

Constatările, concluziile și recomandările ce se conțin în rapoartele de audit pentru raioanele Cantemir și Nisporeni sunt formulate în linii mari 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.

Constatările, concluziile și recomandările ce se conțin în rapoartele de audit ce vizează Academia de Științe a Moldovei sunt formulate în linii mari în jurul următoarelor subiecte:

- regularitatea gestionării patrimoniului public,
- angajarea, remunerarea personalului, în special a echipei de management;
- regularitatea finanțării proiectelor științifice instituționale și raportarea financiară.

Valoarea totală a iregularităților constatate de Curtea de Conturi în rapoartele de audit a autorităților publice locale din raionul Cantemir și Nisporeni auditate este în jur de 400 milioane de lei.

Valoarea totală a iregularităților constatate de Curtea de Conturi în rapoartele de audit ASM auditate este în jur de 300 milioane de lei.

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

În trimestrul IV al anului 2013 au fost publicate 5 Rapoarte ale Curții de conturi privind auditul bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul. Acest raport vizează în special 4 rapoarte:

- Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Cantemir pe anii 2011-2012
- Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Nisporeni pe anii 2011-2012.
- Analiza rapoartelor privind auditul gestionării finanțelor publice și patrimoniului de stat de către Academia de Științe a Moldovei și unele organizații din sfera științei și inovării din subordine

Motivul principal al acestei alegeri a fost existența unui raport de audit pentru toate aceste trei autorități al Curții de Conturi, publicat anterior (perioada 2008-2009), rapoarte de audit care au permis să facem o evaluare a progresului înregistrat, sau a regresului după caz după natura iregularităților înregistrate, schimbări în structura acestora ca și valoarea iregularităților constate în aceste perioade. Astfel, ambele autorități, Cantemir și Nisporeni, pentru care au fost elaborate rapoartele privind auditul bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale în perioada 2011-2012, au fost auditate anterior în 2007-2008. Este și cazul Fondului Ecologic Național și Academiei de Științe a Moldovei și unele organizații din sfera științei și inovării din subordine în perioada 2009-2012, un raport similar fiind efectuat pentru perioada 2007-2008.

În baza acestor rapoarte am evaluat principale subiecte ale iregularităților Curții de Conturi și evaluat progresul făcut de către entitățile auditate prin analiza structurii constatelor Curții de Conturi, la fel ca și efectul financiar al iregularităților constatate și a riscurilor de fraudă potențiale. Astfel au fost identificate iregularități evidente în utilizarea banilor publici și în gestionarea patrimoniului de către autoritățile auditate, condiții care au stat la baza lipsei eficienței, eficacității și transparenței, și mai mult a iresponsabilității bugetar-fiscale a autorităților publice auditate.

CUPRINS:

Analiza rapoartelor de audit ale bugetelor raionale/raionului	2
Administrarea veniturilor bugetului raional/raion	2
Administrarea cheltuielilor bugetului raional/raionului	3
Gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia	10
Analiza rapoartelor privind auditul gestionării finanțelor publice și patrimoniului de stat de către Academia de Științe a Moldovei și unele organizații din sfera științei și inovării din subordine	12
Regularitatea finanțării proiectelor științifice instituționale	12
Iregularități admise privind organigrama, statele de personal și condițiile de angajare	13
Regularitatea gestionării patrimoniului public	13
Achiziționarea bunurilor și serviciilor	15
Raportul auditului regularității managementului financiar pe anul 2012 în cadrul Ministerului Mediului și Fondului Ecologic	16
Concluzii	21

ANALIZA RAPOARTELOR DE AUDIT ALE BUGETELOR RAIONALE ȘI ALE RAIONULUI

În trimestrul IV al anului 2013 au fost publicate 2 Rapoarte ale Curții de conturi privind auditul bugetelor și gestionării patrimoniului public ale autorităților publice:

- Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Cantemir pe anii 2011-2012 ;
- Raportul auditului bugetelor și gestionării patrimoniului public în cadrul autorităților publice locale din raionul Nisporeni pe anii 2011-2012.

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.

În cele ce urmează, venim cu o sinteză a celor mai frecvente și persistente iregularități identificate de CC, la fel ca cu o evaluare a schimbării în termeni de structură, natură a iregularității, dar și a valorii acestora față de cea determinată în raportul anterior de audit.

Administrarea veniturilor bugetului raional/raion

Valoarea iregularităților constatate: ≈ 16.9 mil lei

Monitorizarea insuficientă de către executorii principali de buget a încasărilor și a datoriilor la buget și planificarea neconformă a veniturilor continuă să fie una din principalele cauze ale neacumulărilor veniturilor la bugetul autorităților publice. Mai mult, ponderea covârșitoare din venituri (mai mult de 80%) provine din transferurile de la bugetul de stat, înregistrând în ambele cazuri, aceste transferuri crescând anual cu cite 1 p.p. anual.

Evaluarea schimbării: Imaginea generală în ceea ce privește administrarea veniturilor bugetului raional/raionului a rămas aproape neschimbată față de cea a ultimului audit. Sursa de bază a veniturilor rămâne a fi transferurile de la bugetul de stat. Creșterea cu 2,9% a ponderii veniturilor proprii în structura veniturilor totale pentru Cantemir și 4,9% 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.

Principalele cauze ale ratărilor veniturilor în bugetele locale, în ordinea descreșterii importanței lor, sunt:

- neîncasarea plăților din arenda terenurilor proprietate publică aferente obiectivelor privatizate (Cantemir – 4.7 mil lei, Nisporeni – 3.8 mil lei);
- neacumularea plăților pentru locațiunea/arenda patrimoniului local (0.4 mil lei Cantemir și 0,8 mil lei Nisporeni).
- neîncasarea impozitelor pe venit din salariu (câte circa 0,5 milioane pentru APL-urile auditate din Cantemir și Nisporeni);
- neîncasarea taxelor locale (în special taxa pentru patenta de întreprinzător, taxa pentru amenajarea teritoriului, taxa de amplasare a publicității și pentru dispozitivele publicitare, taxa de piață); căroră se afla acestea.

Valoarea restanțelor contribuabililor față de bugetele locale rămas practic neschimbată, ea fiind de 1.2 mil lei în cazul Cantemirului și 1,5 mil în Nisporeni. Mai mult decât atât, restanțele administrate de către organul fiscal nu includ datoriile agenților economici pentru arenda și locațiunea bunurilor domeniului privat al UAT, care, la data de 1 ianuarie 2013 constituiau 0,64 mil lei - Cantemir, și 0,4 mil în Nisporeni. În rapoartele sale CC menționează faptul că nu a putut identifica măsurile întreprinse de către ÎFST pentru încasarea datoriilor menționate.

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 7.6 mil în Cantemir și 6,8 milioane lei în Nisporeni, situație aproape identică auditului precedent. 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. Principala schimbare față de situația auditului anterior este că în 2011-2012, ratarea veniturilor la buget a fost înregistrată din cauza neîncasării plăților din arenda terenurilor proprietate publică aferente obiectivelor privatizate, și nu de neacumularea plăților pentru locațiunea/arenda patrimoniului local, cauză identificată în rapoartele de audit anterioare.

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

Valoarea iregularităților 2.3 milioane

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 2.3 mil. lei pentru UAT din cadrul celor două raioane auditate analizate în perioada 2011-2012.

Evaluarea schimbării: Se atestă o înrăutățire accentuată a situației față de perioada auditului anterior. Ultima evaluare ale iregularităților la acest capitol se referă la perioada anilor 2007-2008, valoarea plăților iregulamentare crescând de 3 ori față de perioada precedentă. Astfel, la aparatul președintelui raionului și primăria or. Nisporeni, s-a constatat că prin nerespectarea cadrului legal-regulator¹, a fost admisă calcularea și achitarea neîntemeiată și neregulamentară a plăților salariale în sumă totală de 328,3 mii lei²; unii angajați din cadrul primăriei or. Nisporeni au beneficiat de zile calendaristice suplimentare la concediile de bază, care au fost acordate în legătură cu îndeplinirea unor condiții adăugătoare, cu nerespectarea cadrului regulamentar³ (motivația fiind: lipsa concediilor de boală; utilizarea computerelor), ceea ce a condiționat efectuarea cheltuielilor neconforme în sumă de 2,6 mii lei.

În lipsa Nomenclatorului persoanelor care au acces permanent la secretul de stat și a Nomenclatorului informațiilor care urmau a fi secretizate, unor angajați ai aparatului președintelui, ai direcțiilor și secțiilor subordonate Consiliului

¹ Legea nr.355-XVI din 23.12.2005 „Cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar” (art.15, art.30 alin.(2)). Legea nr.199 din 16.07.2010 „Cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică” (art.17 și art.18). Hotărârea Guvernului nr.525 din 16.05.2006 „Privind salarizarea funcționarilor publici și persoanelor care efectuează deservirea tehnică”. Hotărârea Guvernului nr.689 din 10.06.2003 „Cu privire la organigrama și statele de personal ale aparatului președintelui raionului, direcțiilor, secțiilor, altor subdiviziuni din subordinea Consiliului raional”, abrogată la 22.02.2013, prin Hotărârea Guvernului nr.133 din 20.02.2013. Hotărârea Guvernului nr.863 din 01.08.2006 „Cu privire la stabilirea pentru funcționarii publici a sporurilor la salariul de funcție pentru acces permanent la secretul de stat” (pct.1, pct.2 și pct.3).

² Aparatul președintelui raionului – 91,1 mii lei; Secția cultură - 14,8 mii lei; primăria or. Nisporeni - 222,4 mii lei (inclusiv: calcularea și achitarea neregulamentară a plăților salariale la cumularea funcțiilor în sumă de 16,3 mii lei).

³ Legea nr.154 din 28.03.2003 „Codul muncii”. Legea nr.158-XVI din 04.07.2008 „Cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”.

raional Cantemir leau fost stabilite și achitate sporuri la salariul funcției pentru acces permanent la secretul de stat în sumă totală de 10.1 mii lei. Merită menționat faptul că exact aceeași iregularitate a fost atestată și în raportul CC din 2009, iar persistența acesteia peste 4 ani este rezultatul direct al neîndeplinirii recomandărilor CC.

