

Despre cum se pierde banii publici: Monitorizarea executării Hotărârilor Curții de Conturi pe anul 2013

SEPTEMBRIE 2014

Autori:

Tatiana Savva

Chișinău, Septembrie 2014

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.

Sumar:

Introducere	4
Structura recomandărilor	5
Evaluarea executării recomandărilor Curții de Conturi	8
Relațiile Curții de Conturi cu principalii parteneri	12
Concluzii și recomandări	15

Lista figurilor:

Figura 1 Evoluția numărului de rapoarte ale Curții de Conturi și a numărului mediu de recomandări per raport.	6
Figura 2 Structura recomandărilor CC, 2011-2013.....	6

List of tables:

Tabelul 1. Executarea recomandărilor HCC, 2011-2013.....	8
Tabelul 2 Evaluarea disciplinei răspunsurilor entităților auditate, 2012-2013.	9
Tabelul 3 Evaluarea calității răspunsurilor, situația comparativă: anul 2012 vs 2013,%.....	10
Tabelul 4 Materialele Curții de Conturi remise organelor de drept.....	13

■ Introducere

Curtea de conturi este instituția 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 2013, 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 2012, care nu au fost cuprinse în raportul precedent (de oarece nu expirase termenul de executare).

Primul capitol descrie imaginea generală a executării recomandărilor curții de conturi, în funcție de categoria lor. Pentru a facilita procesul de analiză, am propus o clasificare a recomandărilor după natura lor, utilizată și în rapoartele precedente. 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 ii) dar și evaluarea răspunsurilor entităților responsabile de executarea recomandărilor, cu ajutorul a trei indicatori complecși: disciplina, calitatea și impact. Amploarea iregularităților constatăte de către CC, dar și relațiile ei cu organele de drept și instituțiile ierarhic superioare sunt subiectul ultimului capitol (capitolul ii). El descrie bazele legale de colaborare între aceste instituții, bunele practici dar și cum au evoluat relațiile dintre ele parcursul perioadei 2011-2013.

Rezultatele principale ale raportului descriu un tablou care nu a prea evoluat pe parcursul a celor trei ani de analiză. Mai mult de 60% dintre recomandările Curții de Conturi care au drept scop remedierea situației, nu se execută. În același timp, se observă progrese la capitolul calitatea răspunsurilor și disciplina răspunsurilor oferite.

Structura recomandărilor

Curtea de conturi nu utilizează careva clasificare a recomandărilor după natura lor, în această analiză, vom utiliza o clasificare a recomandărilor, utilizată de altfel și în rapoartele precedente. Aceasta permite identificarea și înțelegerea problemelor și cauzele ne-executării recomandărilor, dar și obținerea unei imagini generale despre evoluția situației în ultimii trei ani de zile.

Totodată în rapoartele CC, recomandările sunt atribuite pe subiectele iregularităților identificate. De exemplu, administrarea cheltuielilor cu privire la retribuirea muncii, achizițiile publice, administrarea patrimoniului dat în folosință sunt trei categorii de recomandări omniprezente în rapoartele CC, respectiv, cu un număr mare de recomandări formulate. 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.

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.

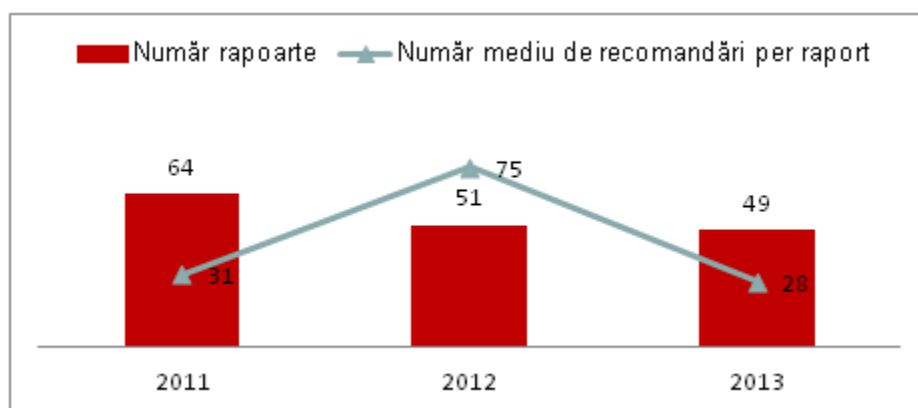
Realizarea recomandărilor tehnice ține exclusiv de dorința factorilor de decizie interni ai instituției auditate de a implementa recomandările. Recomandările tehnice cel mai des întâlnite în rapoartele CC țin de estimarea veniturilor de la darea în locațiune a bunurilor publice și stabilirea unui proces 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 reglementare 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 2013, Curtea de Conturi a înaintat 1348 cerințe și recomandări care au fost formulate în 49 de rapoarte de audit sau aproape de trei ori mai puține față de anul 2012, cu 51 de rapoarte adoptate în cadrul misiunilor de audit. În 2013 se observă o scădere a numărului de recomandări per raport de 2.7 ori față de anul 2012, însă similară anului 2011, vezi Figura 1.

