

Despre cum se pierd banii publici: Sinteza rapoartelor Curții de Conturi, Semestrul I 2016

Autor:

Tatiana Savva

Chișinău, august 2016



Acest studiu a fost elaborat de 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. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Soros-Moldova sau al partenerilor acesteia

Cuprins:

Cuprins:.....	2
Introducere.....	4
Gestiunea Fondului Forestier în anii 2014-2015.....	5
Care sunt pierderile Fondului Forestier?.....	5
Cele mai importante probleme constatate de Curtea de Conturi.....	6
Probleme la delimitarea proprietății	6
Arenda fondului forestier	7
Ce putem construi în păduri?	9
Regimul de acces al populației în fondul forestier	9
Gestiunea Întreprinderilor Silvice	10
Care au fost unele din cele mai importante probleme în sănătate în 2015	11
Gestiunea spitalelor naționale	11
Gestiunea Fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în anul 2015	15
Rolul Casei Naționale de Asigurări în Medicină în asigurarea serviciilor de calitate.....	15
Constrângerile Casei Naționale la contractarea serviciilor medicale	16
Performanța Programului național de combatere a hepatitelor virale B, C și D	17
Monitoringul financiar al instituțiilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat	18
Concluzii.....	Error! Bookmark not defined.

Introducere

În prima jumătate a anului 2016, Curtea de Conturi a publicat 12 Hotărâri ale Curții de Conturi, 5 dintre care s-au axat pe regularitatea cheltuirii banilor de către Autoritățile Publice Centrale și locale, iar restul au fost rapoarte de audit de performanță. Specificul acestor rapoarte de performanță constau în faptul că anterior pentru aceleași entități/sectoare au fost realizate audituri de regularitate, cu formularea opiniilor fără rezerve de audit la cheltuirea banilor publici, dar care au înregistrat succese modeste în termen de rezultate obținute.

În acest raport au fost sintetizate principalele constatări ale Curții de Conturi pe trei subiecte principale: gestiunea Fondului Forestier, ocrotirea sănătății și managementul financiar al întreprinderilor cu capital majoritar de stat.

Astfel, au fost analizate constatările Curții de Conturi și principalele probleme modul cum Agenția Moldsilva și întreprinderile din subordine au grijă de integritatea patrimoniului forestier și asigură maximizarea funcțiilor sociale economice și ecologice ale pădurilor din țară. La fel, s-a încercat identificarea principalelor probleme din sector, dar și cuantificarea, unde posibil ale pierderilor directe înregistrate de autorități în ultimii doi ani.

Ocrotirea sănătății reprezintă unul din cele mai bine finanțate sectoare ale economiei naționale, iar Curtea de Conturi anual, auditează modul în care sunt cheltuiți banii din Fondul Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală (FAOAM). În acest raport, sunt descrise de obicei cât de corect au fost cheltuiți banii din acest fond de către Casa Națională de Asigurări în Medicină(CNAM). În acest an, Curtea de Conturi a introdus și elemente de performanță în analiza sa, pentru a putea evalua și cât de eficient au fost aceștia cheltuiți.

În cadrul aceleiași hotărâri anuale, Curtea de Conturi a mai elaborat 3 rapoarte de audit pentru a audita cât de corect au fost cheltuiți banii de către principalele autorități contractante ale CNAM, în condițiile de instabilitate bugetară a anului precedent. Și aici, auditorul a introdus elemente de performanță, care au permis identificarea problemele de gestiunea a patrimoniului, achizițiilor de medicamente și utilaj, și nu în ultimul rând de acces la servicii medicale de calitate.

Ultimul subiect analizat, este modul în care Ministerul de Finanțe face monitoringul financiar al întreprinderilor de stat și ale societăților comerciale cu cotă majoritară de stat. Principalele constări se axează în linii mari pe (i) faptul că Guvernul nu poate formula obiective și sarcini pentru managerii acestor întreprinderi și nu poate să evalueze rezultatele acestor întreprinderi, (ii) prin reglementările actuale nu se impun mecanisme și proceduri care ar asigura actualitatea și relevanța datelor în baza cărora Ministerul Finanțelor ar putea face concluzii și (iii) datele monitoringului financiar nu sunt utilizate decât limitat de către autorități la stabilirea obiectivelor și salariilor managerilor acestor entități.