Ireguliarități 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 muncii⁴. 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 linii mari a fost înregistrată o înrăutățire a situației generale față de cea constatată în raportul precedent pentru cele două raioane auditate, chiar dacă aceste iregularități au fost subiectul expres al recomandărilor formulate de către CC încă în 2009.. Un exemplu în acest sens este și modul în care în perioada anilor 2011-2012, în baza dispozițiilor primarului, angajaților primăriei Cantemir li s-au acordat premii unice în sumă de 65 mii de lei. Mai mult, supracheltuielile au fost atribuite altor articole de cheltuieli, ceea ce a condiționat denaturarea rapoartelor financiare. Un alt caz este cel din raionul Nisporeni, unde în lipsa Casei de cultură, primăria s.Bursuc a prevăzut în satele de personal funcția de director al Casei de cultură, efectiv în acest scop fiind achitate în perioada anilor 2011-2013 (I semestru) plăți salariale și contribuții respective în sumă de 35,7 mii lei.

Ireguliaritățile ce țin de retribuirea muncii au un caracter sistematic și aduc prejudicii bugetelor autorităților publice locale. Mai mult, apariția acestora este direct legată de nerespectarea cadrului legal existent, iar persistarea acestora- de îndeplinirea recomandărilor CC, care în rapoartele sale anterioare și suficient de recente au făcut recomandări punctate care ar fi dus la dispariția problemelor legate de remunerarea muncii, organigrame și state de personal.

ACHIZIȚIILE DE MĂRFURI, LUCRĂRI ȘI SERVICII

Achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii în cadrul entităților auditate continuă să nu întrunească cadrul legal. Controlul asupra respectării procedurilor de achiziții publice necesită îmbunătățire. Legea nr.96-XVI din 13.04.2007⁵, 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 AAPL (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 42mil lei pentru cele 2 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 (Cantemir Nisporeni);

⁵ Legea privind achizițiile publice nr.96-XVI din 13.04.2007 (în continuare – Legea nr.96-XVI din 13.04.2007).

- 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) (Cantemir, Nisporeni);
- 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, (Cantemir, Nisporeni);
- evitarea licitațiilor prin divizarea lucrărilor și bunurilor procurate (Cantemir, Nisporeni);
- achiziții cu un caracter formal (Cantemir, Nisporeni);
- neasigurarea reținerii garanției de bună execuție de 5-15% din prețul contractului (Cantemir Nisporeni);
- evaluarea ofertelor: acceptarea unor oferte necorespunzătoare caietului de sarcini și proiectelor, favorizarea anumitor ofertanți (Cantemir, Nisporeni);
- efectuarea achizițiilor în lipsa contractelor de achiziție (Cantemir – 31 mil lei, Nisporeni);
- neasigurarea întocmirii și păstrării dosarelor privind achiziția (Cantemir Nisporeni).

Tabloul general arată destul de sumbru, cu regrese puternice la capitolul valoarea iregularităților pentru ambele raioane și autoritățile publice locale aferente, Cantemir și Nisporeni, unde valoarea lucrărilor și serviciilor achiziționate neregulamentar în 2011-2012 a fost de 31.8 mil lei , depășind suma iregularităților depistate în cadrul auditului anterior de aproape 90 de ori și respectiv 7.8 milioane lei în Nisporeni, sau de 3 ori mai mult decât în perioada auditului anterior.

Datorită disfuncționalității procesului de achiziții la etapa de planificare a contractelor, la primăria or.Nisporeni s-a practicat divizarea achizițiilor prin încheierea de contracte separate, în scopul aplicării altor proceduri decât cele prevăzute regulamentar. Astfel, grupul de lucru pentru achiziții publice din cadrul primăriei or.Nisporeni a efectuat achiziții conform procedurii cererii ofertelor de prețuri de la unul și același agent economic (S.R.L. „Nirom-Roz”), cu evitarea licitației publice, neregulamentar divizând achizițiile în 20 de proceduri cu valoarea totală de 2023,0 mii lei. Prin urmare, în anul 2011, autoritatea contractantă a contractat același tip de lucrări (reparația curentă a drumurilor), prin 10 proceduri de achiziție prin cererea ofertelor de prețuri, în sumă totală de 1055,0 mii lei, iar în anul 2012 - la fel prin 10 proceduri, în sumă totală de 968,0 mii lei. Această situație condiționează riscuri de încălcare a principiului tratamentului egal (echitabil și neutru) al potențialilor ofertanți, precum și de efectuare a unor cheltuieli mai mari, astfel nerespectându-se principiul utilizării eficiente a fondurilor publice.

Contrar prevederilor regulamentare, CR Nisporeni (aparatură prezidentului raionului) a admis achitarea sumei de 100,0 mii lei unui agent economic pentru lucrările de proiectare privind reparația drumului Lăpușna-Secăreni-Bolțun, în lipsa contractului de achiziție, precum și a documentelor justificative privind executarea lucrărilor de proiectare, astfel nefiind respectate și prevederile art.17 din Legea nr.113-XVI din 27.04.2007. Totodată, ca urmare a neefectuării controlului corespunzător din partea AAPL din s.Grozești și a responsabililor tehnici contractați privind monitorizarea contractelor de achiziții publice, în cadrul reparației capitale a acoperișului Casei de cultură din sat s-au executat lucrări necontractate regulamentar în sumă de circa 120,0 mii lei, pe acest caz primăria fiind implicată în proces de judecată.

În anul 2012, la procurarea unui buldo-excavator fost în exploatare, grupul de lucru al primăriei com.Țiganca (Cantemir) nu a respectat principiile de reglementare a relațiilor privind achizițiile publice (și anume: utilizarea eficientă a finanțelor publice și minimizarea riscului autorității contractante), efectuând o evaluare inefficientă a

ofertelor prezentate, fapt care a dus la procurarea unității respective la prețuri majorate, față de prețurile de piață, cu aproximativ 200,0 mii lei. În contextul celor expuse, se relevă că, la 31.01.2012, în baza acordului de grant pentru implementarea subproiectului nr.2238 „Achiziționarea buldoexcavatorului”, cu susținerea financiară a PNUD, primăria com.Țiganca a desfășurat licitația publică, la care a fost desemnat drept câștigător un ofertant cu oferta de 325,0 mii lei (inclusiv TVA – 54,2 mii lei). La evaluarea acestei oferte, AAPL nu a ținut cont de prețul de piață, care, conform datelor www.drive.md, pentru astfel de unități tehnice variază de la 3200 euro pînă la 5555 euro, sau de la 55,4 mii lei pînă la 96,1 mii lei, conform cursului oficial al BNM (17,3 lei).

Iregularitățile constatate de CC în rapoartele sale, au un caracter cronic iar mărimea sumelor antrenate în acest process poartă cele mai înalte riscuri de prejudiciere astatului după iregularitățile de gestiune a patrimoniului public. Dacă inițial puteam presupune că aceste iregularități apar din cauza capacității instituționale scăzute, necunoașterea cadrului legal și a lipsei procedurilor, persistența exact ale acelorași probleme asupra cărora CC a formulat recomandări punctate și oferit suport metodologic pentru înlăturarea lor cu numai 3-4 an în urmă, nerespectarea deschisă a cadrului legal, nerespectarea instrucțiunilor date de către APC-urile specializate, nu ne fac decât să credem că acest lucru se datorează unui management extrem de prost, rea intenție și interese personale și politice limitate. O eventuală schimbare a situației ar interveni în cazul în care, managerul (executorul de buget) ar deveni pasibil de răspundere administrativă și penală pentru iregularitățile constate.

Managementul mijloacelor financiare alocate pentru investițiile și reparațiile capitale

Valoarea iregularităților 36.9 mil lei

Constatările CC la acest subiect vizează 2 tipuri de probele: probleme la efectuarea reparațiilor capitale și investiții și încălcări legate de valoarea lucrărilor.

Evaluarea schimbării: 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 36.9 mil.lei în perioada 2011-2012 pentru cele 2 raioane auditate față de 1.7 mil lei detectate în auditul anterior, vezi Tabelul 1. Acest regres, se explică probabil din lipsa de interes și responsabilitate a gestionarilor de resurse publice la fel ca și capacitatea scăzută a autorităților publice locale de planificare, prioritizare a obiectelor investițiilor și reparațiilor capitale.

Astfel cel mai mare regres la acest capitol a fost înregistrat de raionul Cantemir. Astfel, dacă în timpul auditului din 2009, nu au fost înregistrate nereguli la acest capitol, atunci pe parcursul anilor 2011 -2012, valoarea iregularitatilor constatate a fost de 22 mil lei. Conform Bilanțului executării bugetului autorităților/instituțiilor publice, la situația din 01.01.2013, în raionul Cantemir se numărau 28 obiecte de investiții capitale, în valoare totală de 2,4 mil lei, începute în anii 2004-2012 și nefinisate. De menționat că 5 obiecte, cu volumul investițiilor valorificate de 1.2 mil lei (inclusiv conducte de gaz), de fapt, au fost finisate, dar nu sînt date în exploatare din lipsa consumatorilor.

Un regres a fost înregistrat și în cazul autorităților publice din raionul Nisporeni, unde valoarea iregularităților (14.9 mil lei) înregistrate în raportul din 2013 a fost de zece ori mai mare decât cea înregistrată în 2008.

În com. Boldurești a fost inaugurat și dat în exploatare „Centrul de sănătate Boldurești”, în vecinătatea acestui edificiu rămînînd fără utilitate fosta clădire cu 2 niveluri a Casei sănătății, care la 01.10.2013, prin actul de primire-predare, a fost luată la evidență de către primărie cu valoarea de 557,6 mii lei. Prin urmare, valorificarea investițiilor bugetare de circa 6,2 mil.lei pentru Spitalul cu 50 de locuri din s. Boldurești în lipsa proiectului de utilitate a acestuia

pe viitor, în condițiile cînd un edificiu din domeniul sănătății din localitate (cu valoarea de 557,7 mii lei) este deja inutil, a cauzat imobilizarea mijloacelor bugetare, neîndeplinirea obiectivelor stabilite, degradarea obiectelor din cauza neconservării lor, ceea ce, în final, determină ineficiența cheltuielilor suportate.