Figura 1 Evoluția numărului de rapoarte ale CC și a numărului mediu de recomandări per raport.



Sursa: Curtea de Conturi

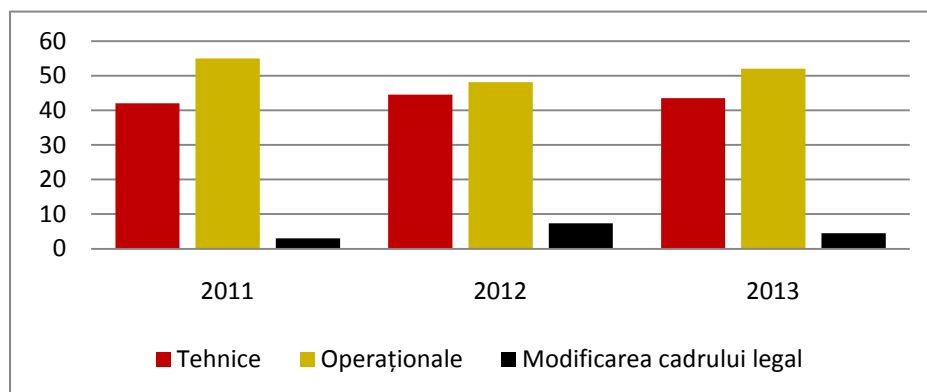
Recomandările formulate continuă să fie foarte complexe, putând conține 2-3 recomandări de natură diferită și adresate pentru 2 și mai multe instituții.

În acest sens procesul de monitorizare, pentru o Hotărâre a CC în 2013 a devenit și mai complicat. Formularea cât mai omogena a recomandărilor nu numai că ar facilita monitorizarea și implementare acestora, dar ar oferi un plus de exactitate la capitolul conformării instituțiilor la recomandările CC, dar și a profilului celor mai mari probleme în executarea recomandărilor și cerințelor CC.

Analiza recomandărilor efectuată în 2011-2013, conform clasificării menționate, relevă faptul că recomandările tehnice și cele operaționale formează majoritatea absolută a recomandărilor formulate de către auditorii CC. Conform calculelor noastre ele constituie puțin peste 95 % din totalul recomandărilor formulate în acești trei ani, restul 5% din recomandări fiind recomandări ce țin de modificarea a cadrului legal.

Pe parcursul perioadei analizate, structura recomandărilor formulate de Curtea de Conturi în rapoartele sale nu a suferit schimbări majore. Structura recomandărilor în acest an o repetă pe cea anului 2011, cu o ușoară creștere a celor cu caracter operațional, de 3.9% față de anul 2012, și o scădere aproape dublă față de anul trecut a recomandărilor cu caracter de modificare a cadrului legislativ, vezi Figura 2.

Figura 2 Structura recomandărilor CC, 2011-2013.



Sursa: Calculele autorilor

În același timp, pe parcursul ultimilor 2 ani a crescut numărul recomandărilor cu caracter mixt (tehnic-operaționale, operaționale-cu elemente de modificare a cadrului legal. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că pe lângă gradul înalt de complexitate (2-3 recomandări de natură diferită) ele nu sunt suficient de

specifice, adresându-se simultan mai multor instituții. Practic o pătrime din recomandările formulate în HCC în 2013 au avut un grad de complexitate înalt, ceea ce presupunem că a îngreunat procesul de monitorizare a executării recomandărilor CC.