Gestiunea Fondului Forestier în anii 2014-2015

- **Tip audit:** Audit de performanță
- **Valoarea iregularităților:** 7 milioane lei
- **Număr de constatări:** 7
- **Număr recomandări:** 10

Relevanța acestui raport : Suprafața Fondului forestier național este de 365,2 mii ha sau 12.7% din suprafața totală a țării. Acesta, pe lângă funcția tradițională ecologică (protejarea apelor, solului, cercetare etc.), mai are și un rol social important. Gestiunea pădurilor este asigurată de Agenția Moldsilva și întreprinderile din subordine. În anul 2013, Curtea de Conturi a publicat un raport¹ prin care, recunoștea sectorul silvic ca unul din cele mai puțin reformate din ultimii 25 de ani, iar managementul Moldsilva, ca unul depășit și ineficient. La fel, au fost identificate importante iregularități la capitolul stabilirii valorii economice, arenda, protecția integrității fondului forestier. Raportul publicat în Hotărârea nr.9 din 29 martie 2016, reiterează majoritatea recomandărilor formulate în raportul anterior, dar mai accentuează și pierderile pe care statul le-a suferit în ultimii 3 ani, iar cauzele vor fi descrise mai jos.

Care sunt pierderile Fondului Forestier?

În ultimii trei ani pierderile directe înregistrate de sector (identificate în cadrul acestei misiuni de audit) au constituit 393.57 ha de pădure (ocuparea abuzivă a pădurilor), distrugerea totală a 13,5 ha de pădure (defrișări și incendierea lor) și tăieri ilegale a lemnului de peste 7 mii m³. Valoarea pierderilor documentate de Curtea de Conturi se ridică la suma de **7 milioane** de lei. Principalele cauze ale acestor pierderi au fost lipsa de profesionalism, conflictele de interese, lipsa de capacități managementul defectuos al sectorului.

Ocuparea ilegală a pădurilor. Mai mult de jumătate din suprafețele de păduri din țară nu sunt înregistrate, sau sunt înregistrate greșit, mai ales la nivelul APL, unde a fost admisă înregistrarea eronată a fondului forestier pe terenuri proprietate a APL sau private². În urma misiunii de audit, Moldsilva a contestat drepturile de proprietate pentru 192.72 ha, păduri care au trecut din proprietatea statului în proprietatea persoanelor fizice nerespectându-se cadrul legal existent. Acestea au fost fie subarendate, fie vândute, ca urmare a schimbării numerelor cadastrale ale trupurilor de pădure. Tot drept urmare a misiunii de audit, au fost identificate și documentate 183.85 ha, care au fost ocupate în mod abuziv de către persoane fizice și juridice.

Unul din exemple este prezentat mai jos. Până în prezent, conform materialele amenajamentului silvic din anul 2005, hotarele TP Pereezd (4,5 ha) al OS Ocnița sunt trasate nemijlocit prin localitatea Vălcineț (raionul Ocnița), inclusiv prin case și curți private, iar potrivit informației OCT Ocnița, trupul de pădure nominalizat este amplasat în alt sector de teren. În mod similar, TP Parc (4,5 ha) în realitate este situat în alt sector de teren decât cel reflectat în amenajamentul silvic, fapt confirmat prin schița OCT Ocnița (coordonată în anul 2008 cu șeful OS Ocnița). Și mai complicată este situația în Întreprinderea Silvică Edineț și Hîncești, unde din cauza înregistrării incorecte, au fost înstrăinat ilegal peste 170 de ha din Fondul Forestier.

¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=351250>

² ÎS Edineț: OS Ocnița – 8 cazuri cu 25,0 ha; OS Otaci – 1 caz cu 4,2 ha.

Tăierea ilegală a lemnului. În acești doi ani au fost tăiați ilegal circa 7.066m³ de lemn în valoare de circa 5.2 mln de lei³, principala cauză fiind neglijența responsabililor de protejarea pădurilor. Principalul responsabil de protecția integritatea fondului forestier este Garda Forestieră⁴. Angajații acesteia însă de cele mai multe ori nu își îndeplinesc sarcinile decât superficial. O dovadă în acest sens o constituie faptul că aproape 90% din defrișările ilegale au fost descoperite și documentate de către poliție și reprezentanții Inspectoratului Ecologic de Stat, iar în ultimii doi ani reprezentanții Gărzii Forestiere nu au participat la nici una din misiunile de verificare comune.

Defrișarea pădurilor. 2,5 ha de pădure⁵ și 11,ha⁶ de culturi silvice au fost distruse total în urma defrișărilor ilegale și a incendiilor ceea ce a dus nu numai la pierderi economice(numai distrugerea stratului fertil de pe această suprafață conform calculului Moldsilva constituie 754, 5 mii lei, iar masa lemnoasă , 903.6 mii lei). În aceste cazuri, întreprinderile din subordinea Moldsilva nu au constatat contravenția, au întocmit procesele verbale cu întârziere, ceea ce a dus la imposibilitatea recuperării prejudiciului cauzat de către agenții economici. Această situație a intervenit din cauza lipsei de capacități ai angajaților responsabili, dar și neglijența crasă a angajaților din cadrul acestor întreprinderi.

