

Despre cum se pierde banii publici: sinteza rapoartelor CC publicate în trimestrul I și II, 2013

Autori:

Tatiana Savva

Chisinau, Octombrie 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 Buna Guvernare. Afirmările și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.

Cuprins:

Introducere	4
Administrarea veniturilor bugetului raional/raionului	5
Administrarea cheltuielilor bugetului raional/raionului	7
Gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia	17
Evidența contabilă și raportarea financiară	18
Concluzii generale.....	19

Lista of tabelelor

Tabelul 1 Iregularități privind managementul mijloacelor destinate investițiilor și reparațiilor capitale.	11
Tabelul 2. Iregularități în utilizarea Fondului de rezervă	13
Tabelul 3 Redistribuirea transferurilor din bugetul de stat destinate domeniului învățământului.	16

Introducere

În semestrul I al anului 2013 au fost publicate Rapoartele privind auditul bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Ocnița, Șoldănești, Ungheni, Soroca, Ialoveni, pe anii 2011-2012. Două dintre aceste autorități, Ungheni și Ocnița au fost auditate anterior pentru perioada 2010, Șoldănești, Ialoveni și Soroca nefiind auditate din 2007 și respectiv 2008. Scopul misiunilor de audit desfășurate a constat în evaluarea regularității executării veniturilor și cheltuielilor bugetului, precum și în verificarea dacă s-a asigurat integritatea și gestionarea conformă a patrimoniului public.

Ceea ce ne-am propus noi în acest studiu a fost să evaluăm progresul făcut de către entitățile auditate prin analiza structurii constatărilor Curții de Conturi, la fel ca și efectul financiar al iregularităților constatate și a potențialelor riscurilor de fraudă.

Principalele constatări și concluzii au fost făcute în jurul următoarelor subiecte:

- administrarea veniturilor bugetului raional/raionului;
- administrarea cheltuielilor bugetului raional/raionului;
- gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia;
- evidența contabilă și raportarea financiară.

Au fost identificate iregularități evidente în utilizarea banilor publici și în gestionarea patrimoniului de către autoritățile publice locale, la fel ca și o dependență financiară cronică a raionului față de bugetul de stat în condiții de lipsă a eficienței, eficacității și transparenței, și mai mult a iresponsabilității bugetar-fiscale a autorităților publice locale. La fel, în condițiile în care caracterul iregularităților constatate de către Curtea de Conturi în rapoartele sale a rămas practic neschimbat, am încercat identificarea cauzelor neschimbării.

Administrarea veniturilor bugetului raional/raionului

Cele mai des întâlnite constatări se referă la monitorizarea insuficientă de către executorii principali de buget a încasărilor și a datoriilor la buget și planificarea neconformă a veniturilor. Analizând rezultatele auditurilor și ținând cont de faptul că ponderea covârșitoare din venituri (în jur de 55%-80%) aparțin transferurilor de la bugetul de stat (BS), reiterăm concluzia făcută de Expert-Grup¹, că schimbarea situației va interveni doar în cazul în care va fi schimbat setul de motivații al gestionarilor de buget la nivel local la capitolul acumularea veniturilor proprii. În acest context, aprobarea Legii finanțelor publice în noua sa redacție ar fi prezentat soluții generatoare de schimbări prin crearea unui cadru motivant pentru autoritățile locale în ce privește colectarea veniturilor proprii în bugete. Dar ea nu este aprobată și nu va fi aprobată în 2014. Mai exact, este definită o nouă metodologie de calcul a transferurilor de la Bugetul de stat, bazate nu pe cheltuieli, ci pe veniturile acumulate de UAT.

Evaluarea schimbării: Astfel imaginea generală în ceea ce privește administrarea veniturilor bugetului raional/raionului a rămas aproape neschimbată față de cea a ultimilor audituri. Cele mai mari progrese la acest capitol au fost înregistrate de Ocnița și Ungheni. Creșterea cu 5,5% a ponderii veniturilor proprii în structura veniturilor totale pentru Ungheni și 10% pentru Ocnița este una modestă, generată, în principal, de modificarea Codului fiscal în partea ce ține de reintroducerea impozitului pe venitul agenților economici, cu anularea tuturor facilităților fiscale generale și individuale.

Restanțele contribuabililor față de bugetele locale au scăzut ușor în cazul Ocniței. Totodată ratarea veniturilor la bugetele locale ca urmare a lipsei de colaborare dintre Direcția Generală Finanțe, autoritățile publice locale de nivelul I și IFST au dus la ratarea veniturilor de circa 10 milioane în Ungheni și 13,6 milioane lei în Ocnița, situație aproape identică anului 2011. O altă problemă generală, care persistă pe parcursul anilor este și faptul că IFST nu dispune de o bază completă de date privind baza impozabilă pe fiecare agent economic/contribuabil și pe categorii de impozite și taxe.

Progrese modeste a înregistrat și Soroca, cu o diminuare a transferurilor de la Bugetul de Stat cu 8% în perioada 2008-2011 în formarea veniturilor totale și diminuarea restanțelor contribuabililor de la 5,7 mil lei la 3,8 mil lei.

Cele mai mari nereguli la capitolul administrarea veniturilor au fost depistate la Șoldănești, unde lipsa unei evaluări veridice a bazei impozabile, tratarea preferențială a unor agenți economici, eliberarea autorizațiilor de comercializare nerespectând cadrul legal existent, ne face să presupunem că ratarea veniturilor la bugetele autorităților locale depășește cu mult suma de 6,6 milioane lei identificată de Curtea de Conturi în raportul său. Un lucru nu mai puțin grav este ratarea veniturilor din vânzarea/cumpărarea terenurilor proprietate publică de circa 1 milion de lei în 2011. Ialoveni la rândul său are grave probleme la capitolul arenda terenurilor proprietate publică, care au dus la ratarea a mai mult de 7,4 milioane de lei din totalul veniturilor încasate.

În ceea ce privește structura specifică a veniturilor ratate din impozite și taxe locale, principalele schimbări sunt următoarele:

- A crescut nivelul de înregistrare a obligațiilor fiscale privind impozitul pe proprietate (cu 63% mai mult față de perioada anterioară), aceasta a dus la faptul că ratarea VP ca pondere în total venituri a scăzut. În schimb, primul loc revine restanțelor la aceste venituri. Chiar dacă situația în fond nu s-a schimbat foarte mult ca rezultat, totuși înregistrarea obligațiilor fiscale este un pas important.
- Principalele cauze a acumulării datoriilor la încasarea veniturilor în bugetele locale, în ordinea descreșterii importanței lor, sunt:
 - neacumularea plăților pentru locațiunea/arenda patrimoniului local (Ialoveni, Ocnița, Soroca, Ungheni, Șoldănești)
 - neîncasarea plăților din arenda terenurilor proprietate publică aferente obiectivelor privatizate (Ocnița, Soroca, Ungheni, Șoldănești)

¹ Despre cum se pierd banii publici: sinteza rapoartelor CC publicate în trimestrul III, 2011, EXPERT-GRUP.

- neîncasarea impozitelor pe activitatea de întreprinzător (Ialoveni, Ocnița, Soroca, Ungheni, Șoldănești);
- neîncasarea impozitelor pe venit din salariu (Soroca, Ungheni);
- neîncasarea taxelor locale (în special taxa pentru patentă de întreprinzător, taxa pentru amenajarea teritoriului, taxa de amplasare a publicității și pentru dispozitivele publicitare, taxa de piață) (Ialoveni, Ocnița, Soroca, Ungheni, Șoldănești).