Evaluarea executării recomandărilor Curții de Conturi

Toate cele 1348 recomandări formulate în rapoartele de audit din anul 2013 au avut termenul de executare expirat la momentul efectuării analizei, dintre care au fost executate numai 39,6%. Circa 3% au fost considerate neexecutate, deoarece implementarea soluțiilor identificate nu a fost posibilă din cauze obiective, sau care nu depindeau de capacitățile sau atribuțiile instituției vizate. Astfel, în 2013 au fost executate 60,4% din recomandările Curții de Conturi, nivelul de neexecutare nesuferind o schimbare semnificativă față de anul trecut (în creștere cu 1.2%), însă importantă față de nivelul de neexecutare a anului 2011, cu aproape 16 la sută, vezi Tabelul 1.

Tabelul 1. Executarea recomandărilor HCC, 2011-2013.

Recomandări	2011	2012	2013
executate	1093	1561	523
neexecutate	872	2257	795
Total	1965	3818	1318

Sursa: Rapoartele de activitate al CC pe anul 2011-2013 și calculele autorului.

Curtea de Conturi în 2012 și 2013 a avut trei nivele de executare ale recomandărilor sale formulate în rapoartele de audit : executat, neexecutat și parțial executat. Analiza autorului dar și nivelul înalt de reiterare a recomandărilor parțial implementate la auditurile următoare a demonstrat că doar până la 3% dintre acestea sunt executate, sau au un motiv obiectiv care împiedică sau întârzie implementarea acestora. În rest, aceste recomandări sunt de fapt neexecutate. Astfel se explică și diferențele dintre nivelele de executare ale recomandărilor din acest raport și rapoartele de activitate ale Curții de Conturi.

Analiza recomandărilor în funcție de structura lor, a demonstrat că recomandările tehnice au fost implementate la nivel de aproape 50%, sau cu 6.9% mai mult decât în 2012. Recomandările operaționale au fost executate doar în proporție 63%, în creștere cu aproape 20%, iar cele cu caracter de modificare a cadrului legislativ, cu mai puțin de 30%, dar în creștere și pentru această categorie de recomandări de 3 ori față de anul 2012. În același timp, această creștere nu poate fi atribuită doar creșterii conștientei și realizării importanței recomandărilor formulate de către instituții, dar și faptului că peste 60 % din recomandări au fost reiterate pe parcursul acestor trei ani, iar implementarea lor finalizată în 2013.

Dacă e să evaluăm nivelul de executare al recomandărilor în funcție de autoritatea publică vizată, atunci spre deosebire de anul trecut, în 2013, APC au cel mai scăzut nivel de implementare a recomandărilor de 37%, urmați de alte instituții 38% și APL cu 45 % de executare.

Metodologia

În 2013 Curtea de Conturi a aprobat 49 de HCC toate având termenul de executare expirat la momentul executării prezentului studiu. Acest studiu include hotărârile CC cu termenul de executare expirat în 2013. În același timp, pentru a asigura o continuare a cercetării efectuate în 2012, analiza cuprinde și HCC din 2012, care nu au fost cuprinse în raportul precedent (de oarece 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. Două dintre HCC au fost contestate, respectiv nici ele nu au făcut parte din subiectul analizei noastre.

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 sub indicator a fost evaluat pe o scară de la 1 la 3. Valoarea Indicatorului este calculată ca valoarea medie a sub indicatorilor de relevanță și respectarea termenului.

Sub indicatorii 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).
- Relevanța: 3 puncte - relevant (integral), 2 – parțial relevant, 1 - puțin relevant sau irelevant;

Calitatea răspunsului a fost evaluată considerând 4 sub indicatori – 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 sub indicator 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 52 la sută din răspunsurile la recomandările CC, au dat un răspuns încadrându-se în termenii oferiți de CC, cu 11. 3% mai mult decât anul trecut, unde aproape 41% dintre instituții nu au oferit răspuns sau/și răspunsul este cu întârziere sau irelevant. De asemenea 37% din răspunsuri au fost relevante bine structurate și cu actele justificative anexate, iar 67% oferite în termen, vezi Tabelul 2. Cea mai mare evoluție la acest capitol o reprezintă scăderea de mai mult de două ori a răspunsurilor nerelevante, de la 45.5% la 23%. Entitățile auditate au fost mai disciplinate și la capitolul oferirea răspunsului în termen, în 2013, numai 10% neoferind un răspuns, față de mai mult de jumătate din răspunsurile anului 2012.

Tabelul 2 Evaluarea disciplinei răspunsurilor entităților auditate, 2012-2013.