Tabelul 1 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>
Cantemir	Nu au fost depistate irregularități	Cheltuieli ineficiente și iraționale – 11,6 mil.lei; Nevalorificarea mijloacelor financiare în domeniul investițiilor capitale – 2,8 mil.lei; Executarea lucrărilor în lipsa documentației de proiect elaborată și verificată regulamentar – 5,9 mil.lei; Majorarea neîntemeiată a valorii lucrărilor executate, precum și modificarea neargumentată a elementelor contractelor încheiate – 0,4 mil.lei; Neasigurarea reținerii garanției de bună execuție – 0,9 mil.lei; Necontabilizarea conformă a cheltuielilor pentru lucrările executate – 0,2 mil.lei.
Nisporeni	Pentru reparațiile capitale la unele obiective s-au valorificat mijloace în sumă de 1.7 mil lei din bugetul raional, în lipsa documentației respective	Cheltuieli nejustificate și supraprogramate; majorări neexpertizate și nefundamentate ale valorii lucrărilor; indisciplină și clauze contractuale compromise, neregulile cuantificate constituind suma de 14,9 mil.lei;

Sursa: Rapoartele Curții de conturi, trimestru IV, 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.

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 nu au fost depistate irregularități, atunci în perioada auditului curent, încălcările la acest subiect, au depășit ordinul milioanei. Cele mai mari încălcări la acest subiect au fost depistate în raionul Cantemir, unde cheltuielile neregulamentare au depășit suma de 5.2 mil lei, urmat de Nisporeni cu 3,7 mil lei. Unul din cele mai ilustratoare exemple este și cel de mai jos.

Contrar prevederilor menționate, în anii 2011-2012, 22 de primării din raionul Cantemir au demarat procese de achiziție și au executat lucrări de investiții și reparații capitale în sumă totală de 5947,3 mii lei⁶ în lipsa documentației de proiect elaborată de persoane licențiate în acest domeniu și verificată de Serviciul de stat pentru verificarea și expertizarea proiectelor și construcțiilor.

⁶ Primăriile satelor/comunelor: Cîrpești (400,0 mii lei), Lingura (450,0 mii lei), Cociulia (910,0 mii lei), Șamalia (270,0 mii lei), Gotești (126,0 mii lei), Tartaul (520,0 mii lei), Haragiș (100,0 mii lei), Ciobalaccia (100,0 mii lei), Toceni (150,0 mii lei), Sadic (100,0 mii lei), Coștangalia (230,0 mii lei), Plopi (261,3 mii lei), Lărguța (50,0 mii lei), Cișla (50,0 mii lei), Capaclia (350,0 mii lei), Baimaclia (180,0 mii lei), Antonești (470,0 mii lei), Cania (240,0 mii lei), Porumbesti (140,0 mii lei), Enichioi (380,0 mii lei), Țiganca (470,0 mii lei).

Valoarea iregularităților 8.9 milioane lei.

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
Cantemir	Utilizare neconformă a mijloacelor Justificare neconformă Regulament (neconformitatea Regulamentului) Alocare din mai multe surse	Utilizare neconformă a mijloacelor	927,8 mii lei – pentru lucrări de proiectare; 490,0 mii lei – pentru lucrări de reparație capitală; 20,0 mii lei – pentru organizarea diferitor concursuri.
Nisporeni	Utilizare neconformă Regulament (neconformitatea Regulamentului) Alocare din mai multe surse	Utilizare neconformă a mijloacelor	Acordarea de ajutoare unice populației - 3,28 mil.lei ⁷ ; transferuri către diferite organizații și instituții - 1,88 mil.lei ⁸ ; reparația fondului de locuințe - 2 0,12 mil.lei; transferuri către bugetul de nivelul I - 0,08 mil.lei; pentru amenajarea teritoriului - 0,03 mil.lei; achitarea altor servicii - 0,02 mil.lei

Sursa: Rapoartele CC, trimestru IV, 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.

⁷ DGLCA – 1100,7 mii lei; Preturile – 1705,6 mii lei; Primăria – 429,0 mii lei; DPDC – 48,1mii lei.

⁸ DGETS, odihna de vară a copiilor – 201,6 mii lei, acțiuni sportive – 288,7 mii lei; DC – 150,0 mii lei; DPDC – 524,6 mii lei; DS – 30,0 mii lei; Primăria – 550,9 mii lei; DGLCA – 51,3 mii lei; Preturile – 86,1 mii lei.

Iregularități legate de delimitarea cheltuielilor

Valoarea iregularităților 34,3 milioane lei

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.

Tabelul 3. Redistribuirea transferurilor din bugetul de stat pentru susținerea financiară a UAT, sursele destinate domeniului învățământului.

Autoritate	Explicații
Cantemir	Ca urmare a luării în calcul a numărului de copii/elevi reieșind din numărul real înregistrat, care era mai mic decât cel conform datelor statistice, în anii 2011-2012, bugetul raional a beneficiat de transferuri din bugetul de stat în sumă totală de 21,1 mil.lei, vizînd sprijinirea selectivă și fără criteriile corespunzătoare (prin realocarea mijloacelor bugetare) a anumitor măsuri și instituții, inclusiv cheltuielile în domeniul sportului și tineretului)
Nisporeni	Ca urmare a luării în calcul a numărului de copii/elevi reieșind din numărul real înregistrat, care era mai mic decât cel potrivit datelor statistice, în anii 2011-2012, bugetul raional a beneficiat de transferuri din bugetul de stat în sumă totală de 9,2 mil.lei și, respectiv, de 4,6 mil.lei. Situația respectivă a determinat crearea soldurilor disponibile, precum și facilitarea autorităților raionale vizînd sprijinirea selectivă și fără criteriile corespunzătoare (prin realocarea mijloacelor bugetare) a anumitor măsuri și instituții, inclusiv la formarea fondului de susținere a proiectelor investiționale, cheltuielile în domeniul sportului și tineretului)

Sursa: Rapoartele CC, trimestrul IV, 2013.

Creșterea valorii acestor iregularități de circa trei ori în Cantemir și Nisporeni denotă faptul că acest sector este de fapt suprafinanțat, acest surplus fiind redirecționat de către gestionarii de buget, realizării altor priorități.

Gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia

Valoarea iregularității 310.2 milioane lei

Păstrarea integrității patrimoniului încredințat spre administrare autorităților publice locale este responsabilitatea directă a acestora, cu toate acestea, după neregulile privind procedura de achiziții acestea comportă cel mai înalt risc de prejudiciere/înstrăinare a patrimoniului public. 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 organul cadastral⁹.

(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.

Regresul cel mai mare în gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia a fost înregistrat de în raionul Cantemir, unde neasigurarea înregistrării regulamentare în Registrul bunurilor imobile a drepturilor asupra bunurilor imobile au depășit sumele 98,7 mil.lei și a terenurilor cu suprafața de 21,2 mii ha. Astfel, din totalul de 519 bunuri imobile proprietate publică (constatate în urma inventarierii inițiate de către echipa de audit), aflate la balanța a 27 AAPL (de nivelul I și nivelul II), la OCT Cantemir nu sînt înregistrate 250 de bunuri imobile în valoare de 88,5 mil.lei și terenuri cu suprafața totală de 21,2 mii ha (96,1%). De asemenea, din totalul de 93 bunuri imobile, gestionate de IMSP și întreprinderile municipale din raion, nu dețin înregistrarea cadastrală 51 de bunuri imobile în valoare de 10,2 mil.lei. Aceste situații au fost generate de lipsa documentelor justificative privind unele imobile și pot cauza pierderea patrimoniului public.

Aceleași situație a fost atestată și în Nisporeni unde iregularitățile în gestionarea proastă a patrimoniului public s-a soldat cu:

- neasigurarea înregistrării regulamentare a drepturilor asupra bunurilor imobile și a rețelelor de gazificare, evaluate la cca 100,0 mil.lei;
- neidentificarea și necontabilizarea corespunzătoare a patrimoniului proprietate publică, transmis în gestiune întreprinderilor municipale de către consiliile locale, în valoare de cca 57,3 mil.lei;
- nedisponerea și nemonitorizarea de către Consiliul raional a încheierii contractelor de comodat pentru patrimoniul transmis în gestiune instituțiilor medico-sanitare publice în sumă totală de 39,2 mil.lei;
- neidentificarea și necontabilizarea corespunzătoare a patrimoniului proprietate publică în valoare de cca 13,5 mil.lei;

Una din cauzele invocate referitor la înregistrarea dreptului de proprietate este lipsa mijloacelor financiare. O altă cauză ar fi fost cauzate de lipsa unei delimitări clare a patrimoniului proprietate de stat și cel care aparține autorităților locale, precum și de delimitare incertă a proprietății de domeniu public și privat. De asemenea, în cazurile când conform legislației bunurile rămân în proprietate autorităților publice nu a fost calculată valoarea

⁹ Despre cum se pierd banii publici: sinteza rapoartelor CC publicate în trimestrul III, 2011, EXPERT-GRUP.

dreptului de folosință a acestuia Această situație poate duce la înstrăinarea patrimoniului și prin urmare la pierderea unor venituri precum și la cheltuieli legate de restituirea acestuia.

Evidența contabilă și raportarea financiară

Evaluarea managementului financiar al executării cheltuielilor bugetelor UAT (nivelul I și nivelul II) pentru perioada auditată, prin prisma reglementărilor cadrului legal-regulator, denotă că acest domeniu a fost afectat de unele nereguli și abateri de la normele legale.