În baza constatărilor făcute de Curtea de Conturi, putem face concluziile că capacitatea autorităților de a administra veniturile proprii nu s-a modificat semnificativ față de perioada anterioară, rămânând foarte scăzută. Reiterăm faptul că lipsa de interes față de acumularea veniturilor la bugetele locale este în mare parte determinat de cadrul legal existent stipulat de Legea Finanțelor publice locale .

Administrarea cheltuielilor bugetului raional/raionului

Iregularitățile cel mai frecvent întâlnite la subiectul administrării cheltuielilor bugetului raional/raionului sunt următoarele:

- retribuirea muncii;
- achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii;
- managementul mijloacelor financiare alocate pentru investițiile și reparațiile capitale;
- utilizarea mijloacelor financiare din fondul de rezervă;
- cheltuielile de transport și telefonie și alte cheltuieli;
- delimitare a cheltuielilor, stabilită de legislație;
- acordarea unor servicii păturilor social-vulnerabile.

Retribuirea muncii

Iregularități admise referitor la calcularea plăților salariale

Nerespectarea prevederilor legale la executarea cheltuielilor pentru retribuirea muncii a condiționat efectuarea plăților neregulamentare la acest capitol în sumă de 4,5 mil. lei pentru cele 5 UAT analizate în perioada 2011-2012. Majoritatea iregularităților depistate se referă la remunerarea cadrelor didactice.

Evaluarea schimbării: Cel mai mare progres a fost înregistrat de autoritățile publice din Ocnița care deși a depășit limitele de cheltuieli pentru salarizarea personalului cu circa 0,1 mil lei, a înregistrat o scădere a iregularităților la acest capitol de 4 ori față de constatările auditului pentru perioada 2010. Ungheni a înregistrat un regres puternic la acest subiect, cu depășirea cheltuielilor de 2 ori față de auditul anterior, imagine care se repetă pentru Ialoveni și Soroca. Cauzele acestui fenomen sunt diverse, Curtea de Conturi explicând această iregularitate prin depășirea normelor în vigoare privind durata activității de muncă, întocmirii neconforme a fișelor de pontaj și calcularea iregulară a retribuirii muncii cadrelor didactice. Totodată reprezentanții instituțiilor de învățământ, la fel ca și reprezentanții administrației publice locale argumentează această problemă prin lipsa cadrelor didactice, în majoritatea cazurilor Consiliile raionale prin derogare, acceptând depășirea numărului de ore suplimentare de 9 ore pe săptămână și cumularea funcțiilor pentru profesori.

Constatările CC în repetate rânduri scit la iveală că necesitățile privind sistem de salarizare în învățământ nu corespund realităților funcționării acestora în localitățile din teritoriu, sau cel puțin pentru o parte din ele. Astfel rezolvarea acestei probleme, nu poate fi văzută doar prin sporirea disciplinei privind achitarea drepturilor salariale, ci prin reformarea însăși a sistemului educațional, inclusiv prin specificarea expresă a derogărilor posibile de la cadrul general.

Iregularități admise privind organigrama, statele de personal și condițiile de angajare

De asemenea, sunt comise iregularități privind stabilirea organigramei și statelor de personal ale subdiviziunilor, numirii în funcții a funcționarilor publici și altor angajați, precum și stabilirii numărului de zile pentru concediu sau utilizării mijloacelor economisite la articolul retribuirea muncii². În anumite cazuri nu se respectă abordarea unică la calcularea cheltuielilor pentru întreținerea aparatului președintelui raionului, direcțiilor și secțiilor din subordinea consiliilor raionale și aparatului primăriilor.

Evaluarea schimbării: În raionul Ungheni cheltuielile neregulamentare la acest subiect au crescut de 15 ori în 2011-2012, față de auditul anterior pentru perioada anului 2010. Astfel, contrar prevederilor pct. 13 din Condițiile de salarizare, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 381 din 13.04.2006³, persoanele responsabile din cadrul din raion, în scopul acordării primelor lunare curente și ajutoarelor materiale, au

² Despre cum se pierd banii publici: sinteza rapoartelor Curții de Conturi, publicate în trimestrul III, 2011, EXPERT-GRUP

³ Condițiile unice de salarizare a personalului din unitățile bugetare, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 381 din 13.04.2006.

utilizat mijloacele economisite din fondul de retribuire a muncii aferente funcțiilor vacante, pe o perioadă mai mare de 2 săptămâni, acordând neregulamentar, pe parcursul anilor 2011-2012, premii unice (216,2 mii lei). La fel, nerespectând reglementările stabilite, funcționarilor publici din cadrul CR și din 15 UAT li s-au acordat, suplimentar la concediul stabilit legal, câte 4-7 zile calendaristice, ca temei invocându-se condițiile de muncă ale acestora, care implică **efort psihico-emoțional** sporit. Prin decizia consiliului raional și consiliilor locale au fost majorate statele de personal cu 208 și, respectiv, 262 de persoane, a cauzat efectuarea cheltuielilor de personal peste limita stabilită regulamentar cu 1,2 mil.lei și, respectiv, cu 1,8 mil.lei.

Un alt caz de acest tip este și în raionul Soroca, unde la stabilirea numărului de unități de personal și, respectiv, a cheltuielilor de personal în sectorul bugetar pentru anul 2012 nu s-a ținut cont de recomandările stipulate în cadrul regulator, în rezultat, pentru structurile Consiliului raional, fiind aprobate cu 195 unități de personal mai mult, cheltuielile de întreținere a acestora constituind peste 2,7 mil. lei în 2012, față de 0,1 mil lei în 2008.

În perioada 2011-2012, DF Ungheni a transferat ASUFS mijloace financiare în sumă de 22,7 mii lei, pe care le-a atribuit la articolul 113/45 „Mărfuri și servicii neatribuite altor alineate”. De menționat că cheltuielile s-au efectuat în baza clauzelor contractului colectiv de muncă, încheiat între salariați și angajator, conform căruia administrația asigură alocarea cotei de cel puțin 2% din fondul de retribuire a muncii pentru perfecționarea angajaților instituției, inclusiv a activului sindical. Urmare a testărilor de audit efectuate, s-a constatat că, în perioada 2011-2012, funcționarii publici ai DF nu au beneficiat de pregătire și formare profesională.

Totodată în cadrul primăriei raioanelor Soroca, Ungheni, Ialoveni și altor autorități administrative aferente, se atestă subdiviziuni cu funcții și competențe care se suprapun, iar regulamentele de funcționare a subdiviziunilor nu corespund rigorilor cadrului legal/normativ național. Sumarizând constatările CC putem concluziona că situația s-a înrăutățit, iregularitățile la acest capitol însumând aproape 10 milioane de lei pentru autoritățile publice locale din cele 5 raioane auditate.

Achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii

Achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii în cadrul entităților auditate continuă să nu întrunească cadrul legal. Legea nr.96-XVI din 13.04.2007⁴, precum și alte acte normative ce țin de domeniul achizițiilor publice prevăd că autoritățile contractante au obligația să asigure legalitatea și eficiența achizițiilor publice. Lipsa unui control intern bine determinat din partea unor persoane cu funcții de răspundere din cadrul APL (de nivelul I și nivelul II) din raioanele analizate referitor la monitorizarea procesului de achiziții publice a cauzat încălcarea prevederilor actelor normative în vigoare, care au compromis buna gestiune a mijloacelor publice locale cu risc de prejudiciu al acestora de circa 50mil. lei pentru cele 5 autorități auditate.