Indicator	1 – Inacceptabil, irelevant, nu a răspuns		2 – Moderată, parțial relevant, întârziere		3 – Bună, relevant, în termen	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Disciplină	49.1	23	10.15	35.5	40.75	52
relevanță	45.5	15	20	48	34.5	37
respectarea termenului	52.7	10	0.3	23	47	67

Sursa: Calculele autorului

Aceasta fapt denotă o îmbunătățire semnificativă a disciplinei răspunsurilor date de autoritățile auditate în 2013, unde 87.5 din răspunsuri au fost de la moderat de bune la bune față de un pic mai mult de 50% în 2012. Acest lucru poate fi explicat mai degrabă prin faptul că profilul instituțiilor auditate nu s-a schimbat prea

tare, în ultimii trei ani, mai mult de jumătate din autoritățile auditate trecând prin al doilea audit al CC în ultimii trei ani, chiar dacă specificul acestuia putea fi diferit.

Cel mai prost la capitolul disciplină continuă să fie reprezentanții UAT auditate, și anume raionul Căușeni, Soroca, Nisporeni, unde aproape o treime din entitățile vizate nu au dat nici un răspuns (în special cele de nivelul I). Nici APC, nu se plasează mai bine la acest capitol, unele din ele, în special, Academia de Științe a Moldovei, Ministerul Muncii și Protecției Sociale, Ministerul Culturii, răspunsurile cărora, nu au respectat nici termenul de oferire a răspunsului, iar cele oferite, erau irelevante în mare parte, vezi Tabelul 3.

Calcululele arată că deși au fost înregistrate progrese la capitolul calitate a răspunsurilor, cu o descreștere de peste 12% a răspunsurilor nesatisfăcătoare față de anul trecut, iar capacitatea de formulare a soluțiilor la recomandările CC din partea autorităților a crescut și ea cu aproape 16%, acestea au un nivel scăzut de implementare, practic neschimbat față de anul trecut. Astfel 53% din totalitatea răspunsurilor se adresează problemei formulate în recomandare față de cele mai puțin de 38% din 2012. Respectarea standardelor de răspuns a CC a dus la faptul în mai mult de 57 la sută din răspunsuri au fost bine sau foarte bine argumentate. După cum am menționat mai sus, chiar dacă soluțiile sunt identificate, acestea nu sunt implementate în proporție de 62%, și numai 27% fiind implementate în totalitate. Acest nivel de implementare (în ce măsură a fost înlăturată cauza problemei) este unul deosebit de scăzut, considerând că aproape jumătate din recomandările formulate au caracter tehnic, implementarea cărora depinde doar de voința managerului instituției și nu necesită decât conformarea la cerințele cadrului existent.

Tabelul 3 Evaluarea calității răspunsurilor, situația comparativă: anul 2012 vs 2013, %

	Nesatisfăcătoare/ 1 puncte		Nivel mediu/ 2 puncte		Bună/ 3 puncte	
Ani	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Calitatea	61.33	48.83	7.53	16.7	31.13	34.53
nivel de îndeplinire a recomandărilor	59	42.5	7.6	17.1	33.4	40.6
nivel de "dovezi"	63	43	7	21	30	36
nivel de implementare	62	61	8	12	30	27

Sursă: Calcululele autorului.

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 sub indicatori semnificația numărului de puncte (1,2,3) corespunde cele descrise în Metodologie.

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.

Pentru circa 20% 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.

Caracteristic pentru perioada 2011-2013, este faptul că instituțiile care au respectat criteriul de disciplină au atins un nivel de calitate al răspunsurilor – în 2013 aproape 42% din răspunsurile formulate de executori prevăd acțiuni concrete, responsabilii menționați și termenii de realizare stabiliți.

Instituțiile care au oferit cea mai proastă calitate răspunsurilor sunt Ministerul Educației, de altfel situația o repetă pe cea a anului trecut, Ministerul Sănătății și MMPSF. Practic toate APL-urile auditate, au fost sesizate în contextul în care există probleme extrem de grave la capitolul achiziții publice și gestiune a patrimoniului public. Răspunsurile cu mici excepții la acest capitol sunt de tipul "se va respecta", "nu se va mai permite", iar soluțiile propuse nu pot rezolva problemele identificate în rapoartele CC.

