pentru a asigura o continuare și monitorizare corespunzătoare a procesului de audit, solicită răspunsuri din partea Guvernului după prezentarea rapoartelor elaborate de către comisii. Astfel, Curtea de Conturi din Germania prezintă regulat un raport de monitorizare a implementării recomandărilor făcute anterior. În comparație cu modelul german, Curtea de Conturi din Canada introduce în raportul anual de audit, un capitol în raport ce evaluează executarea recomandărilor efectuate anterior.

Merită menționat faptul că în 2012, informarea organului ierarhic superioare despre neexecutarea recomandărilor CC a avut loc în 80% din cazuri, aproape dublu față de anul 2011, fapt care din păcate nu a dus la creșterea ratei de executare, sau responsabilizare ale celor implicați.

¹² Legea Curții de Conturi nr. 261-XVI din 05.12.2008

¹³ Raport de monitorizare " Activitatea Parlamentului Republicii Moldova în 2011" ADEPT

Concluzii și recomandări

Procesul de monitorizare a recomandărilor CC în 2012 a fost unul dificil, în condițiile în care numărul mediu al recomandărilor per raport s-a dublat față de anul 2011, iar recomandările formulate au fost complexe, conținând 1-2 recomandări de natură diferită. În acest sens, reiterăm recomandarea noastră din raportul similar din 2011 privind formularea cât mai omogena a recomandărilor, pentru facilitarea monitorizării și implementării acestora.

Structura recomandărilor formulate de CC nu a suferit modificări semnificative în 2012 față de 2011, păstrând o pondere semnificativă a recomandărilor tehnice și operaționale. De asemenea, s-a constatat un nivel similar privind calitatea răspunsurilor oferite. Circa 60% din acțiunile ca rezultat al recomandărilor CC nu rezolvă problemele depistate de CC. Nivelul răspunsurilor necalitative cu impact insuficient.

Această situație este determinată de următorii factori. Primul factor și cel mai important este că implementarea recomandărilor CC foarte puțin sau deloc influențează evaluarea performanței instituției sau performanței conducătorului de instituție. În setul de motivații pentru activitatea managerilor de instituții lipsesc indicatori care ar reflecta constatările CC și nivelul de executare al recomandărilor. Alt factor important este lipsa capacității suficiente, chiar dacă motivație pentru implementarea recomandărilor există. Un alt factor este controlul slab din partea organelor ierarhic superioare și a aplicarea măsurilor coercitive de către instituțiile de drept.

Nivelul neexecutării recomandărilor CC, continuă să fie unul deosebit de mare (56,4%) și conform CC (55,4%). Nivelele de executare a recomandărilor tehnice și operaționale nu variază semnificativ (43,6% și respectiv 43%), în timp ce nivelul de implementare al recomandărilor cu caracter de modificare a cadrului legal este considerabil mai mic (doar 10%). Unul din principalii factori prin care se explica nivelul de implementare a acestora, este necesitatea implicării altor instituții, în primul rând a instituțiilor ierarhic superioare.

Cu toate că suma prejudiciilor identificate de CC este în continuă creștere (568,2 mil în 2012 față de 375 mil în 2011), numărul cauzelor penale a scăzut în mediu de 4 ori, din cauza refuzurilor de transmitere a materialelor în instanță sunt tot mai multe. Nici o persoană de răspundere nu a fost trasă la răspundere în perioada 2006-2011. Pentru a elucida cauzele acestei situații este necesar ca fiecare cauză penală identificată de CC să aibă o finalitate. Aceasta denotă o activitate iresponsabilă a organelor de drept. Orice material expediat la organelor de drept trebuie să fie finalizat printr-un proces verbal sau o constatare a părții vătămate, prin care să se explice de ce materialele trimise de CC au fost insuficiente pentru pornirea cauzei penale și care ar fi aduse și la cunoștința CC. De asemenea este necesar de pus accent pe o informare mai largă a societății privind rezultatele acestor constatări.

Creșterea alarmantă a sumei prejudiciilor aduse statului poate fi cauzată de rolul neînsemnat al Guvernului în acest proces, ca responsabil de executare a bugetului și gestiunea patrimoniului public. Colaborarea dintre CC și ministerele vizate în rapoartele de audit ale CC se termină odată cu executarea/neexecutarea recomandărilor CC. Până acum nu a fost identificat un instrument prin care CC ar putea monitoriza efectiv recuperarea prejudiciilor aduse. Considerăm Nu este foarte clar dacă ministerele pot monitoriza recuperarea prejudiciilor identificate în Hotărârile Curții de Conturi. În acest context, credem că ar fi oportun ca în cadrul Consiliului de colaborare cu organele de drept să fie inclus și un reprezentant al guvernului cel mai indicat probabil un consilier al Primului-ministru.

Situația gravă privind executarea recomandărilor și sporii considerabile a volumului prejudiciilor necesită o intervenție de urgență a Parlamentului și Guvernului. În acest sens reiterăm

recomandarea din raportul similar pentru anul precedent, privind instituirea unei subcomisii în cadrul comisiilor existente responsabile de înlăturarea deficiențelor constatate de CC în rapoartele sale.

De asemenea este necesar ca Guvernul să prezinte în plenul Parlamentului privind recuperarea prejudiciilor constatate de CC și implementarea măsurilor pentru înlăturarea iregularităților stipulate în hotărârile Curții de Conturi.