Cele mai importante probleme constatate de Curtea de Conturi

Acum doi ani, Curtea de Conturi a identificat o serie de probleme ce țin de gestiunea sectorului forestier, după care au fost formulate un șir de recomandări care ar fi contribuit la îmbunătățirea situației. Din cele 72 de recomandări ale Curții de Conturi, au fost implementate doar 31 dintre ele. Majoritatea recomandărilor ținneau de actualizarea cadrului de reglementare a sistemului, arenda pădurilor și gestiunea întreprinderilor silvice. Acesta a condiționat deficiențe de reglementare referitor la transparența utilizării fondului forestier, problema evidenței și inventarierii patrimoniului forestier, ratarea veniturilor ca urmare a subevaluării valorii produselor și serviciilor cinegetice. Ei bine, 51% din aceste recomandări nu au fost îndeplinite, acestea fiind reiterate în acest raport.

Delimitarea și înregistrarea terenurilor forestiere este o problemă fundamentală care de fapt stă la baza tuturor riscurilor de pierdere a Fondului Forestier. Până în prezent Agenția Moldsilva nu a elaborat un sistemului unic de ținere a evidenței de stat a fondului forestier și a cadastrului silvic, și nici nu a stabilit clar responsabilii pentru acest proces, chiar dacă la nivel de amenajamente silvice există o serie de informații disponibile. Lipsa acestui sistem de evidență a dus la cel puțin două tipuri de probleme legate de gestiunea fondului: (i) **iregularități la delimitarea proprietății**, (ii) **arenda terenurilor**.

Probleme la delimitarea proprietății

În ultimii doi ani, în lipsa unui sistem de evidență a Fondului forestier și delimitarea proprietății a fost posibilă înstrăinarea a 210.62 ha și ocuparea ilegală a 183.85 ha de pădure numai în ultimii doi ani (Întreprinderea Silvică „Hîncești-Silva”, Întreprinderea Silvică Edineț, Ocolul Silvic Dondușeni, Ocolul Silvic Otaci), sau la

³ Numai în fondul forestier gestionat de ÎS Edineț, volumul tăierilor ilicite a fost de 4579.7 m³. Inspectorul Gărzii forestiere Edineț nu a participat la nici una din misiunile de verificare efectuate în comun cu Moldsilva, Poliția și Inspectoratul ecologic de Stat.

⁴ Bugetul Gărzii forestiere în 2014 a fost de 2,4 milioane lei.

⁵ ÎS Edineț

⁶ ÎS Cahul

inclusiunea incorectă în fondul forestier de stat a terenurilor APL și private (circa 33ha) din contul suprafețelor de pădure care nu au fost înregistrate și delimitate . Cele mai multe cazuri au fost înregistrate în Întreprinderea Silvică Edineț, Otaci și Ocnița, unde a fost admisă înregistrarea eronată a fondului forestier pe terenuri proprietate a APL sau private⁷. Astfel, potrivit imaginii cartografice și examinării în teren, în TP Vîrița (OS Otaci) este amplasată o carieră de nisip cu suprafața de cca 4,2 ha, ceea ce nu se regăsește și în amenajamentul silvic. De menționat că acest teren a fost inclus în amenajamentul silvic ca fond forestier, deși nu poate fi calificat în așa mod, pentru că pe suprafața dată se efectuează extragerea substanțelor minerale utile. Acest teren (în total 4,5 ha) a fost transmis de către OS Otaci (subdiviziune a ÎS ÎS Soroca până în anul 2001) în folosință temporară unui agent economic pe un termen de 20 ani (conform contractului din 22.07.1993). Totodată, potrivit Titlului de autentificare a dreptului deținătorului de teren, dreptul de proprietate asupra acestui teren este înregistrat după agentul economic menționat, cu atribuirea unui număr cadastral provizoriu.

Neînregistrarea sau neînregistrarea corectă a proprietății fondului forestier poate avea două cauze. În primul rând, autoritățile argumentează acest lucru prin lipsa de bani, însă Curtea de Conturi, în analiza sa a demonstrat că majoritatea întreprinderilor și autorităților auditate dispun de mijloacele necesare proprii pe care le-ar putea utiliza în acest scop. O altă cauză este lipsa de interes din partea angajaților din sector (sau prezența unor conflicte de interes). Principalul pericol în acest caz, rezultă în primul rând în riscul înalt de înstrăinare ale pădurilor, sau utilizarea neconformă ale acestora cu repercusiuni grave asupra fondului cinegetic, stării ecologice de fond, dar și a funcțiilor sociale ale pădurii

Arenda fondului forestier

Există lacune/probleme majore în implementarea mecanismului de gestionare și monitorizare a procesului de dare în arendă a fondului forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, în special la capitolul mecanismului dării în arendă, monitorizarea îndeplinirii contractelor de arendă.