Îmbunătățirea calității răspunsurilor entităților auditate, în opinia noastră se datorează sprijinului metodologic din partea Curții care s-a tradus indirect în formarea capacităților autorităților de identifica soluțiile optime pentru rezolvarea problemelor. În același timp, Curtea de Conturi chiar dacă nu a repetat un audit în acești trei ani pentru auditați, ea a efectuat un audit cel puțin pentru o instituție superioară sau una cu care se colaborează în mod curent.

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, mediu =2, impact înalt = 3. Măsurile întreprinse ca urmare a executării recomandărilor CC au avut un impact mediu și înalt (40%) , situați identică anului 2012. În linii mari, un răspuns calitativ, a dus la identificarea răspunsurilor cu impact înalt.

Printre instituțiile cel mai prost clasate la capitolul sunt Ministerul Sănătății și MMPSF, răspunsurile cărora de fapt, deși ofereau o soluție pentru rezolvarea imediată a problemei, nu a identificat soluții care nu ar mai fi permis recurența acestora.

Este și cazul APL, care deși la capitolul achiziții publice au utilizat iregularitar peste 1.2 miliarde de lei, soluțiile propuse de fapt conservă situația actuală.

Impactul executării recomandărilor CC, este în general unul mediu, existând o legătură directă dintre impact, disciplină și calitatea răspunsului auditatului. Astfel entitățile care s-au clasat bine la capitolul disciplină și calitate a răspunsurilor, au putut identifica răspunsuri de maxim impact.

Diferențele dintre nivelele de executare ale recomandărilor din acest raport și rapoartele de activitate ale Curții de Conturi, pot fi explicate prin modul de evaluare a nivelelor de executare a recomandărilor. Astfel, Curtea de Conturi în 2012 și 2013 a avut trei nivele de executare ale recomandărilor sale formulate în rapoartele de audit : executat, neexecutat și parțial executat. Analiza autorului dar și nivelul înalt de reiterare a recomandărilor parțial implementate la auditurile următoare a demonstrat că doar până la 3% dintre acestea sunt executate, sau au un motiv obiectiv care împiedică sau întârzie implementarea acestora. În rest, aceste recomandări sunt de fapt neexecutate. Astfel nivelul de executare de 39,6% este unul care nu diferă semnificativ de cel din 2012.

Relațiile Curții de Conturi cu principalii parteneri

Poziția Curții de Conturi în sistemul de responsabilitate și responsabilizare a guvernului este una unică. În primul rând ea oferă o imagine despre conformitatea și legalitatea cheltuirii banilor publici de către autorități. În al doilea rând ea servește drept precursor al responsabilizării politice prin intermediul auditurilor de performanță, unde se face o evaluare despre cât de bine au fost cheltuiți banii publici pentru îndeplinirea promisiunilor politice. Astfel se depășește cadrul în care se discută doar despre faptul că cineva a acționat în limitele legii, dar și dacă acțiunile acestuia pot fi susținute de organele ierarhic superioare și electorat¹.

În acest context, Curtea de Conturi, pe lângă autoritățile auditate, interacționează la toate etapele activității sale cu Parlamentul, Guvernul, Organele de drept și Organizațiile societății civile, instituțiile media. În cele ce urmează ne vom referi doar la interacțiunea acestuia cu Parlamentul, Guvernul, Organele de drept.

Legea Curții de Conturi² descrie în linii foarte generale cadrul de relații ale Curții de Conturi cu autoritățile publice și alte instituții, altele decât cele auditate. Bunele practici recomandă³ ca aceste prevederi să fie detaliate în strategii (în acest rol pot servi strategiile de dezvoltare) care ar defini cadrul general al interacțiunii cu principalii parteneri și modul în care această interacțiune va avea loc. Strategia ar trebui să includă și o strategie de comunicare cu fiecare partener.

Strategia de dezvoltare a Curții de Conturi descrie cadrul general de interacțiune cu Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova. Strategia nu descrie foarte clar colaborarea dintre instituțiile de drept, media și societatea civilă, aceste relații fiind definitivate fie în acorduri, memorandumuri bilaterale.

Colaborarea Curții de Conturi cu Organele de Drept

Colaborarea CC cu organele de drept are două dimensiuni: prima cea în care în baza dovezilor de audit, CC descoperă iregularități care violează cadrul legal existent, în acest caz ea remițând aceste materiale organelor competente. A doua dimensiune se axează pe suspiciunile sau identificarea riscurilor de prejudiciu și intenție criminală, iar în acest caz ea este stabilit un mecanism de notificare a organelor de anchetă⁴, de obicei, Procuratura, MAI.