Cele mai des întâlnite abateri la acest subiect sunt cele ce vizează evidența mijloacelor fixe, investițiilor și lucrărilor capitale, și anume¹⁰:

- evidența mijloacelor fixe la contul “Alte mijloace fixe”: documentația-tip de proiect nu se înregistrează la acest cont;
- nu se calculează corect valoarea inițială a mijloacelor fixe: valoare de procurare (sau construcție) plus taxele, lucrărilor de instalare;
- valoarea inițială a clădirilor și construcțiilor speciale nu se mărește cu volumul cheltuielilor efectuate pentru reparațiile capitale;
- nu se ține evidența corectă a mijloacelor fixe în cazul finanțării lucrărilor de construcții de la o altă autoritate publică decât cea unde este înregistrat mijlocul fix;
- nu se ține evidența corect pe grupe de mijloace fixe.

În continuare rămâne mare numărul iregularităților datorate nerespectării disciplinei de evidență contabilă. Din această categorie fac parte neînregistrarea anumitor bunuri patrimoniale sau înregistrarea fără o documentare adecvată, nerespectarea perioadelor de raportare și înregistrarea insuficient de exactă a tranzacțiilor pe conturi. Toate acestea conduc în final la întocmirea incorectă a dărilor de seamă și la reflectarea inadecvată privind execuția bugetară.

¹⁰ Despre cum se pierd banii publici: sinteza rapoartelor CC publicate în trimestrul III, 2011, EXPERT-GRUP

Analiza rapoartelor privind auditul gestionării finanțelor publice și patrimoniului de stat de către Academia de Științe a Moldovei și unele organizații din sfera științei și inovării din subordine

În cadrul acestui raport au fost auditate 11 entități: aparatul Consiliului Suprem al AȘM; Institutul de Fizică Aplicată (în continuare – IFA); Institutul de Energetică (în continuare – IE); Institutul de Chimie (în continuare – IC); Institutul de Protecție a Plantelor și Agricultură Ecologică (în continuare – IPPAE); Institutul de Economie (în continuare – IEFS), Finanțe și Statistică; Agenția pentru Inovare și Transfer Tehnologic (în continuare – AITT); Centrul pentru Finanțarea Cercetării Fundamentale și Aplicative (în continuare – CFCFA); Întreprinderea de stat „Institutul de Dezvoltare a Societății Informaționale”; Centrul Proiecte Internaționale; Consiliul Consultativ de Expertiză al Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică (în continuare – Consiliul Consultativ de Expertiză).

Scopul auditului a constat în verificarea gestionării finanțelor publice și patrimoniului de stat de către AȘM și unele organizații din sfera științei și inovării din subordine auditate.

Descrierea situației generale

- În totalul bugetului Academiei de Științe a Moldovei, valoarea finanțării cercetărilor științifice a crescut de la 270,4 mil.lei – în anul 2009, pînă la 285,5 mil.lei – în anul 2012.
- Finanțarea programele de stat: se atestă descreșterea resurselor financiare ca pondere în volumul total al alocațiilor de la 6,9% – în anul 2009, pînă la 2,1% – în anul 2012, precum și micșorarea numărului acestora de la 12 – în anul 2009, pînă la 6 – în anul 2012.
- În aspectul beneficiarilor de alocații, resursele publice sînt direcționate predominant la finanțarea activității membrilor instituționali (în medie, pe anii 2009-2012, constituind 52,1%, sau 508,9 mil.lei) și activității membrilor de profil și afiliați (respectiv, 47,9%, sau 467,9 mil.lei).

Constatările, concluziile și recomandările ce se conțin în rapoartele de audit menționate sunt formulate în linii mari în jurul următoarelor subiecte:

- regularitatea gestionării patrimoniului public
- angajarea, remunerarea personalului
- regularitatea finanțării proiectelor științifice instituționale.

Regularitatea finanțării proiectelor științifice instituționale

Principalele iregularități la acest capitol sunt:

- nerespectarea prevederilor legale la finanțarea proiectelor științifice instituționale în sumă totală de 6,3 mil.lei sau un creștere cu 1 milion de lei față de auditul anterior;
- imperfecțiunea modului de evaluare a proiectelor la organizarea concursurilor și la etapa de finalizare a înregistrării rezultatelor cercetărilor științifice, iregularitate trasa la indigo din același audit anterior;
- nedeținerea unei informații sistematizate și oficializate privind suma stabilită și achitată a cofinanțării, în aspect de tipuri: mijloace bănești, bunuri materiale procurate de cofinanțator sau utilizarea utilajului cofinanțatorului, fiind identificate unele cazuri de acceptare a proiectelor în lipsa cofinanțării, și alte cazuri – de cofinanțare din sursele aferente altor fonduri publice cu destinații speciale, și aici o iregularitate care apare în mod constant în rapoartele CC;
- neimplementarea prescripțiilor regulamentare prin neincluderea în contractele de finanțare a proiectelor de transfer tehnologic a obligației de transfer în primii 5 ani de la data inițierii proiectului a 2% din volumul realizării producției sau serviciului de inovare de către beneficiarii proiectelor, ceea ce a condiționat neîncasarea veniturilor (2,5 mil.lei) în perioada auditată (aceeași iregularitate, valoarea aceeași – este vorba de același proiect);

- nerespectarea de către beneficiarii de proiecte a clauzelor contractuale privind utilizarea mijloacelor alocate, fiind constatate cazuri de devieri de la devizul de cheltuieli, aceeași iregularitate. Nu am putut face o evaluare a valorii acesteia din cauză că în raportul din 2009, aceasta a fost doar menționată;
- Modul existent de finanțare, utilizare, atribuire și raportare a mijloacelor alocate pentru cercetări științifice aplicate, aferente activității parcurilor științifico-tehnologice și a incubatoarelor de inovare (17,5 mil. lei – alocații în perioada auditată) determină executarea acestora pentru întreținerea/dezvoltarea infrastructurii lor, dar nu pentru activități de știință și inovare. Situația respectivă indică necesitatea stringentă de a delimita cu certitudine cheltuielile pentru cercetări în știință și inovare de cheltuielile administrative/de regie, având în vedere și faptul că Clasificația bugetară include poziții separate ale acestora.

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

Principalele iregularități la acest capitol sunt următoarele:

- nerespectarea procedurii de selectare prin concurs a unor administratori, neținându-se cont, în unele cazuri, de experiența solicitantului în domeniul antreprenoriatului și de prezența potențialului material/financiar/uman al acestuia;
- prezența mai multor iregularități la crearea și în activitatea PȘT „Inagro”, care, dispunând de cele mai semnificative alocații, a admis în anul 2009 utilizarea mijloacelor în sumă de 581,2 mii lei la alte destinații, în lipsa modificării devizului de cheltuieli, valoarea iregularităților constatate pe anul 2010 însumând 98,1 mii lei;
- la propunerea Clusterului științifico-educational, a fost creat Incubatorul Educațional și Inovațional „Universcience”, activitatea căruia în calitate de incubator de inovare nu corespunde condițiilor legale. În perioada august 2011- decembrie 2012, acestuia i-au fost alocate 600,0 mii lei, care s-au utilizat suplimentar la întreținerea instituțională a Universității AȘM, activitatea fiind desfășurată în lipsa rezidenților. Situații analogice s-au constatat și la alte 5 incubatoare, acestora fiindu-le alocate în total 2,6 mil. lei pentru dezvoltarea infrastructurii.

O situație problematică reprezintă și faptul că, în anii 2009-2012, din totalul statelor de personal aprobate pentru entitățile auditate (3231,6 funcții), numărul funcțiilor vacante (fără titulari) a fost în creștere de la 184,6 unități pînă la 213,6 unități anual. Fondul de salarizare aferent acestor funcții vacante (11,8 mil. lei) a fost finanțat și utilizat integral, în perioada auditată menținându-se tendința de suplinire a funcțiilor vacante prin cumul intern, care a variat de la 44,4% - în anul 2009, pînă la 53,8% - în anul 2012.

O altă problemă se referă la stabilirea sporurilor pentru intensitatea muncii, pentru eficiență înaltă, precum și pentru majorarea volumului de lucru etc., care au însumat în total circa 14,4 mil. lei, situația dată fiind cauzată de lipsa unei politici unice privind retribuirea muncii în cadrul întregului sistem instituțional în sfera științei și inovării.

Regularitatea gestionării patrimoniului public

În linii mari constatările privind regularitatea gestionării patrimoniului public se axează pe problemele legate de corectitudinea formării capitalului social al întreprinderilor auditate, gestiunea și integritatea patrimoniului proprietate publică aflat în gestiune economică.

Corectitudinea formării capitalului social

Iregularitățile de la acest compartiment fixate în rapoartele CC în esență se reduc la următoarele:

- documentele de constituire a întreprinderilor nu conțin toate informațiile privind patrimoniul depus în capitalul social sau transmis cu drept de gestiune;
- lipsa înregistrării sau înregistrarea incompletă a dreptului de proprietate a patrimoniului depus în capitalul social;

- evidența și înregistrarea inexactă în contabilitate și în actele de constituire a modificărilor ce intervin în capitalul social.

Academia de Științe a Moldovei, Consiliile de administrare și administratorii întreprinderilor auxiliare/de stat n-au asigurat exercitarea atribuțiilor prin prisma legală, lipsind listele privind bunurile depuse în capitalul social și valoarea acestora, întocmite și aprobate în conformitate cu cerințele legale și anexate în mod obligatoriu la statutul întreprinderilor de stat, în calitate de depuneri materiale sau financiare în capitalul social de către fondator.