Evoluția schimbării: Astfel, cele mai multe iregularități au fost înregistrate pe următoarele subiecte:

- lipsa planurilor de achiziții publice (anuale, trimestriale), contractarea unor lucrări în lipsa surselor financiare de acoperire a acestora (Ungheni, Ocnița, Șoldănești);
- organizarea neconformă a activității grupurilor de lucru pentru achizițiile publice (nestabilirea exhaustivă a funcțiilor fiecărui membru, lipsa declarațiilor de imparțialitate, lipsa proceselor verbale de dezacord) (Ialoveni, Soroca, Ocnița, Ungheni,);
- neregularități la desfășurarea concursurilor de procurări: nepublicarea regulamentară a anunțurilor de intenții, limitarea transparenței și publicității, nepublicarea anticipată în Buletinul achizițiilor publice și pe pagina web a Agenției Achiziții Publice a invitației de participare, neinformarea tuturor participanților despre rezultatele concursurilor, (Ungheni, Ocnița, Șoldănești, Ialoveni);
- evitarea licitațiilor prin divizarea lucrărilor și bunurilor procurate (Ungheni, Ocnița, Ialoveni, Soroca, Șoldănești);
- achiziții cu un caracter formal (Șoldănești, Soroca, Ocnița);
- neasigurarea reținerii garanției de bună execuție de 5-15% din prețul contractului (Ungheni, Ialoveni, Ocnița, Soroca);
- evaluarea ofertelor: acceptarea unor oferte necorespunzătoare caietului de sarcini și proiectelor, favorizarea anumitor ofertanți (Șoldănești, Soroca, Ocnița, Ialoveni);

⁴ Legea privind achizițiile publice nr.96-XVI din 13.04.2007 (în continuare – Legea nr.96-XVI din 13.04.2007).

- efectuarea achizițiilor în lipsa contractelor de achiziție (Șoldănești, Soroca, Ocnița, Ialoveni);
- neasigurarea întocmirii și păstrării dosarelor privind achiziția (Ungheni, Ocnița, Soroca, Șoldănești).

Deși tabloul general arată destul de sumbru, putem totuși menționa progrese pentru 2 dintre raioanele și autoritățile publice locale aferente, Ungheni și Ialoveni, unde valoarea lucrărilor și serviciilor achiziționate neregulamentar în 2011-2012 a însumat în jur de 1 mil de lei, sau o scădere de 3 ori față de perioada auditului anterior.

Cele mai mari încălcări le-au înregistrat autoritățile publice de nivelul I și II din Ocnița. Nerespectarea prevederilor legale la efectuarea achizițiilor publice s-a soldat cu procurarea de mărfuri, lucrări și servicii în lipsa surselor de finanțare și efectuarea de cheltuieli neregulamentare în sumă totală de 25,3 mil. lei față de 2,3 milioane în 2010. De asemenea o situație similară se constată în Șoldănești și Soroca, unde iregularitățile la acest subiect au sporit cu 7,8 mil lei și respectiv Soroca, cu 3,7 mil lei față de perioada auditului anterior.

Astfel, în anul 2011, la achiziționarea lucrărilor de construcție a rețelilor de aprovizionare cu apă potabilă, grupul de lucru pentru achiziții al primăriei or. Șoldănești a desemnat drept câștigătoare oferta unui agent economic, care a propus cel mai mic termen de executare a lucrărilor (1,5 luni), la un preț mediu de 2444,3 mii lei. De menționat că, ulterior, printr-un acord adițional, condițiile contractului respectiv au fost modificate, prin prelungirea termenului cu 1 an și 2 luni (până la 01.10.2012), ceea ce e cu 11 luni mai mult decât termenul din oferta altui agent economic, care a propus cel mai mic preț (2414,6 mii lei). Totodată, pe parcursul executării lucrărilor, grupul de lucru al primăriei a acceptat oferta agentului economic câștigător de majorare a volumului lucrărilor cu 300,0 mii lei. În contextul celor relatate, se relevă că situațiile indicate, urmare majorării volumului lucrărilor, precum și neacceptării ofertei cu cel mai mic preț propus, au generat utilizarea irațională a mijloacelor financiare în sumă de 329,7 mii lei, precum și tergiversarea termenului de executare a lucrărilor (acestea nefiind finalizate până la momentul auditului).

Mai mult decât atât, primăria or. Șoldănești nu s-a conformat prevederilor art. 42 alin. (6) și alin. (8) din Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007, nefiind asigurată garanția pentru oferta depusă în sumă de până la de 73,3 mii lei, precum și garanția de bună execuție a contractului în sumă de până la 362,2 mii lei. Prin urmare, neasigurarea garanțiilor de bună execuție au privat autoritățile contractante de careva pârghii de constrângere, în cazul executării unor lucrări necalitative și nu în termenele stabilite⁵.

Contrar prescripțiilor pct. 3, pct. 4 și pct. 5 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 9 din 17.01.2008⁶, factorii de decizie ai primăriilor or. Șoldănești, com. Cotuienii Mari și com. Vadul-Rașcov nu au asigurat întocmirea și păstrarea regulamentară a dosarelor achiziției publice. Astfel, dosarele privind achiziția lucrărilor de construcție a rețelilor de canalizare din or. Șoldănești în valoare de 2693,7 mii lei, de reparație capitală a Liceului teoretic din com. Cotuienii Mari – de 342,6 mii lei, și a grădiniței de copii din com. Vadul-Rașcov – de 4338,0 mii lei, nu reprezintă totalitatea documentelor obligatorii utilizate de către primării pe parcursul desfășurării procedurilor de achiziție publică. Totodată, faptul că documentele nu sunt cusute și numerotate determină riscul sustragerii sau înlocuirii înscrisurilor pe care acesta le conține și poate influența asupra transparenței și liberei concurențe în procesul de achiziție. De asemenea, s-a constatat că la primăria or. Șoldănești lipsesc politici și proceduri scrise ce țin de obligațiile membrilor grupului de lucru pentru achiziții, privind asigurarea evaluării adecvate a ofertelor, prevăzută de art. 14 alin. (6) din Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007.

Constatărilor CC relevă că iregularitățile în achizițiile publice continuă să fie grupa ce cauzează cele mai mari pierderi bugetului public. În ciuda acestui fapt, progresele la acest capitol în linia mari putem spune că întârzie să apară. Una din cauzele acestei situații, este că rezultatele activității CC nu sunt luate în vedere la planificarea bugetară pentru anii următori, care nu presupune alocarea resurselor din bugetul de stat în funcție de nivelul de conformare al acestor autorități care admit aceste iregularități. Un alt fapt care stimulează astfel de practici este lipsa mecanismelor de control intern, dar și capacitatea scăzută de control public și implicare a principalilor actori din unitățile administrativ teritoriale, face ca acest domeniu să fie unul corupt, bazat pe relații neformale.

5 HOTĂRÎREA nr. 27 din 23 mai 2013 privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Șoldănești pe anii 2011-2012

6 Regulamentul cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 9 din 17.01.2008.

Totodată, e bine să menționăm că la autoritățile la care a fost efectuat un control recent a Curții de Conturi, unde au fost abordate și achizițiile publice, s-a observat un progres, în unele cazuri, semnificativ.