În Republica Moldova, la baza relațiilor de colaborare a CC cu organele de drept (Procuratura, MAI, SIS, CNA, CNI) 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. În același timp, ea dispune de acorduri de cooperare bilaterale cu instituțiile de drept. În baza acestor acorduri bilaterale, este format Consiliul 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 auditurilor CC și stabilirea remiterii acestora.

Din păcate, cadrul actual se axează doar pe una dintre dimensiunile de colaborare, din cele două enumerate mai sus. Organele de drept, examinează doar iregularitățile care violează cadrul legal existent în mod clar și cu dovezi în mare parte puse la dispoziție în rapoartele de audit, și doar la solicitarea expresă a implicării acestora din partea Curții de Conturi. A doua dimensiune a colaborării este exclusă, argumentele fiind că rapoartele de audit nu aduc evidențe clare de fraudă, uitându-se de faptul că Curtea de Conturi nu este un organ de anchetă, instituțiile abilitate având la dispoziție atât personal cât și resurse financiare pentru a realiza această activitate.

¹ Philp Mark, Access, Accountability, and Authority: Corruption and the Democratic Process' Crime, Law and Social Change 36 (4) 357-77 (2001)

² http://www.ccrm.md/file/Acte_leg/lege%20RO.pdf

³ <http://www.u4.no/publications/maximising-the-efficiency-and-impact-of-supreme-audit-institutions-through-engagement-with-other-stakeholders/>

⁴ Adaptat din „Corruption Definition and Measurement ' in Measuring Corruption,,, ed. C Sampford, A. Shacklock, C. Connors, and F. Galtung (Ashgate, Aldershot, 2006).

Una din principalele evoluții ale relațiilor bilaterale la acest capitol a fost intensificarea activității Consiliului de colaborare, cu întrunirea acestuia pentru a discuta varii rapoarte a CC pe parcursul anului 2013, față de o întâlnire anuală formală în 2012, vezi Tabelul 4.

Tabelul 4 Materialele CC remise organelor de drept.

Anul	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Materialele expediate	11	16	15	20	16	16
Cauze penale pornite	32	43	29	8	9	6
Refuz în pornirea cauzei penale	6	8	8	10	29	1

Sursa: Curtea de Conturi

Chiar și așa, numărul cauzelor penale pornite este în scădere cu 33% față de anul 2012, doar una dintre ele ajungând în instanța de judecată. Anul 2013, a fost însă anul în care pentru prima oară s-a văzut finalitatea unui dosar, cu o condamnare a responsabilului.⁵ Din păcate, restul cauzelor penale pornite nu au o finalitate, lipsind o argumentare a încetării acesteia, sau a stării acesteia în sistem. În acest context, reiterăm recomandarea raportului precedent⁶, despre necesitatea publicării unei statistici la sfârșitul anului, unde CC, sau Consiliul de colaborare cu organele de drept ar descrie situația despre starea dosarelor în sistem, dosarele pierdute în instanța de judecată și cauza din care acest lucru a avut loc,

În mod ideal, pentru a asigura cooperarea instituțională, acordurile bilaterale nu sunt suficiente. Aceasta ține mai degrabă de domeniul unei strategii de cooperare și comunicare dintre toate instituțiile implicate, care pe lângă prevederile existente (schimbul de date și informații legate de prevenirea și combaterea corupției, conflictelor de interes, acordarea asistenței în descoperirea cazurilor de corupție, etc.) să aducă elemente noi de joc. Acest lucru s-ar putea realiza prin oferirea asistenței profesionale în procesul de educare și formare a resurselor umane, formarea echipelor mixte la etapa de post-audit pentru identificarea soluțiilor optime în cazuri specifice.

Colaborarea Curții de Conturi cu Parlamentul

Controlul parlamentar este recunoscut drept cel mai bun instrument de asigurare a implementării recomandărilor Curții de Conturi. El presupune existența fie a unei subdiviziuni de audit în cadrul Comisiei Economie Buget și Finanțe, fie existența unei comisii specializate în cadrul parlamentului care s-ar ocupa de analiza rapoartelor CC.