În bilanțul totalizator al AȘM, la „Investiții pe termen lung în părți nelegate” și la „Fondul investițional” a fost reflectată suma de 24,3 mil. lei, ce reprezintă valoarea capitalului social al instituțiilor subordonate Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare (Institutul Științifico-Practic de Horticultură și Tehnologii Alimentare – 16,7 mil. lei, Institutul de Cercetări pentru Culturile de Cîmp „Selecția” – 7,6 mil. lei), ca urmare a trecerii acestora la finanțare de la bugetul de stat (schimbarea formei organizatorico-juridice), ceea ce majorează neargumentat cota de participare a statului în capitalul social. Totodată, AȘM, în calitate de fondator al întreprinderilor de stat, n-a reflectat în evidența contabilă la „Investiții pe termen lung în părți legate” și la „Fondul investițional” capitalul social al acestora în sumă totală de 18,8 mil. lei. De asemenea, AȘM a raportat neregulamentar suma de 350,0 mii lei (valoarea blocului locativ nefinisat cu 72 de apartamente) la „Mijloace transmise și primite” (Institutul de Pedologie, Agrochimie și Protecție a Solului „Nicolae Dîmo”, subordonat Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare), deși urma să fie raportată la „Cheltuieli din buget pentru investiții capitale”.

Auditul întreprins în 2009 nu a cercetat acest subiect suficient de mult pentru a putea face o evaluare a situației generale. Impresia generală, în condițiile unei foarte proaste implementări ale recomandărilor CC ale rapoartelor precedente, ne fac să presupunem că situația, chiar dacă nu s-a înrăutățit, nu a suferit schimbări generatoare de progrese.

Gestiunea și integritatea patrimoniului proprietate publică aflat în gestiune economică.

Principalele nereguli identificate de CC în rapoartele sale sunt:

- iregularități la inventarierea patrimoniului;
- evidența acestuia și înregistrarea neconformă în contabilitate;
- înregistrarea incorectă a dreptului de proprietate;
- întreținerea proastă, în special cauzată de investiții insuficiente sau contrar priorităților;
- utilizarea neconformă sau ineficientă a patrimoniului;
- monitorizarea proprietății publice de către organele responsabile și conlucrarea acestora cu întreprinderile în gestiunea cărora se află.

Managementul și sistemul de control intern existent au determinat neconformitatea și neregularitatea evidenței patrimoniului gestionat în condiții de neînregistrare integrală în evidența contabilă și la organele cadastrale, de nelegalizare a drepturilor patrimoniale, de divergențe între datele luate la evidență, înregistrate la organele cadastrale, prevăzute în Hotărîrea Guvernului nr. 351 din 23.03.2005 și situația reală.¹¹ De asemenea, informația gestionată de AȘM la nivel centralizat, aferentă terenurilor și bunurilor proprietate publică, diferă de cea raportată și reflectată în evidența contabilă a entităților. Astfel, se atestă nelegalizarea drepturilor patrimoniale la organul cadastral asupra a circa 252 obiective/imobile cu valoarea inițială de circa 212,9 mil. lei; raportarea neveridică a situației patrimoniale neîntemeiat majorată la AȘM cu 63,5 mil. lei, aferentă a 104 imobile ale instituțiilor subordonate Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare; neajustarea valorii a 37 de imobile înregistrate în evidența contabilă

¹¹ HCC 55 din 10 noiembrie 2013.

la valoarea cadastrală cu 35,0 mil.lei; neasigurarea corectitudinii atribuirii costurilor reparațiilor capitale la valoarea inițială a imobilului reparat și netransmiterea în mod regulamentar a valorii reparațiilor capitale la unele bunuri ce nu le aparțin, în sumă totală de 4,7 mil.lei; neexcluderea din evidență a proprietății devenită privată în condițiile legii, fapt ce a condiționat raportarea neveridică a 16 blocuri locative (1,3 mil.lei), cu achitarea serviciilor comunale în sumă de 95,1 mii lei.

AȘM, deține 43 Titluri de autentificare a deținătorului dreptului de teren pentru 563,6 ha, din care 339,75 ha – cu destinație agricolă, însă nu ține evidența cantitativă a acestora, situația datorându-se și neinventarierii în modul stabilit. Se atestă că în evidența contabilă valoarea terenurilor nu este ajustată la valoarea cadastrală de 682,1 mil.lei (diferența constituind 284,8 mil.lei); neevaluarea a 100,5 ha aferente instituțiilor din subordinea AȘM, precum și neînregistrarea în evidența contabilă și la organul cadastral a drepturilor asupra a 1,7 ha.

Există o tendință de diminuare a utilizării terenurilor cu destinație agricolă pentru cercetări științifice (Institutul de Protecție a Plantelor și Agricultură Ecologică, care a utilizat în scopuri de cercetări științifice terenuri de la 9 ha – în anul 2009, până la 2,8 ha – în anul 2012, restul terenurilor fiind utilizate în scopuri de producție).

Problemele de la acest capitol prezintă un grad înalt de risc de prejudiciu a patrimoniului public, însă nu a fost identificată nici o evoluție în structura constatărilor CC față de cele formulate în rapoartele anterioare pentru AȘM și întreprinderile publice aflate în subordinea acestora. Evaluarea valorii iregularității a fost imposibilă de estimat în valori absolute din cauza evaluării anterioare care s-a limitat doar enumerarea acestora, nu și la exprimarea lor în unități valorice.

Achiziționarea bunurilor și serviciilor

Unul din subiectele cele mai controversate, cu un grad înalt de risc de prejudiciu a banilor publici este procurarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor de către întreprinderile publice. Unele din principalele cauze ale apariției acestor iregularități țin de lipsa reglementărilor interne privind organizarea și desfășurarea adecvată a procedurilor de achiziții de către întreprinderi, sau caracterul formal ale acestor reglementări, nu asigură utilizarea eficientă a mijloacelor financiare de către entitățile auditate. În acest context, *Verificările auditului asupra regularității achizițiilor publice* efectuate de Consiliul Suprem (23,6 mil.lei), prin eșantionarea a 36 de contracte din 111, au relevat nerespectarea normelor legale ce reglementează acest domeniu¹², sau cu 3 milioane mai mult decât cele constate în raportul din 2009.

Astfel, nu au fost publicate anunțurile de intenție privind achizițiile publice, acestea fiind plasate doar pe site-ul AȘM; nu au fost stabilite funcțiile fiecărui membru al grupului de lucru, exercitate în cadrul procedurilor de achiziție publică, grupul desfășurându-și activitatea în lipsa Regulamentului intern de activitate; membrii grupului de lucru n-au îndeplinit declarația de confidențialitate și imparțialitate la licitațiile desfășurate; dosarele achizițiilor de bunuri materiale și servicii nu sânt cusute și păstrate regulamentar; registrul de înregistrare a proceselor-verbale ale achizițiilor de bunuri materiale și servicii, precum și a contractelor încheiate cu operatorii economici nu este ținut pe fiecare metodă de achiziții separat, precum și nu este menționat termenul de executare a contractelor de achiziții etc. Aceleași neregularități au fost constatate și la Institutul de Fizică Aplicată.

Totodată, în anul 2009, Consiliul Suprem, nerespectând prevederile art.69 din Legea nr.96-XVI din 13.04.2007, a achiziționat, prin cererea ofertelor de prețuri, mobilier în sumă de 203,1 mii lei, de la 2 agenți economici, cu încheierea a 3 contracte separate.

¹² Legea nr.96-XVI din 13.04.2007 „Privind achizițiile publice” (cu modificările ulterioare; în continuare – Legea nr.96-XVI din 13.04.2007); Hotărârea Guvernului nr.148 din 14.02.2008 „Cu privire la aprobarea Regulamentului achizițiilor publice de valoare mică” (cu modificările ulterioare); Hotărârea Guvernului nr.1380 din 10.12.2007 „Privind aprobarea Regulamentului cu privire la activitatea grupului de lucru pentru achiziții” (cu modificările ulterioare); Hotărârea Guvernului nr.245 din 04.03.2008 „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri” (cu modificările ulterioare).

Raportul auditului regularității managementului financiar pe anul 2012 în cadrul Ministerului Mediului și Fondului Ecologic

Principalele concluzii și recomandări în acest raport au fost făcute pe marginea următoarelor subiecte:

- Administrarea cheltuielilor, efectuate în cadrul MM pentru întreținerea acestuia (salarizare, achiziții publice etc.);
- Gestiunea proiectelor finanțate din FEN;
- Managementul financiar contabil.

ADMINISTRAREA CHELTUIELILOR

Cadrul general care a permis apariția iregularităților care urmează a fi enumerate mai jos, s-a datorat în mare parte unui proces managerial deficitar al Ministerului și Consiliului FEN. Astfel **lipsa unui sistem de control intern**, survenit drept urmare a neconformării Ministerului la prevederile existente legale, dar și ale recomandărilor din rapoartele anterioare a dus la apariția iregularităților ce țin de remunerarea muncii, achiziții publice, proceduri necorespunzătoare în procesul de achiziții publice, iregularități în folosirea autoturismelor de serviciu, decontarea valorilor materiale, prestarea serviciilor de consultanță, precum și în managementul financiar contabil ș.a.

Potrivit cadrului legal/normativ¹³, conducerea MM este responsabilă de implementarea sistemului de management financiar și control, de evaluarea funcționalității lui, precum și de aprecierea gradului de conformitate al acestuia cu cadrul normativ în domeniu. MM nu a demarat acțiunile de rigoare aferente implementării Legii nr.229 din 23.09.2010, nu dispune de proceduri formalizate cu privire la controlul intern, nu are descrise procesele de lucru și nu are stabilite riscurile activității pentru toate domeniile de activitate, ceea ce poate afecta buna funcționare a MM și a subdiviziunilor acestuia, precum și prestarea calitativă a serviciilor publice.

Deși în anul 2012 MM a suportat **cheltuieli pentru salarizarea** unei unități de audit intern în sumă de 40,3 mii lei (sau 50,4 mii lei inclusiv contribuțiile de asigurări sociale și medicale), acesta nu a efectuat nici o misiune de audit și nici nu a informat ministrul privind starea de lucruri în vederea implementării Legii nr.229 din 23.09.2010. Tot în acest context menționăm că modul de salarizare a personalului finanțat din FEN¹⁴ este lipsit de suport legal/normativ, aprobarea fiind făcută de MM (categoria 16 de salarizare), cu invocarea prevederilor din Hotărârea Guvernului nr.1108 din 25.09.2006¹⁵, dar în realitate prevederile respective nu se regăsesc. Pentru anul 2012, MM și FEN nu dispun de fundamentări (calcul) privind numărul de unități de personal reieșind din sarcinile stabilite și volumul de lucru existent, ceea ce poate afecta îndeplinirea atribuțiilor Ministerului în caz de insuficiență a personalului sau irosirii mijloacelor bugetare în caz de surplus al acestora.