Managementul mijloacelor financiare alocate pentru investițiile și reparațiile capitale

Constatările CC la acest subiect vizează 2 tipuri de probe: probleme la efectuarea reparațiilor capitale și investiții și încălcări legate de valoarea lucrărilor. Problemele la efectuarea reparațiilor capitale apar drept consecință a executării lucrărilor în lipsa proiectelor verificate și expertizate în modul stabilit, executarea lucrărilor necontractate

Iregularitățile legate de valoare lucrărilor sunt următoarele sunt legate de modul în care au fost elaborate devizele de cheltuieli, executarea lucrărilor cu admiterea majorărilor neîntemeiate a valorii lucrărilor în procesele-verbale, față de caietul de sarcini și devizul de cheltuieli, și acceptarea lucrărilor cu cheltuieli neîntemeiate, precum și problemele legate de calitatea lucrărilor.

Evaluarea schimbării: În perioada 2011-2012 pentru cele 5 raioane auditate, auditul a constat utilizarea neregulamentară a resurselor financiare în sumă totală de 85,5 mil.lei în față de 64,5 mil lei detectate în auditurile anterioare. Managementul defectuos în valorificarea mijloacelor destinate investițiilor și reparațiilor capitale, precum și nerespectarea legislației în vigoare privind acest domeniu au determinat utilizarea neregulamentară a resurselor financiare în sumă totală de 85,5 mil.lei în perioada 2011-2012 pentru cele 5 raioane auditate față de 64,5 mil lei detectate în auditul anterior. Acest regres, se explică în primul rând prin lipsa de interes și responsabilitate a gestionarilor de resurse publice, și într-o măsură mai mică prin capacitatea scăzută a autorităților publice locale de planificare, prioritizare în domeniul investițiilor.

Astfel în raionul Ocnița, în 2012 a avut loc imobilizarea resurselor bugetare în construcții nefinalizate, în sumă totală de peste 44,1 mil. lei. și utilizarea neregulamentară a resurselor financiare sumă totală de 2,7 mil. lei. Aceasta reprezintă un regres față de 2010 când a avut utilizarea neregulamentară a resurselor financiare în sumă totală de 3,8 mil lei.

De asemenea, o situație proastă se înregistrează în raionul Șoldănești, unde suma totală a cheltuielilor neregulamentare și iraționale la acest subiect a constituit de 27,0 mil.lei. Astfel, conform Raportului executării bugetelor UAT pe cheltuieli, la situația din 01.01.2013, în raion se numărau 18 obiecte de investiții capitale în sumă totală de 36345,7 mii lei, începute în anii 2003-2012 și nefinisate. Unul din cele mai mari obiecte nefinalizate este școala medie cu 198 locuri din s. Parcani, construcție inițiată în anul 2003, cheltuielile valorificate constituind 14310,2 mii lei. De menționat că, la sfârșitul anului 2012, numărul real al copiilor cu vârstă școlară din s. Parcani era de 59, din care, în urma reformei structurale din învățământ, 24 de elevi își fac studiile în școala din sat, iar 35 - la Liceul teoretic „A. Mateevici” din or. Șoldănești, ceea ce denotă că, la momentul actual, necesitatea obiectului în cauză s-a diminuat.

Sumarul iregularităților constatăte de CC la acest subiect sunt prezentate în Tabelul 1 sunt prezentate principalele iregularități la acest subiect față de auditul anterior. Din cele prezentate putem face concluzia că

Cel mai mare progres la acest capitol a fost înregistrat de raionul Ungheni. Astfel, dacă în 2010, potrivit datelor evidenței contabile a aparatului președintelui raionului, se numărau 19 obiecte nefinalizate⁷ cu valoarea de 48,3 mil.lei, atunci la data de 31.12.2012, conform datelor evidenței contabile, sunt înregistrate 18 obiecte, cu valoarea totală de 4,1 mil.lei.

⁷ Conform legii republicii moldova cu privire la formarea bunurilor imobile, o construcție este considerată nefinalizată, dacă are un grad de finalizare mai mare de 50% și din momentul începerii construcției au trecut 3 ani. Ea recapătă statutul de construcție viitoare în momentul reînceperii lucrărilor en situ.

Tabelul 1 Cele mai frecvente și cu risc de prejudiciu înalt iregularități privind managementul mijloacelor destinate investițiilor și reparațiilor capitale.

<i>Raion</i>	<i>Iregularități identificate în cadrul auditului anterior</i>	<i>Iregularități identificate în cadrul auditului curent</i>
Soldanesti	Managementul defectuos în valorificarea mijloacelor destinate investițiilor și reparațiilor capitale, precum și nerespectarea legislației în vigoare privind acest domeniu au determinat utilizarea neregulamentară a resurselor financiare în sumă totală 8.4 mii lei	Executarea lucrărilor în lipsa proiectelor verificate și expertizate în modul stabilit – 9,4 mil.lei; executarea lucrărilor necontractate – 8,8 mil.lei; cheltuieli ineficiente – 1,0 mil.lei;
Ungheni	Pentru reparațiile capitale la unele obiective s-au valorificat mijloace în sumă de 2 mil lei din bugetul raional, în lipsa documentației respective	Pentru reparațiile capitale la unele obiective s-au valorificat mijloace mii lei din bugetul raional, în lipsa documentației respective în sumă de 6,0 mil.lei
Soroca	Executarea lucrărilor necontractate - 402.8 mii lei	Pentru reparațiile capitale la unele obiective s-au valorificat mijloace mii lei din bugetul raional, în lipsa documentației respective în sumă totală de 11,9 mil.lei
Ocnița	Majorarea neîntemeiată cu suma de 251,3 mii lei a valorii lucrărilor de construcție executate la reparația capitală	Pentru reparațiile capitale la unele obiective s-au valorificat mijloace mii lei din bugetul raional, în lipsa documentației respective în 8 mil lei
Ialoveni	Neatestat	În lipsa proiectelor verificate și expertizate în modul stabilit - 6 mil lei

Sursa: Rapoartele Curții de conturi, trimestru I și II, 2013

O altă grupă de probleme depistate în rapoartele CC se referă la modul în care au fost elaborate devizele de cheltuieli, executarea lucrărilor cu admiterea majorărilor neîntemeiate a valorii lucrărilor în procesele verbale, față de caietul de sarcini și devizul de cheltuieli, și acceptarea lucrărilor cu cheltuieli neîntemeiate, precum și problemele legate de calitatea lucrărilor, vezi Tabelul 1.

Cele mai frecvente neregularități depistate de către CC, cu risc înalt de prejudiciere a statului sunt executarea lucrărilor în lipsa proiectelor verificate și expertizate în modul stabilit, și executarea lucrărilor necontractate. Astfel dacă în perioada auditului anterior, la acest capitol sumele erau de ordinul zecilor de mii, sutelor de mii, atunci în perioada auditului curent, încălcările la acest subiect, au depășit ordinul milioaneilor. Cele mai mari încălcări la acest subiect au fost depistate în raionul Șoldănești unde cheltuielile neregulamentare au depășit suma de 19 milioane lei, Soroca (11, 9 mil lei), Ocnița (8 milioane lei). Caracteristic pentru aceste autorități publice locale mai este și faptul că deși au fost achitați bani pentru lucrări care de fapt nu au fost executate. Unul din cele mai recente exemple este și cel de mai jos.