Actualmente, mecanismul de control parlamentar, se limitează la audierea 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 plenară a Parlamentului. Raportul asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public pentru anul 2012 a fost audiat în 2013 doar cadrul Comisiei Economie, Buget și Finanțe. În cadrul aceleiași Comisii, în 2013 a fost desemnat (informal) un responsabil de monitorizarea hotărârilor CC. Din păcate lipsește o statistică, sau un raport care ne-ar permite să facem concluzia că acest lucru ar fi contribuit la îmbunătățirea executării recomandărilor CC în urma controlului parlamentar asupra agențiilor și întreprinderilor de stat. Mai mult, ca atât, chiar în cazurile în care diferite comisii parlamentare sunt sesizate în mod direct în rapoartele de audit, răspunsurile acestea sunt formale și uneori lipsite de substanță.

Situația actuală demonstrează lipsa unui mecanism a controlului parlamentar asupra executării recomandărilor CC, dar și a lipsei de interes față de acest subiect. În acest sens, este recomandabilă instituționalizarea mecanismului de control parlamentar, cu descrierea clară a cadrului de acțiune al acestuia. În ceea ce privește stimularea interesului parlamentarilor față de aceste subiecte ar fi prin

⁵ <http://inprofunzime.md/stiri/politic/primarul-de-holercani-condamnat-la-6-ani-de-inchisoare-a-prejudiciat.html>

⁶ <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/809-despre-cum-se-pierd-banii-publici-monitorizarea-execut%C4%83rii-hot%C4%83r%C3%A2rilor-cur%C8%9Bii-de-conturi-pe-anul-2012&category=180>

creșterea presiunii publice față de subiectele de maximă importanță. Mai mult, ar fi indicat ca rapoartele de audit să fie audiate și în cadrul comisiilor parlamentare specializate, iar în caz de necesitate, oferirea suportului din partea Curții de Conturi în analiza rapoartelor sale.

Colaborarea Curții de Conturi cu Guvernul

Planul de dezvoltare strategică al Curții de Conturi 2011-2015, stabilește cadrul general de colaborare al CC cu Guvernul. Astfel pe lângă informarea autorităților ierarhic superioare la auditul agențiilor guvernamentale, despre principalele concluzii și recomandări din rapoartele de audit, se preconiza organizarea unei întâlniri anuale cu Miniștrii unde s-ar fi discutat despre implementarea recomandărilor CC. Acest mecanism nu a fost definitivat, dar nici recunoscut ca o prioritate din partea Guvernului. În condițiile în care valoarea iregularităților identificate de CC este de 7,7 miliarde lei anual, Guvernul ar trebui să fie cel puțin alarmat că aproape 20% din BNP este cheltuit ineficient și iresponsabil.

În aceste condiții, una din soluții ar fi ca anual Prim Ministrul să prezinte anual în plenul Parlamentului, modul în care au fost implementate recomandările CC, valoarea iregularităților identificate și eventual, în cazul în care statul a pierdut în instanța de judecată bunuri ce aparțineau domeniului public, cauza și valoarea pierderilor.

Concluzii și recomandări

Procesul de monitorizare a recomandărilor CC în 2013 a fost unul dificil, chiar dacă numărul cerințelor și recomandărilor formulate a fost de 2.7 ori mai mic decât în 2012. Acest fapt se datorează în linii mari recomandărilor foarte complexe, conținând 1-2 recomandări de natură diferită, implicând autorități de nivel ierarhic diferit în executarea uneia și aceleiași recomandări. În acest sens, reiterăm recomandarea noastră din raportul similar din 2011 și 2012 privind formularea cât mai omogena a recomandărilor, pentru facilitarea monitorizării și implementării acestora.

Nivelul de executare Structura recomandărilor formulate de CC nu a suferit modificări semnificative în perioada 2011-2013, păstrând o pondere semnificativă a recomandărilor tehnice și operaționale. Una din principalele evoluții se observă la capitolul disciplină. Circa 52 la sută din răspunsurile la recomandările CC, au dat un răspuns încadrându-se în termenii oferți de CC, răspunsuri oferite fiind relevante bine structurate și cu actele justificative anexate. Cea mai mare evoluție la acest capitol o reprezintă scăderea de mai mult de două ori a răspunsurilor nerelevante, de la 45.5% la 23%. Entitățile auditate au fost mai disciplinate și la capitolul oferirea răspunsului în termen, în 2013, numai 10% neoferind un răspuns, față de mai mult de jumătate din răspunsurile anului 2012.