Deși conform pct.12 lit.d) din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.988 din 21.09.1998 se prevede „**premierea specialiștilor ce au contribuit la realizarea măsurilor de protecție a mediului**”, atunci conform pct.2 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.847 din 18.12.2009 și art.9 din Legea nr.98 din 04.05.2012 privind administrația publică centrală de specialitate „**Ministerele sunt organe centrale de specialitate ale statului care asigură realizarea politicii guvernamentale**” și, prin urmare, nu realizează măsuri de protecție a mediului și nu cad sub incidența acestei prevederi. Ignorând acest fapt, angajaților MM le-au fost achitate premii, din contul mijloacelor FEN, în sumă de 242,5 mii lei (229,0 mii lei pentru rezultatele activității și 13,5 mii lei premii unice de sărbători), fiind suportate neregulamentar cheltuieli totale de 306,8 mii lei (inclusiv contribuțiile sociale și medicale).

Începând cu 01.04.2012, prin art.5 din Legea nr.48 din 22.03.2012¹⁶ sînt stabilite exhaustiv componentele salariului funcționarului public. Totodată, MM în perioada 01.04.2012-31.12.2012 a acordat premii angajaților săi pentru rezultatele activității trimestriale în anul 2012 care nu sînt stabilite de cadrul legal. Ca urmare, suma premiilor acordate neregulamentar angajaților a constituit 112,8 mii lei (din alocațiile de bază) și 163,7 mii lei – din alocațiile FEN.

¹³ Legea privind controlul financiar public intern nr.229 din 23.09.2010; Ordinul Ministerului Finanțelor nr.49 din 26.04.2012 „Cu privire la aprobarea Regulamentului privind evaluarea, raportarea sistemului de management financiar și control și emiterea declarației privind buna guvernare”.

¹⁴ pct.14 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.988 din 21.09.1998.

¹⁵ Hotărârea Guvernului nr.1108 din 25.09.2006 „Privind salarizarea personalului unor instituții finanțate de la buget”.

¹⁶ Legea nr.48 din 22.03.2012 „Privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici”.

De menționat că, deși în Raportul auditului Fondului Ecologic Național pentru perioada anilor 2008 - 2009, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.33 din 21.05.2010, s-a indicat că alocarea mijloacelor FEN pentru premiere s-a efectuat în lipsa „criteriilor de evaluare a aportului real al personalului, a rezultatelor obținute în domeniul protecției mediului de către fiecare angajat al Ministerului și membru al Consiliului care au beneficiat de premii”, aceste abateri au fost constatate și în prezenta misiune de audit.

Lipsa unor proceduri standardizate și formalizate, precum și a delimitării stricte a atribuțiilor personalului implicat în **procesul achizițiilor publice** au generat efectuarea de către MM a achizițiilor publice cu unele abateri de la cadrul legal/normativ în vigoare, ceea ce generează riscuri privind achiziționarea de bunuri, lucrări și servicii necalitative și/sau la prețuri exagerate.

Exemplele identificate de CC la acest capitol sunt următoarele:

- nerespectând art.13 alin.(1) lit.b) din Legea nr.96-XVI din 13.04.2007¹⁷, MM nu a elaborat și publicat, pentru anul 2012, planurile anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice, publicând doar anunțul de intenție;
- contrar prevederilor art.32 alin.(1) din Legea nr. 96-XVI din 13.04.2007 și pct.4-6 din Regulamentul cu privire la întocmirea și păstrarea dosarului achiziției publice, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.9 din 17.01.2008, MM nu a deținut dosare pe fiecare proces de achiziție în parte, acestea nefiind cusute, ștampilate și sigilate, fapt ce determină riscul sustragerii sau înlocuirii documentelor. Pe parcursul auditului, dosarele au fost perfectate conform cadrului normativ;
- conform pct.25 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.148 din 14.02.2008¹⁸, autoritatea contractantă este obligată să întocmească și să prezinte semestrial, până la data de 15 a lunii următoare semestrului de gestiune, AAP o dare de seamă privind contractele de achiziție publică de valoare mică, semnate și înregistrate în perioada de referință. Însă, în anul 2012, la MM nu au fost întocmite dări de seamă privind contractele de achiziții publice de valoare mică, ceea ce denotă eludarea MM de la controlul extern al AAP;
- din cauza unor disfuncționalități în cadrul procesului de achiziții publice la etapa de planificare a contractelor, în unele cazuri MM a practicat procurarea acelorași bunuri și servicii prin încheierea mai multor contracte, divizând achizițiile, inclusiv în scopul aplicării altor proceduri mai rapide și mai simple, fapt ce contravine prevederilor art.69 alin.(1) din Legea nr.96-XVI din 13.04.2007 și pct.5-6 din Regulamentul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.148 din 14.02.2008.

Totodată, Ministerul nu a întreprins măsuri acțiuni care ar duce la **recuperarea datoriilor debitoare** cu termen expirat de achitare (3,2 mil.lei), ceea ce determină riscul nerecuperării acestora. Conform dărilor de seamă, la 31.12.2012 MM și FEN au înregistrat datorii debitoare de 18793,5 mii lei și datorii creditoare de 329,7 mii lei, din care cu termen de achitare expirat de 2835,0 mii lei și, respectiv, de 3,9 mii lei, ambele la alocațiile din FEN. De asemenea, MM are înregistrate datorii debitoare în sumă de 380,0 mii lei, urmare a lipsurilor constatate și sesizărilor organelor de anchetă. Datoriile debitoare cu termen de achitare expirat s-au format ca urmare a transferării avansurilor din mijloacele FEN și neexecutării lucrărilor și/sau neprezentării de către beneficiarii proiectelor a rapoartelor financiare privind executarea acestora. MM nu dispune de acte de verificare întocmite cu toți beneficiarii de alocații din FEN care ar confirma situația datoriilor în cauză la data de 31.12.2012. În anul 2012 actele de verificare s-au întocmit în caz de necesitate și la obiectele finalizate.

GESTIUNEA PROIECTELOR FINANȚATE DIN FEN

Principalele probleme ce țin de **gestiunea proiectelor finanțate** din FEN, sunt următoarele:

- absența unor proceduri standardizate și formalizate privind evaluarea impactului, aprobarea, implementarea și monitorizarea proiectelor finanțate din Fondul Ecologic Național, inclusiv privind criteriile de selectare a proiectelor spre examinare la Consiliul de administrare al FEN;

¹⁷ Legea privind achizițiile publice nr.96-XVI din 13.04.2007 (în continuare – Legea nr.96-XVI din 13.04.2007).

¹⁸ Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.148 din 14.02.2008.

- inițierea proiectelor investiționale în domeniu fără asigurarea studiilor de fezabilitate și de oportunitate, respectiv, fără cuantificarea impactului financiar și social;
- alocarea mijloacelor financiare unor persoane care nu sunt beneficiari finali ai proiectelor, ceea ce determină riscul eschivării beneficiarului final de la respectarea unor proceduri legale, precum și riscul neluării în evidență și/sau pierderii drepturilor de proprietate asupra bunurilor rezultate din implementarea proiectelor;
- lipsa unui concurs real între proiecte la aprobarea/respingerea acestora;
- aprobarea finanțării unor proiecte în mai multe etape determină tergiversarea implementării acestora și riscul nefinalizării lor, și, respectiv, riscul utilizării iraționale a mijloacelor publice;
- neconformarea beneficiarilor de proiecte prevederilor din Legea achizițiilor publice și neasigurarea de către aceștia a executării calitative a lucrărilor;
- manifestarea conflictelor de interese la aprobarea și implementarea unor proiecte investiționale, când un membru al Consiliului de administrare a fost și conducătorul/fondatorul instituțiilor beneficiare și/sau al furnizorilor/antreprenorilor antrenați în executarea proiectelor;

Un exemplu în acest sens este că pentru unul și același obiect Consiliul Administrativ al FEN aprobă finanțarea în mai multe etape, fiecare etapă fiind înregistrată ca proiect aparte și, respectiv, fiind necesară respectarea aceluiași proceduri de aprobare ca și la depunerea unui nou proiect. Ca urmare, acest fapt nu oferă o imagine fidelă a derulării proiectului, determină riscul nefinalizării lui din cauza insuficienței resurselor financiare. De asemenea, existența acestei proceduri tergiversează implementarea proiectelor, cauzează ineficiența utilizării mijloacelor publice și, respectiv, nerealizarea scopului proiectelor – protecția mediului. Etapizarea finanțării nu este justificată în contextul în care finanțarea proiectelor se efectuează doar dacă alocațiile anterioare au fost folosite conform destinației.

„La aprobarea și implementarea unor proiecte, misiunea de audit a stabilit prezența unui conflict de interese, un membru al CA fiind și conducătorul/fondatorul instituțiilor beneficiare și/sau al furnizorilor/ antreprenorilor antrenați în executarea proiectelor.”