Astfel, în anul 2011, primăriei s. Parcani, raionul Șoldănești i-au fost alocate mijloace din fondul ecologic în sumă totală de 1463,6 mii lei, pentru construcția sistemului de aprovizionare cu apă potabilă, canalizare și epurare al gimnaziului și a obiectelor sociale din s. Parcani. În cadrul vizualizării lucrărilor executate la obiectul dat, precum și la Liceul teoretic din com. Cotuijenii Mari, s-a constatat că AAPL din s. Parcani și com. Cotuijenii Mari au admis recepționarea documentară a unor lucrări de reparație și construcție, în sumă totală de 200,6 mii lei și, respectiv, de 4,8 mii lei, care în realitate nu au fost executate, dar pentru care s-au efectuat achitățile respective. Analogic, Aparatul președintelui raionului (SCGCD) a recepționat și a achitat lucrări de montare a stațiilor de purificare și epurare a apelor uzate din or. Șoldănești în sumă totală de 104,3 mii lei, care în realitate nu au fost executate.

Putem spune ca exista progres pe grupe, si vedem un mai mare progres la prima sau la a doua grupa. Iregularitățile sunt mai sofisticate/ au trecut dintr-un domeniu flagrant, la încălcări mai tehnice, mai ales în cazul în care experiența, capacitatea și calitatea resurselor umane sunt importante

Utilizarea mijloacelor financiare din fondul de rezervă

Cele mai des întâlnite iregularități în utilizarea Fondului de rezervă sunt prezentate în Tabelul 2.

Tabelul 2. Iregularități în utilizarea Fondului de rezervă

Autoritate	Constatări (Audit anterior)	Constatări (audit actual)	Explicații
Șoldănești	Utilizare neconformă a mijloacelor Justificare neconformă Neconformitatea Regulamentului Alocare din mai multe surse	Utilizare neconformă a mijloacelor	8137,1 mii lei pentru cheltuieli care nu corespund celor cu caracter imprevizibil și excepțional (subvenționare a diferenței de tarif pe ruta Șoldănești – Rogojeni, indemnizații la 21 de tineri specialiști)
Ungheni	Utilizare neconformă	Alocare din mai multe surse	11 persoane fizice le-a fost acordat ajutor material în sumă totală de 82.0 mii lei (inclusiv, din fondul de rezervă al CR – și din contul FLSSP) Acordarea de ajutor material pentru una și aceeași destinație pentru 261 persoane fizice din contul Fondul de rezervă al primăriei, cât și din contul Fondului respectiv, în sumă totală de 238.8 mii lei
	Neconformitatea Regulamentului		
Ocnița	Nu au fost identificate iregularități	Nu au fost identificate iregularități	Nu au fost identificate iregularități
Soroca	Nu au fost identificate iregularități	Utilizare neconformă	3,1 mil lei - desfășurarea acțiunilor culturale, achitarea serviciilor muzicale, procurarea bunurilor materiale, reparații capitale și curente, salarizarea lucrătorilor netitulari etc.
Ialoveni	Utilizare neconformă - 1.9 mil lei	Nu au fost identificate iregularități	Nu au fost identificate iregularități
	Alocare din mai multe surse		

Sursa: Rapoartele CC, trimestru I și II, 2013

Note: *utilizare neconformă a mijloacelor – utilizarea surselor fondului de rezervă care nu pot fi considerate drept excepționale și imprevizibile (în conformitate cu prevederile Regulamentului-tip privind constituirea fondurilor de rezervă ale autorităților administrației publice locale și utilizarea mijloacelor acestora aprobat prin HG nr.1427 din 22.12.2004)

** neconformitatea Regulamentului - Regulamentul privind constituirea și utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al UAT nu corespunde prevederilor legale, sau recomandărilor Regulamentului-tip.

Principala schimbare care a avut loc în utilizarea mijloacelor fondului de rezervă, este practic dispariția neconformităților Regulamentului privind constituirea și utilizarea FR al UAT, acestea din urmă perfectând un regulament care corespunde prevederilor legale și Regulamentului tip. În același timp, conformitatea Regulamentului prevederilor legale, nu împiedică utilizarea neconformă a mijloacelor acestuia de către gestionarii acestui fond. Astfel, fondul de rezervă servește în mare parte ca instrument de acoperire a cheltuielilor care nu pot fi considerate imprevizibile sau având caracter excepțional, voalând erorile de planificare a cheltuielilor pentru autoritățile publice locale. La fel, Fondul de rezervă riscă să fie utilizat în mare parte ca instrument de asigurare a imaginii politice a gestionarilor acestor fonduri.

Utilizarea mijloacelor financiare din fondul local de susținere socială a populației

Deși în rapoartele anterioarele CC, nu au fost identificate iregularități privind utilizarea mijloacelor financiare din FLSSP, atunci în rapoartele actuale, practic pentru toate cele 5 autorități publice locale au fost identificate încălcări ce țin de utilizarea acestui fond. Astfel, alocările din acest fond au loc în baza unui regulament care nu corespunde prevederilor legale ale Regulamentului tip.⁸ În administrarea banilor din acest fond au fost constatate nereguli determinate de utilizarea neconformă a mijloacelor, la fel, justificarea neconformă a banilor. La fel lipsa unor prevederi care ar stipula mecanismul de reîntoarcere a banilor în cazul neutilizării acestora conform destinației sau în cazul în care beneficiarul direct nu mai poate fi considerat eligibil ca urmare a schimbării statutului acestuia, duce la efectuarea unor cheltuieli ineficiente.

Consiliul raional Ocnița nu a respectat întocmai prevederile legislative⁹ atât la crearea fondului local de susținere socială a populației, cât și la asigurarea legalității utilizării lui. Drept bază de calcul a defalcărilor în fondul local de susținere socială a populației a fost utilizată partea de cheltuieli aprobată inițial de către UAT și care nu se modifică concomitent cu rectificarea bugetului. În aceste condiții, cuantumul de 1% din mijloacele bugetului raional nu a fost respectat de Consiliul raional. Astfel, cuantumul stabilit pentru anul 2009 a constituit 0,68 la sută din volumul cheltuielilor bugetului raional aprobat inițial. Ca urmare, la fondul local n-au fost încasate mijloace financiare în sumă de 240,0 mii lei.

De menționat că, în anul 2009, organele de anchetă ale Comisariatului de poliție raional Ocnița au intentat un dosar penal (conform art. 191 alin. (2) lit. „d” din Codul penal¹⁰) pe faptul însușirii mijloacelor bănești în sumă de 2,0 mii lei din fondul local de susținere socială a populației de către factorii de decizie, precum și au acumulat dovezi privind însușirea și gestionarea ilegală a mijloacelor bănești în sumă de peste 100,0 mii lei, ceea ce denotă că cheltuielile efectuate din acest fond au nevoie de un control sporit din partea autorităților publice, precum și din partea societății.

De asemenea autoritățile CR a raionului Șoldănești nu au asigurat reglementarea modului de achitare a indemnizațiilor bănești tinerilor specialiști, urmare cărui fapt, peste o perioadă de 6 luni, unii demisionează fără a restitui mijloacele primite. Astfel, în anii 2011-2012, din fondul de rezervă au fost achitate indemnizații la 21 de tineri specialiști, în sumă totală de 89,0 mii lei, din care 2 tineri specialiști deja nu mai activează, fiind utilizate ineficient mijloace financiare în sumă de 10,0 mii lei.