Mai mult de 48% din răspunsuri sunt formale și de fapt nu oferă soluții problemelor identificate, iar numai 40% din cele identificate au un nivel al impactului suficient pentru a declanșa schimbarea necesară. Aceasta în condițiile în care recomandările Curții de Conturi, continuă să aibă un nivel foarte scăzut de executare, de un pic peste 39%. Această situație va continua în condițiile în care deși managerii instituțiilor vor fi penalizați pentru neîndeplinirea recomandărilor, aceasta nu influențează deloc evaluarea performanței instituției sau performanței conducătorului de instituție.

Alt factor important este lipsa capacității suficiente, chiar dacă motivație pentru implementarea recomandărilor există. Acest lucru este demonstrat prin îmbunătățirea nivelului de executare a recomandărilor Curții de Conturi, a calității răspunsurilor în instituțiile în care aceasta a efectuat audituri, chiar dacă subiectul auditului putea să fie diferit de cel anterior.

Controlul slab din partea organelor ierarhic superioare și a aplicarea măsurilor coercitive de către instituțiile de drept, lipsa de cooperare dintre instituțiile de toate nivelele contribuie și ele la nivelul scăzut al impactului soluțiilor identificate, dacă identificate, dar în primul rând la nivelul de executare a recomandărilor.

Deși suma prejudiciilor identificate de CC este relativ similară anului trecut, cu 7.7 miliarde de lei utilizați iregular și risc deosebit de înalt de înstrăinare a patrimoniului public dat în folosință, Chiar și așa, numărul cauzelor penale pornite este în scădere cu 33% față de anul 2012, doar una dintre ele ajungând în instanța de judecată. Anul 2013, a fost însă anul în care pentru prima oară s-a văzut finalitatea unui dosar, cu o condamnare a responsabilului.⁷ Din păcate, restul cauzelor penale pornite nu au o finalitate, lipsind o argumentare a încetării acesteia, sau a stării acesteia în sistem. În acest context, reiterăm recomandarea raportului precedent⁸, despre necesitatea publicării unei statistici la sfârșitul anului, unde CC, sau Consiliul de colaborare cu organele de drept ar descrie situația despre starea dosarelor în sistem, dosarele pierdute în instanța de judecată și cauza din care acest lucru a avut loc, transmitere a materialelor în instanță sunt tot mai multe.

Suma importantă a prejudiciilor aduse statului și nivelul scăzut de executare a recomandărilor Curții de Conturi, este cauzat în linii mari și 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

⁷ <http://inprofunzime.md/stiri/politic/primarul-de-holercani-condamnat-la-6-ani-de-inchisoare-a-prejudiciat.html>

⁸ <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/809-despre-cum-se-pierd-banii-publici-monitorizarea-execut%C4%83rii-hot%C4%83r%C3%A2rilor-cur%C8%9Bii-de-conturi-pe-anul-2012&category=180>

a fost identificat un instrument prin care CC ar putea monitoriza efectiv recuperarea prejudiciilor aduse⁹. Considerăm Nu este foarte clar dacă ministerele pot monitoriza recuperarea prejudiciilor identificate în Hotărârile Curții de Conturi.

În acest context, reiterăm concluzia din raportul similar pentru anul 2012, despre prezența ca în cadrul Consiliului de colaborare cu organele de drept a unui reprezentant al guvernului, cel mai indicat probabil un consilier al Primului-ministru.

Situația gravă privind executarea recomandărilor și volumului considerabil al prejudiciilor necesită o intervenție de urgență a Parlamentului și Guvernului. În acest sens reiterăm recomandarea din rapoartele similare pentru anii precedenți, privind instituirea unei subcomisii în cadrul comisiilor existente responsabile de înlăturarea deficiențelor constatate de CC în rapoartele sale. Măsurile efectuate până acum (desemnarea unui responsabil de monitorizarea activității CC în Parlament) s-au dovedit a fi formale și insuficiente.

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. În același timp, este necesară o colaborare mai strânsă dintre CC și Guvern în vederea implementării unui mecanism de colaborare, mecanism descris în linii generale în Planul de Dezvoltare strategică a Curții de Conturi.

⁹ <http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/809-despre-cum-se-pierd-banii-publici-monitorizarea-execut%C4%83rii-hot%C4%83r%C3%A2rilor-cur%C8%9Bii-de-conturi-pe-anul-2012&category=180> .