Pe parcursul anilor 2011-2012, CA al FEN a aprobat finanțarea a două proiecte ecologice – nr.3678¹⁹ și nr.3794²⁰, pentru realizarea cărora au fost alocate Uniunii pentru Valorificarea Deșeurilor „Pentru o Moldovă Curată” 2396,6 mii lei și, respectiv, AO „Asociația pentru Valorificarea Deșeurilor” – 250,0 mii lei. Membrul CA al FEN – reprezentantul Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare în perioada 29.03.2010-18.05.2012, a fost concomitent și conducător al Uniunii pentru Valorificarea Deșeurilor „Pentru o Moldovă Curată” și al AO „Asociația pentru Valorificarea Deșeurilor”. De asemenea, această persoană a fost fondator al „Eurogaland” SRL (membru al Uniunii pentru Valorificarea Deșeurilor), declarând venituri în anul 2012 de la „Agreterra-Lux” SRL și „Eurogaland” SRL. Pe parcursul derulării proiectului nr.3678, beneficiarul a încheiat cu compania „Eurogaland” SRL 8 contracte de achiziții a unor bunuri în valoare de 601,7 mii lei (inclusiv 3 contracte de valoare mică în sumă de 234,2 mii lei, deși în conformitate cu pct.7 din Hotărârea Guvernului nr.245 din 04.03.2008²¹ urmau a fi utilizate procedurile de achiziții publice prin cererea ofertelor de prețuri). O situație similară a fost constatată și în cazul Companiei „Agreterra-Lux” SRL cu care au fost încheiate, pe parcursul derulării aceluiași proiect, 2 contracte (de valoare mică) cu valoarea totală de 117,3 mii lei.

O situație similară a fost stabilită și în cazul realizării proiectului nr.3794, auditul stabilind că **toate procedurile de achiziție s-au efectuat netransparent**, nefiind clară modalitatea de selectare a consultanților și, respectiv, a agenților economici antrenați în realizarea proiectului. Mai mult decât atât, în cazul achiziționării serviciilor de consultanță de la Oficiul pentru combaterea consecințelor schimbărilor climatice globale în agricultură, auditul a stabilit un vădit conflict de interese, atât consultantul, cât și beneficiarul având același director executiv (membrul CA al FEN).

Aprobarea proiectelor ai căror beneficiari sunt Consiliile raionale Telenești și Rîșcani, primăriile comunelor Gura Căinarului și Bubuieci s-a efectuat de către Consiliul de administrare al FEN fără ca beneficiarii să dețină fundamentări corespunzătoare (tehnico-economice) ale proiectelor care implică activități economice improprii instituțiilor publice, inclusiv determinarea cotei-părți de participare în finanțare a diferitor parteneri privați, precum și a

¹⁹ Scopul proiectului nr.3678 – implementarea unui sistem integrat de colectare, tratare și reciclare a tuturor tipurilor de deșeuri, precum și fabricarea tipurilor noi de ambalaje reciclabile din hârtie sau alte materiale prietenoase mediului ecologic, care vor fi propuse pentru înlocuirea actualelor pungi din plastic, ce prezintă deșeuri periculoase pentru mediul înconjurător.

²⁰ Scopul proiectului nr.3794 – efectuarea unui studiu reprezentativ cu potențial de studiu de fezabilitate la nivel național privind managementul efectiv al gestiunii deșeurilor biodegradabile, colectării și valorificării acestora, inclusiv a sistematizării proceselor de utilizare și reintroducere în circuitul economic a deșeurilor conform prevederilor actelor legislative-normative în vigoare.

²¹ Hotărârea Guvernului nr. 245 din 04.03.2008 „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la achiziția bunurilor și serviciilor prin cererea ofertelor de prețuri”.

modului de gestiune ulterioară a procesului de producție, ceea ce a condiționat existența mai multor abateri în procesul de implementare a proiectelor. De asemenea, această situație determină riscul ca mijloacele bugetare să fie folosite pentru realizarea scopului de antreprenoriat al partenerilor privați în detrimentul interesului public. Proiectul nr.3881/4352, potrivit căruia construcția stației de epurare din s.Gura Căinarului urma să fie realizată în baza unui parteneriat public-privat între primăria com. Gura Căinarului r-nul Florești și SRL „Rusnac Moldaqua”, a fost aprobat de către CA, deși ambii experți antrenați la evaluarea proiectului au dat aviz negativ necesității de alocare a mijloacelor financiare din FEN și solicitării în proporții supradimensionate a acestora, iar beneficiarul (în persoana primăriei) nu a făcut o analiză amplă cost-eficiență și de impact în vederea aplicării tehnologiilor mai puțin costisitoare pentru realizarea proiectului. Potrivit explicațiilor primarului com.Gura Căinarului, proiectul se derulează în lipsa unor fundamentări tehnico-economice care ar determina volumul apelor uzate ce necesită a fi epurate, deversate de „Rusnac-Moldaqua” SRL și, respectiv, de restul agenților economici și de populația din s. Gura Căinarului. De asemenea, în opinia experților, necesitatea construcției stației de epurare, cu capacitatea de 400 m³ de ape reziduale pe zi, este nefundamentată și din perspectiva comercializării produsului final, în situația în care volumul apelor uzate de la obiectivele sociale este de 12 m³/zi (3% din capacitate). De menționat că, din costul estimat al proiectului în sumă de 23,1 mil.lei, contribuția primăriei (alocațiile FEN) constituie 15,9 mil.lei (sau 68,7%), iar 7,2 mil.lei (sau 31,3%) – investițiile SRL „Rusnac-Moldaqua” (viitorul gestionar al stației de epurare). Astfel, acest parteneriat se consideră unul neavantajos pentru primărie, dar cu certitudine beneficiarul real și financiar avantajat este firma privată. Pe parcursul anilor 2012-2013 (9 luni), din FEN au fost alocate mijloace în sumă de 6500,0 mii lei, iar contribuția SRL „Rusnac-Moldaqua” a constituit 1794,8 mii lei.

Achiziția lucrărilor de reconstrucție a stației de epurare a fost efectuată de către primăria com.Gura Căinarului, fiind organizate 2 licitații, iar câștigător al licitației repetate²² din 03.09.2012 a fost declarată oferta Asociației „Baumaster” (membru fondator al căreia este „Rusnac-Moldaqua” SRL)²³ în valoare de 22521,6 mii lei (inclusiv TVA).

În opinia echipei de audit, acceptarea participării la procedurile de achiziții publice a cofinanțatorului și beneficiarului proiectului de execuție – SRL „Rusnac-Moldaqua” denotă prezența unei concurențe neloiale în raport cu ceilalți participanți la licitație, având în vedere faptul că toate documentele de proiectare și planificare ale proiectului au fost coordonate cu acesta.

Astfel, deficiențele existente la Ministerul Mediului și Fondul Ecologic Național în procesul de monitorizare a implementării proiectelor au generat majorarea neregulamentară și nefundamentată a valorii lucrărilor executate și bunurilor procurate în sumă totală de circa 9,0 mil.lei, precum și achiziții neconforme de peste 69,0 mil.lei.

MANAGEMENTUL FINANCIAR CONTABIL

Cadrul normativ imperfect privind metodologia de reflectare a utilizării mijloacelor FEN și a asistenței tehnice nerambursabile nu au asigurat raportarea tuturor situațiilor financiare ale Ministerului. Totodată, lacunele existente în procesul de monitorizare a prestării serviciilor de consultanță au determinat ca UMP din cadrul MM să autorizeze achitarea în anul 2012 a sumei de 792,0 mii euro fără a se asigura de prestarea efectivă a acestor servicii

Examinând dările de seamă ale entităților, consolidate de MM conform cerințelor MF, s-a constatat că dările de seamă privind utilizarea mijloacelor FEN includ și rapoartele beneficiarilor de proiecte finanțate din bugetul de stat, iar beneficiarii de mijloace FEN finanțați din alt buget, precum și organizațiile comerciale / necomerciale nu prezintă Ministerului astfel de rapoarte, ceea ce nu asigură o consolidare uniformă a indicatorilor privind utilizarea mijloacelor FEN.

De asemenea, are loc și distorsionarea indicilor urmare a consolidării dărilor de seamă privind fondurile ecologice (FEN și fondurile ecologice locale), deoarece 30% din veniturile FEL sînt defalcate ca venituri la FEN, fiind înregistrate la cheltuieli la art.133/23 (transferuri curente în interiorul componentei fonduri speciale), ulterior aceste mijloace, urmare a utilizării lor, sînt reflectate la cheltuieli și de către FEN.

²² Deși inițial AAP a refuzat înregistrarea dării de seamă de achiziție din 03.09.2012, invocînd motivul că autoritatea contractantă nu a efectuat procedurile necesare pentru a putea fi examinată, ulterior aceasta a fost înregistrată.

²³ Asociația „Baumaster” a fost fondată prin încheierea Contractului de asociere din 24.08.2012 între 4 companii, din care 3 au participat în calitate de ofertanți la prima licitație organizată de către primăria com. Gura Căinarului.

MM/UMP la implementarea programului de dezvoltare a serviciilor de aprovizionare cu apă potabilă în anul 2012 a acceptat cheltuieli (din contul asistenței tehnice acordate de BERD) privind serviciile de consultanță oferite de compania SWECO în sumă de 313,3 mii euro²⁴ și de compania EPTISA în sumă de 478,7 mii euro²⁵, dar care nu au fost reflectate în dările de seamă financiare ale MM, deoarece achitarea pentru aceste servicii se efectuează la solicitarea MM de către BERD.

Conform regulamentului aprobat, UMP urma să asigure monitorizarea muncii consultanților, validarea rapoartelor acestora și certificarea plăților de către BERD. La acest compartiment auditul a constatat că UMP din cadrul MM nu au dispus de proceduri formalizate și eficiente de monitorizare a activității consultanților, fiind autorizate plăți fără a se asigura conformitatea și prestarea efectivă a serviciilor, precum și oportunitatea unor cheltuieli rambursabile²⁶. Astfel, conform scrisorilor de acceptare a serviciilor de consultanță remise BERD pentru efectuarea plăților, MM a declarat că „în calitate de client a primit și este satisfăcut de serviciile de consultanță contractate”. Totodată, MM nu a informat în scris UIP (companiile de apă) privind obligațiile contractuale ale consultanților și domeniile în care aceștia urmau să asiste companiile, și nici nu a solicitat informații de la UIP (companiile de apă) privind perioada de timp²⁷ utilizată și serviciile real prestate de consultanți. MM a verificat doar corespunderea datelor existente în invoice, prezentate de companiile de consultanță, cu cele din documentele primare anexate.