Situația prezentată mai sus denotă un risc sporit de administrare ineficientă a mijloacelor financiare ale acestui fond. Îmbunătățirea situației la acest capitol nu poate fi realizată fără implicarea tuturor organelor abilitate, precum și sporirii transparenței și controlului public de gestiune și utilizarea a acestuia.

CHELTUIELILE DE TRANSPORT ȘI TELEFONIE ȘI ALTE CHELTUIELI

Una din cele mai frecvente iregularități relevate de CC în rapoartele sale pentru toate UAT, continuă să fie cele referitor la limitele de întreținere a mijloacelor de transport, a liniilor de telefonie fixă și mobilă, precum și la norma de consum a carburanților. Aceste iregularități continuă să reapară în condițiile în care se atestă nerespectarea cadrului regulator privind limitele de cheltuieli pentru aceste subiecte, lipsa unui control eficient privind optimizarea mijloacelor financiare în cadrul bugetelor UAT, iar executorii de buget nu sunt capabili/ sau nu doresc să-și îndeplinească sarcinile de serviciu în limitele stabilite, sau utilizând aceste resurse în scopuri personale. Deși CC insistă pe necesitatea optimizărilor cheltuielilor pentru asigurarea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu, tabloul general arată o deteriorare a situației, chiar și în cazul UAT care au fost auditate recent (Ungheni și Ocnița). Astfel, creșterea cheltuielilor neregulamentare la acest subiect față de perioada auditului anterior în raionul Ungheni a fost de 15 ori mai mare, de la 27,8 mii lei în 2010, la 0,4 milioane lei. Deși neatestat în 2010, Ocnița a înregistrat și ea cheltuieli neregulamentare care depășesc suma de 79 mii lei pentru perioada 2011-2012, la fel ca și autoritățile publice locale de nivelul I și II din

⁸ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311732&lang=1>

⁹ Legea Fondului republican și a fondurilor locale de susținere socială a populației nr.827-XIV din 18.02.2000 (cu modificările și completările ulterioare).

¹⁰ Codul penal al Republicii Moldova nr. 985-XV din 18.04.2002 (cu modificările și completările ulterioare).

raionul Șoldănești, cu depășiri de 49 mii de lei la această categorie. Progrese minore au fost înregistrate de autoritățile publice din raionul Ialoveni.

Lipsa unui control eficient privind optimizarea mijloacelor financiare în cadrul bugetelor UAT raionului Ungheni, pentru asigurarea îndeplinirii atribuțiilor de serviciu ale subdiviziunilor CR, în perioada 2011-2012, a condiționat efectuarea cheltuielilor neregulamentare în sumă totală de 168,6 mii lei. Astfel, prin decizia sa (nr. 9/3 din 02.12.2010¹¹), cu nerespectarea prevederilor regulamentare, CR a aprobat norma parcursului-limită pentru autoturismele de serviciu, pe anii 2011-2012, majorând-o față de cea stabilită conform Normelor aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1404 din 30.12.2005¹², ceea ce a condiționat depășirea parcursului-limită stabilit anual cu 111,8 mii km, fiind utilizat combustibil peste normă, în sumă totală de 168,6 mii lei.

La fel, și alte AAPL din raion nu au întreprins măsurile corespunzătoare în vederea reglementării conforme a utilizării autoturismelor de serviciu, precum și a efectuării cheltuielilor, ca urmare fiind admise cheltuieli neregulamentare. Astfel, conform prevederilor pct. 7 din Hotărârea Guvernului nr. 1404 din 30.12.2005¹³, se permite consiliilor locale să adopte decizia de a plăti primăriilor satelor (comunelor) și orașelor care nu au în dotare autoturisme de serviciu o compensație lunară pentru utilizarea autoturismului propriu în limita costului a 50-80 litri de benzină, în funcție de distanța până la centrul unității teritorial-administrative de nivelul II. Însă, în pofida celor menționate, 5 primării din raion (primăriile satelor/comunelor Alexeevca, Măgurele, Todirești, Valea Mare și Zagarancea) au admis depășirea limitei lunare stabilite pentru utilizarea autoturismului propriu, ceea ce a cauzat cheltuieli neregulamentare din bugetele locale în sumă totală de 35,0 mii lei¹⁴. Primăriile satelor/comunelor Buciumeni, Costuleni și Unțești, prin nerespectarea normativului de consum (litri/100 km), au admis decontarea neregulamentară a consumului de combustibil, fiind admise cheltuieli neîntemeiate în sumă de 7,7 mii lei. Analogic, s-au constatat 4 cazuri când combustibilul a fost decontat reieșind din cantitatea de benzină (litri) eliberată lunar, fără a se lua în calcul distanța parcursă și norma de consum litri/100 km¹⁵.

CR și unele AAPL de nivelul I din raion, ignorând prevederile pct. 9, pct. 10 și pct. 11¹⁶ din Normativele aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1362 din 22.12.2005, nu au asigurat respectarea normativelor vizând numărul abonamentelor de telefoane de serviciu și faxuri, fiind admisă depășirea limitelor stabilite cu 26 de unități și telefonii mobile, pentru întreținerea cărora, în perioada 2011-2012, din contul bugetelor locale au fost efectuate cheltuieli neregulamentare în sumă totală de 183,7 mii lei¹⁷, cele mai mari sume fiind identificate la CR (119,2 mii lei) și primăria or. Ungheni (25,4 mii lei).

În opinia multor conducătorilor locali, reglementările la nivel de guvern a cheltuielilor nu este justificată și contravine autonomiei locale. Pe de altă parte modul de finanțare a autorităților publice locale este preponderent prin transferuri de la bugetul de stat. Astfel, existența acestor reglementări poate fi justificată. De asemenea, în ce privește cheltuielile cu transportul, este o categorie specifică de cheltuieli, în care ușor se pot comite abuzuri, prin urmare reglementarea cheltuielilor pentru acest scopuri este inevitabilă. Un rol important în asigurarea utilizării acestor resurse în conformitate cu destinația (eficiența) îl are transparența utilizării acestor resurse și controlul nemijlocit al populației din APL.

¹¹Decizia CR Ungheni nr.9/3 din 02.12.2010 „Cu privire la stabilirea parcursului-limită pentru anul 2011”.

¹² Hotărârea Guvernului nr.1404 din 30.12.2005 „Privind reglementarea utilizării autoturismelor de serviciu de către autoritățile administrației publice” (în continuare – Hotărârea Guvernului nr.1404 din 30.12.2005).

¹³ Exclus prin Hotărârea Guvernului nr.133 din 20.02.2013, în vigoare din 22.02.2013.

¹⁴Primăriile: Zagarancea (10,8 mii lei); Măgurele (8,9 mii lei); Alexeevca (7,7 mii lei); Todirești (3,8 mii lei); Valea Mare (3,8 mii lei).

¹⁵Primăriile: s.Cetireni, s.Florioaia Veche, com.Pîrlîia, s.Rădenii Vechi.

¹⁶ Excluse prin Hotărârea Guvernului nr.133 din 20.02.2013, în vigoare din 22.02.2013.

¹⁷CR (119,2 mii lei); DF (7,7 mii lei); DGÎTS (15,1mii lei). Primăriile: or. Ungheni (25,4 mii lei); or. Cornești (1,5 mii lei); c. Măcărești (1,2 mii lei); c. Pîrlîia (9,5 mii lei); c. Valea Mare (1,4 mii lei); s. Rădenii Vechi (1,5 mii lei); c. Zagarancea (1,2 mii lei).

Iregularități legate de delimitarea cheltuielilor

Lipsa unui mecanism bine definit de stabilire a normativelor de cheltuieli în domeniul învățământului pentru UAT și a numărului real de beneficiari ai transferurilor din contul bugetului de stat în acest scop a generat faptul că, în anii 2011-2012, la redistribuirea transferurilor din bugetul de stat pentru susținerea financiară a UAT, sursele destinate domeniului învățământului au fost utilizate în alte scopuri, inclusiv la formarea fondului de susținere a proiectelor investiționale, cheltuielilor în domeniul sportului și tineretului, reparații capitale și curente. O amplasare îngrijorătoare a luat redistribuirea mijloacelor financiare de la domeniul învățământ spre alte domenii. Această situație are loc în primul rând din cauza unei planificări irealiste pentru învățământ și acceptarea acestora de către Ministerul finanțelor și Ministerului Educației și unui mecanism imperfect de stabilire a normativelor de cheltuieli în domeniu. În tabelul 3 sunt prezentate situațiile în care au fost deturnate sau redirecționate mijloace financiare care depășesc suma de 45 milioane lei.

Tabelul 3 Redistribuirea transferurilor din bugetul de stat destinate domeniului învățământului.

Bugetul raional	Explicații
Ungheni	Pe parcursul anilor 2011-2012, la redistribuirea transferurilor din bugetul de stat pentru susținerea financiară a UAT de nivelul II, sursele destinate domeniului învățământului, bugetul raional a beneficiat de mijloace bugetare din contul bugetului de stat în sumă totală de 12,8 mil.lei, fiind utilizate pentru alte destinații (8,5 mil.lei – pentru rambursarea împrumuturilor contractate de către CR Ungheni; 2,3 mil.lei – pentru susținerea altor instituții, inclusiv reparații capitale și construcții).
Soroca	Pe parcursul anilor 2011-2012, la redistribuirea transferurilor din bugetul de stat pentru susținerea financiară a UAT, sursele destinate domeniului învățământului în sumă de 10,5 mil.lei și, respectiv, de 4,4 mil.lei au fost utilizate în alte scopuri, inclusiv la formarea fondului de susținere a proiectelor investiționale, cheltuielilor în domeniul sportului și tineretului.
Ialoveni	Pe parcursul anilor 2011-2012, la redistribuirea transferurilor din bugetul de stat pentru susținerea financiară a UAT, sursele destinate domeniului învățământului în sumă totală de 28,2 mil. lei, acestea fiind utilizate pentru cheltuieli curente și capitale.

Sursa: Rapoartele CC, trimestrul I și II, 2013.

Această practică nu numai că este una care depășește cadrul de atribuții ale Consiliilor Raionale menționate, fiind nu numai neconformă,¹⁸ dar și ilegală. Chiar dacă nu are loc în toate UAT auditate, ne demonstrează deficiențele existente privind planificarea și alocarea resurselor pentru învățământ. Este o dovadă în plus, că cheltuielile publice totale acordate acestui sector, sunt cheltuite ineficient și după cum se vede, sunt supradimensionate. Însăși faptul că la auditurile precedente nu a fost depistate aceste irregularități ne poate crea impresia că în ultimii ani, în sistemul educațional a apărut un excedent de resurse, pe care autoritățile încearcă să le redistribuie în conformitate cu alte priorități.

Este necesar de menționat că amplasarea acestei irregularități a crescut față de perioada auditului anterior, schimbându-se doar sursele care au fost redirecționate. Considerăm ca astfel de irregularități sunt grave și nu pot fi lăsate la discreția autorităților publice locale, deoarece finanțarea cheltuielilor la acest subiect sunt finanțate direct din Bugetul de Stat. În același timp considerăm că pe domeniile care nu țin de finanțarea din Bugetul de Stat, autoritățile publice locale, trebuie să aibă deplina libertate de a stabili prioritățile de cheltuieli a banilor.

¹⁸ Legea finanțelor publice locale, Art.11 (2).

Gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia

Păstrarea integrității patrimoniului administrat de autorităților publice locale este responsabilitatea directă a acestora, cu toate acestea, după neregulile privind procedura de achiziții, iregularitățile legate de gestionarea patrimoniului public sunt cele mai importante ca risc de prejudiciere a resurselor publice ale unității administrativ teritoriale. Astfel, cel mai des întâlnite iregularități identificate la acest subiect au fost împărțite în 2 categorii:

(i) cele legate de înregistrarea și evidența patrimoniului: o lipsa unei evidențe conforme a patrimoniului public, datele din evidența instituțiilor în gestiunea cărora se află nu coincid cu datele din bilanțul executării bugetului raional, nu toate elementele patrimoniale sunt luate la evidență contabilă, existența inadvertențelor la modul și forma de ținere a evidenței, lipsa sau evidența eronată a bunurilor publice la autoritățile publice corespunzătoare, raportarea neveridică a situațiilor patrimoniale, lipsa sau inventarierea anuală cu erori, nefinalizarea procesului de delimitare a proprietății de domeniu public și privat, raportarea inconsistentă privind situația patrimonială, o neasigurarea dreptului de proprietate – neînregistrarea dreptului de proprietate la anulul cadastral¹⁹.

(ii) utilizarea ineficientă:

- neîncheierea contractelor privind transmiterea patrimoniului în gestiune/ locațiune; neurmărirea maximizării beneficiilor de la patrimoniul public aflat în gestiunea agenților economici;
- la acordarea elementelor patrimoniale în locațiune (organizarea concursului);
- la recalcularea în conformitate cu cadrul legal al plăților pentru chirie;
- înființarea unor întreprinderi municipale fără reglementarea exhaustivă a responsabilităților
- fondatorului și ale managerului privind administrarea patrimoniului transmis la balanța
- întreprinderii nou-formate;
- la modalitățile raportării utilizării acestuia;
- lipsa contractelor între fondator (autoritate publică) și administrator cu specificarea
- condițiilor de retribuire a muncii și obiectivelor ce urmează a fi atinse.

Evoluția schimbării: Cu regret, la acest capitol, din constatările CC nu se observă un progres, cu excepția îmbunătățirii situației privind înregistrarea drepturilor de proprietate asupra bunurilor publice. În rest evidența patrimoniului și utilizarea acestuia a rămas la același nivel. Sporirea gradului de înregistrare a diminuat riscul de înstrăinare a proprietății publice.

Cele mai mari progrese în înregistrarea drepturilor de proprietate au fost făcute de autoritățile publice locale de nivelul I și II din Ocnița, care au asigurat înregistrarea drepturilor de proprietate pentru 56 de imobile în valoare de 92 milioane lei în perioada 2011-2012. Progrese la acest capitol au fost înregistrate și de către autoritățile publice locale de nivelul I și II Ungheni, care au înregistrat drepturi de proprietate asupra imobilelor în valoare de 67 milioane lei în 2011-2012. Menționând progresul la acest capitol, dar totuși aceasta reprezintă numai jumătate din proprietatea publică administrată de acestea. Neîndeplinirea totală a recomandărilor CC, poate fi înțeleasă prin insuficiența resurselor bugetare.