MM a acceptat cheltuielile companiilor de consultanță care nu corespund rigorilor legislației naționale. Astfel, serviciile de traducător au fost achitate direct persoanei fizice, fără a indica codul fiscal al acesteia, iar plățile nu au fost declarate la Serviciul Fiscal. Locațiunea bunurilor imobile s-a efectuat fără a înregistra contractele la oficiile fiscale și fără reținerea impozitului pe venit.

Cele menționate sînt o consecință a faptului că Regulamentul UMP (5 persoane), aprobat la 29.07.2011 prin ordinul ministrului mediului, nu prevede distribuirea sarcinilor și atribuțiilor între membrii UMP, prin ce nu s-a asigurat un control intern eficient în acest domeniu.

În contextul în care majoritatea recomandărilor formulate în studiul despre „Investigarea transparenței și eficienței utilizării FE” elaborat de Expert-Grup în 2011 rămân valabile, reiterăm următoarele recomandări²⁸:

- Două funcții ale FEN, care sunt oarecum neglijate și necesită atenție urgentă sunt planificarea activității FEN (pe termen lung, mediu, anual, operațional) și controlul rezultatelor, precum și monitorizarea acestora după realizarea proiectelor. Se pare că evaluarea impactului creează anumite dificultăți, din această cauză la prima etapă se pot extinde cerințele pentru finanțare prin introducerea raportării postimplementare, de exemplu pentru 3 ani. Această prevedere, ar putea fi introdusă în contractul de finanțare;
- Pentru efectuarea unui control efectiv și eficient în teritoriu a proiectelor este necesar de pus accentul pe responsabilitatea personală a beneficiarului. În același timp, FEN trebuie să-și fortifice capacitățile de a verifica dacă rezultatele au fost sau nu produse. În acest scop este recomandabil ca FEN să aibă propriile instrumente de control.
- La momentul de față Ministerul Mediului nu planifică cheltuielile FEN dezagregate pe domenii de finanțare. În această situație recomandăm elaborarea unui document la nivelul Ministerului Mediului ce ar lua în calcul atât legea bugetului, cât și Planul strategic de cheltuieli în domeniul protecției mediului înconjurător ce ar diviza cheltuielile FEN pe domenii de finanțare.
- Se cere corelarea mai exactă a veniturilor anticipate cu planul de cheltuieli. În acest sens se recomandă o cooperare mai strânsă între funcționarii Ministerului Finanțelor și FEN. Pentru a asigura o mai bună execuție a planului este necesar de implementat planuri operaționale de cheltuieli ce ar permite o revizuire periodică a obiectivelor stabilite și celor îndeplinite, precum și o ajustare a acestora la veniturile colectate. Recomandăm ca în decursul unui an calendaristic să fie introduse cel puțin 2 planuri operaționale.
- Este necesară implementarea unui mecanism de evaluare a performanței în baza căruia sunt alocate premiile din FE. O soluție ar fi elaborarea unor regulamente interne atât pentru Ministerul Mediului, cât și pentru IES ce stabilesc criteriile de evaluare și condițiile în care un anumit angajat al Ministerului Mediului și IES beneficiază de premii.

²⁴ În anul 2012, MM a acceptat cheltuieli în sumă de 313,301 mii euro (pentru perioada 25.10.2011-30.06.2012), iar în anul 2013 (pentru perioada iulie 2012-iunie 2013) – în sumă de 208,6 mii euro, în total 521,9 mii euro.

²⁵ În anul 2012, MM a acceptat cheltuieli în sumă de 478,7 mii euro (pentru perioada mai 2011-august 2012), iar în anul 2013 – 390,0 mii euro (pentru perioada septembrie 2012-mai 2013), în total 868,7 mii euro.

²⁶ Chiria lunară a apartamentelor pentru unii consultanți din proiect în mun. Chișinău (527 euro, 400 euro, 350 euro) și în orașele de implementare a proiectului (Soroca – 200 euro, Ceadr-Lunga – 200 euro); servicii comunale (consum de 62m³ de gaze naturale în luna iulie 2012).

²⁷ În baza căruia se calculează spre plată valoarea serviciilor prestate.

²⁸ <http://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/326-investigarea-transparen%C5%A3ei-%C5%9Fi-eficien%C5%A3ei-economice-a-utiliz%C4%83rii-fondurilor-ecologice>

- Monitorizarea proiectelor este unul din cele mai importante aspecte necesare pentru implementarea reușită a proiectelor. În prezent această fază a ciclului de proiect nu este suficient dezvoltată. Pentru ameliorarea situației se recomandă sporirea capacității de supervizare a implementării proiectelor finanțate din FEN.
- Este recomandat ca Ministerul Mediului să efectueze o monitorizare periodică a indicatorilor de mediu cu scopul identificării progresului generat de proiectele ce au fost desfășurate. Recomandarea respectivă se referă doar la monitorizarea impactului cuantificabil

Concluzii

Analiza rapoartelor autorităților publice locale din raioanele Nisporeni și Cantemir Curții de Conturi publicate în trimestrul IV relevă o înrăutățire la capitolul gestionării resurselor publice față de perioada auditului precedent (2007-2008). Aceasta ne permite să reiterăm concluzia făcută în rapoartele anterioare conform căreia, autoritățile publice locale care au fost auditate după 2010, prezintă o situație mai bună decât cele auditate înainte de 2010, lucru care se remarcă atât în valoarea mai mică a iregularităților, atât cât și în dispariția unor dintre acestea.

Acest lucru poate fi explicat prin creșterea capacităților manageriale ale executorilor de buget la nivel local. Un aspect nu mai puțin important este și formularea recomandărilor și monitorizarea executării acestora s-a schimbat, în majoritatea cazurilor fiind identificat clar responsabilul executării recomandărilor, a problemelor care urmează a fi rezolvate. Publicarea obligatorie ale acestor rapoarte în mass-media și legarea acestora de performanța utilizării banilor publici, a dus în mare măsură la înțelegerea de către societate a problemelor cu care se confruntă autoritățile, iar pe de altă parte la responsabilizarea autorităților.

Cele mai mari probleme rămân a fi legate de procesul de achiziții, utilizarea banilor pentru realizarea investițiilor capitale și gestiunea a patrimoniului public. În linii mari iregularitățile cele mai frecvente făcute de autoritățile publice de nivelul II țin de planificarea veniturilor și delimitare a cheltuielilor, iregularități legate de remunerarea muncii, organigrame și state de personal, planificarea cheltuielilor pentru investiții capitale. Autoritățile publice de nivelul I, în schimb, derulează procese de achiziții care nu corespund cadrului legal, depășesc limitele de cheltuieli pentru realizarea investițiilor capitale, au probleme la identificarea priorităților de cheltuieli, utilizează banii din Fondul de rezervă contrar destinației, și redirecționează banii din învățământ pentru realizarea altor priorități.

Referitor la redirecționarea banilor din educație, principala problemă caracteristică tuturor autorităților publice locale auditate în 2013, a fost necorespunderea numărului de elevi aflați la evidență cu datele statistice oficiale, care indică un număr de elevi mai mare decât în realitate. Astfel bugetele raionale au beneficiat de transferuri din bugetul de stat care apoi au fost redirecționate selectiv anumitor măsuri și instituții, inclusiv cheltuielile în domeniul sportului și tineretului. Această situație constituie o situație clară de abuz din partea APL are în mod normal ar trebui să reîntoarcă acești bani la buget.

O altă concluzie care poate fi atribuită tuturor APL auditate în acest an a fost utilizarea neconformă a banilor din Fondul de rezervă, contrar prevederilor legale de utilizare al acestuia. Unica soluție în acest caz ar fi sporirea activității consiliilor locale și aducerea acestei probleme în sectorul public (presa scrisă, online, rețele de socializare).

Incapacitatea executorilor de buget de a formula exact cerințele privind procurarea unui serviciu, sau utilaj, duce de multe ori la depășirea limitelor de cheltuieli prognozate inițial, iar de multe ori chiar la majorarea prețului inițial de achiziție a unui serviciu. Este necesar în acest caz stabilirea unor standarde de cheltuieli și specificul acestora, pentru a putea face o delimitare clară dintre ceea ce se vrea (serviciu, utilaj, automobile) și ce se permite în sectorul public.

O problemă care merită menționată, este în ce măsură Curtea de Conturi este abilitată să auditeze APL de nivelul I și II. Odată cu implementarea prevederilor noii legi privind finanțele publice locale, intervine problema mecanismelor prin care CC va putea formula recomandări, și în ce măsură autoritățile vor fi obligate să le execute, în lipsa unor mecanisme de conformare la prevederile formulate în rapoartele CC. Astfel, CC va trebui să întărească colaborarea cu organele de drept și să îmbunătățească sistemul de comunicare între aceste instituții, atunci când depistează probleme ce țin de regularitatea utilizării banului public. În cazul performanței utilizării banilor publici, o soluție ar fi implicarea societății civile, a presei și transformarea acestei probleme în una cu potențial capital politic.

Se observă tendința negativă a raportului dintre volumul investițiilor și volumul iregularităților. În primă instanță ne referim la faptul că volumul investițiilor continuă să crească, paradoxal odată cu creșterea volumului iregularităților constatăte. Este cazul AȘM, care la un buget anual aproape dublu față de cel al celor două raioane împreună, are practic același volum de iregularități raportat la suma bugetului gestionat, ca și în cazul APL auditate. Un factor nu mai puțin important este că dacă bugetele locale au rămas practic aceleași, atunci bugetul gestionat de către AȘM și alte instituții subordonate a fost în creștere.

De asemenea, în raport cu întreprinderile publice se poate constata o activitate inadmisibil de proastă a organelor de conducere colective (consiliului, adunării generale). Aici soluția mai curând se află pe un teren politic decât unul de management, iar auditul intern sau extern pot fi instrumente eficace în sporirea performanțelor utilizării patrimoniului public doar dacă sunt completate și cu alte măsuri adecvate, inclusiv cele pentru înlăturarea constatărilor negative.