Regresul cel mai mare în gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia a fost înregistrat de raionul Ialoveni, neasigurarea înregistrării regulamentare în Registrul bunurilor imobile a drepturilor asupra bunurilor imobile au depășit sumele de 296,7 mil. lei și terenurilor cu suprafața de 19,1 mii ha. Mai mult, a fost identificate probleme ce țin de neînregistrarea și necontabilizarea corespunzătoare a patrimoniului proprietate publică, transmis în gestiune IMSP de către Consiliul raional, în valoare de circa 42,3 mil. lei, precum și a încăperilor cu suprafața totală de 798,37 m², transmise de către UAT.

¹⁹ Despre cum se pierd banii publici: sinteza rapoartelor CC publicate în trimestrul III, 2011, Expert-Grup.

Una din cauzele invocate referitor la înregistrarea dreptului de proprietate este lipsa mijloacelor financiare. O altă cauză este lipsa unei delimitări clare a patrimoniului proprietate de stat și cel care al UAT, precum și de delimitare incertă a proprietății de domeniu public și privat.

Evidența contabilă și raportarea financiară

Constatările ultimelor rapoarte de audit relevă că îmbunătățiri la acest capitol nu au loc. Nivelul erorilor rămâne în continuare înalt. Acest lucru este greu de înțeles, deoarece sunt subiecte tehnice ce nu ar trebui să constituie o problemă în perfecționarea evidenței financiar-contabile. Acest fapt ridică semne de întrebare profesionalismul persoanelor implicate în acest proces și a suportului metodologic acordat de Ministerul Finanțelor la acest subiect.

Pe fondul unei îngrijorări generale privind calitatea evidenței contabile, la unele din autoritățile publice din Soroca, Ocnița și Ungheni, în special în reședințele de raion s-au înregistrat progrese. Riscăm să presupunem, că principala cauză a iregularităților la acest subiect este calificarea joasă a personalului.

Concluzii generale

Constatările ultimelor rapoarte ale CC demonstrează lipsa de interes a autorităților publice locale privind acumulările la bugetul local. În opinia noastră acest lucru are loc din cauza imperfecțiunilor legate de sistemul finanțelor publice locale existent. Proiectul modificărilor Legii FP care se afla în Parlament, în mare parte ar schimba această situație. Cu părere de rău această lege nu a fost adoptată și probabil nu va fi aplicată nici în 2014.

În afară de faptul de fapt că procesul de planificare a cheltuielilor nu este unul calitativ și participativ, el nu este transparent și cu nivel practic inexistent de cooperare cu autoritățile publice locale de nivelul I. Toate aceste lacune, ridică multe semne de întrebare relativ utilizarea eficientă și eficientă a resurselor

Iregularitățile privind achizițiile publice rămân în continuare grupa cea mai importantă privind riscul de prejudiciu a resurselor publice locale. Prejudiciile aduse de irregularitățile la acest capitol au caracter dublu. Acestea se referă însăși la procesul de achiziții, contractare și managementului contractelor. Un prejudiciu și mai mare poate avea loc prin executarea lucrărilor fără pregătirea necesară a executării acestui proiect (fără a avea documentația necesară).

O schimbare îmbucurătoare este practic dispariția neconformităților Regulamentului privind constituirea și utilizarea FR al UAT, însă aceasta nu împiedică utilizarea neconformă a mijloacelor acestuia de către gestionarii acestui fond. Mai mult de 80% din cheltuielile efectuate din acest fond nu corespund termenului de neprevăzut, iar acțiunile sunt folosite ca instrument de promovare a imaginii politice.

Chiar dacă nu are loc în toate UAT auditate, au fost identificate deficiențele privind planificarea și alocarea resurselor pentru învățământ. Este o dovadă în plus, că cheltuielile publice totale acordate acestui sector, sunt cheltuite ineficient și după cum se vede, sunt supradimensionate. Înșuși faptul că la auditurile precedente nu a fost depistate aceste irregularități ne poate crea impresia că în ultimii ani, în sistemul educațional a apărut un excedent de resurse, pe care autoritățile încearcă să le redistribuie în conformitate cu alte priorități.

În opinia multor conducătorilor locali, reglementările la nivel de guvern a cheltuielilor nu este justificată și contravine autonomiei locale. Pe de altă parte modul de finanțare a autorităților publice locale este preponderent prin transferuri de la bugetul de stat. Astfel, existența acestor reglementări poate fi justificată. De asemenea, în ce privește cheltuielile pentru transport, este o categorie specifică de cheltuieli, în care ușor se pot comite abuzuri, prin urmare reglementarea cheltuielilor pentru acest scopuri este inevitabilă. Un rol important în asigurarea utilizării acestor resurse în conformitate cu destinația (eficiența) îl are transparența utilizării acestor resurse și controlul nemijlocit al populației din APL.

Cu regret, din constatările CC nu se observă un progres la capitolul gestiunea patrimoniului public administrat de autoritățile publice, cu excepția îmbunătățirii situației privind înregistrarea drepturilor de proprietate asupra bunurilor publice. În rest evidența patrimoniului și utilizarea acestuia a rămas la același nivel. Sporirea gradului de înregistrare a diminuat riscul de înstrăinare a proprietății publice.

O bună parte din irregularitățile constatate au cauză în nivelul scăzut al transparenței și controlului din partea societății la capitolul planificării, alocarea/execuția/evaluării eficienței utilizării banilor publici. În consecință, autoritățile publice centrale (de exemplu Cancelaria de Stat) trebuie să respecte mai insistent legislația la nivel local, iar Ministerul Finanțelor prin organele de control financiar și revizie să scoată în evidență și să constate cazurile de lipsă sau transparență ineficientă în gestiunea finanțelor publice.

Cele mai mari progrese în înlăturarea irregularităților de mai sus au fost înregistrate de către autoritățile publice care au fost auditate recent, Ungheni și Ocnița, ceea ce ne oferă o speranță în eficacitatea controalelor CC. Asigurarea vizibilității activității Curții de conturi ar putea contribui la responsabilizarea gestionarilor de bugete, atât la nivel local cât și la nivel central, transferând nereușitele acestora în domeniul politic.

Anexe

Hotărârile Curții de Conturi

Hotărârile CC	Entitatea auditată	Componenta BNP	Subiecte
Hotărârea nr.26 din 23 mai 2013 privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Soroca pe anii 2011-2012	APL II și APL I	BUAT	*Administarea neconforma veniturilor *administrarea cheltuielilor : * gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității lui *Evidența contabilă și raportarea financiară
Hotărârea nr.25 din 20 mai 2013 privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Ungheni pe anii 2011-2012	APL II și APL I	BUAT	*Administarea neconforma veniturilor *administrarea cheltuielilor : * gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității lui *Evidența contabilă și raportarea financiară
Hotărârea nr.27 din 23 mai 2013 privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Șoldănești pe anii 2011-2012	APL II și APL I	BUAT	*Administarea neconforma veniturilor *administrarea cheltuielilor : * gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității lui *Evidența contabilă și raportarea financiară
Hotărârea nr.21 din 26 aprilie 2013 privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Ocnița pe anii 2011-2012	APL II și APL I	BUAT	*Administarea neconforma veniturilor *administrarea cheltuielilor : * gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității lui *Evidența contabilă și raportarea financiară
Hotărârea nr.29 din 26 aprilie 2013 privind Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Ialoveni pe anii 2011-2012	APL II și APL I	BUAT	*Administarea neconforma veniturilor *administrarea cheltuielilor : * gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității lui *Evidența contabilă și raportarea financiară