Nerespectarea condițiilor contractuale de către arendași

Regulamentul gospodăriei cinegetice, aprobat ca anexă la Legea regnului animal, prevede, că acordarea dreptului de gestionare a gospodăriei cinegetice pe terenurile silvice de vânătoare atribuite se efectuează în baza contractului de arendă a terenurilor silvice de vânătoare încheiat între autoritatea silvică centrală și beneficiar, pe un termen de la 10 la 20 de ani, de comun acord cu autoritatea centrală abilitată cu gestiunea 22 resurselor naturale și cu protecția mediului înconjurător (punctul 11). Neîndeplinirea sau nerespectarea de către beneficiar a clauzelor contractuale pot servi drept temei pentru rezilierea contractului de arendă înainte de termen (p. 12). Termenul stabilit de lege pentru arenda în scopuri de gospodărire cinegetică este de la 10 la 20 ani.⁸ Totodată, este necesar acordul Ministerului Mediului. Cel puțin aceste **două condiții legale nu sunt respectate** în practica actuală de dare în arendă în scopuri de gospodărire cinegetică **pentru toate cele 48 de contracte de arendă** întocmite în ultimii doi ani (darea în arendă fără acordul Ministerului Mediului, darea în arendă fără acordul Moldsilva, nerespectarea de către beneficiar ale clauzelor contractuale, în orice combinație de două sau toate trei condiții). Mai mult,

⁷ ÎS Edineț: OS Ocnița – 8 cazuri cu 25,0 ha; OS Otaci – 1 caz cu 4,2 ha.

⁸ http://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/download/1033_57261838dc816c81c5a3b700058d3594

conform aceluiași regulament 9, arendașul este obligat, în termenul stabilit de către arendator, dar nu mai târziu de 2 ani după semnarea actului de predare-primire a terenului forestier arendat, să prezinte arendatorului proiectul de gospodărire cinegetică sau în scopuri de recreere, elaborat de către instituțiile abilitate în acest domeniu, precum și planul de dezvoltare a gospodăriei cinegetice și/sau de recreere și de investiții pentru perioada de arendă. **Nici unul din cei 694 de arendași nu a prezentat dările de seamă** cu privire la lucrările efectuate pe terenul forestier arendat în scopuri de recreere, iar, Agenția nu deține evidența rapoartelor nominalizate, respectiv nici unul din auditul menționând lipsa unei explicații exhaustive a acestui fapt.

Deși, la momentul semnării contractului de arendă, arendașii s-au angajat să efectueze plățile vizate conform termenelor stipulate în contract, examinarea rapoartelor privind încasarea și utilizarea veniturilor din darea în arendă a terenurilor fondului forestier, în perioada anilor 2011-2015, scoate în evidență o stare perpetuă consemnată de un nivel sporit al restanțelor arendașilor față de arendator, inclusiv al celor cu termenul de achitare expirat. Misiunea de audit relevă ca restanțele arendașilor față de Agenție au înregistrat o creștere continuă (10,6 mil.lei, la situația din 01.01.2015).

Probleme ce țin de mecanismul dării în arendă

Mecanismul utilizat la stabilirea plății pentru arendă este inefficient, eroarea fundamentală, care a dus sau va duce la pierderea importantelor beneficii economice, este ca nu s-a mers pe licitarea proiectelor concrete. Este evident, că un proiect dezvoltat în jurul Chișinăului are un potențial economic cu mult mai mare decât în altă parte. Prin urmare, și beneficiile statului de pe acest teren ar fi trebuit să fie în corespundere cu aceste beneficii. Pe terenurile cu un mare potențial economic, Agenția nu trebuia să accepte proiecte care nu se ridică la așteptările estimate de la un proiect sau altul, iar în cazul în care proiectul nu se dezvoltă în condițiile stabilite de la început, contractul se reziliază cu plata despăgubirilor către stat¹⁰. Astfel, în toate contractele încheiate de către Agenție, cuantumul plății pentru arendă este egal cu suma indicată în Regulamentul aprobat prin HG nr.187 din 20.02.2008¹¹, fără a fi diferențiate sectoarele de pădure în funcție de amplasarea acestora. Urmare analizei datelor prezentate¹², auditul a constatat că, potrivit celor 646 de contracte de arendă în scopuri de recreere (sau **82,0% din acestea**), 291 de contracte de arendă sunt încheiate pentru terenurile gestionate de **ÎS ÎS Chișinău**, 131 sunt încheiate de **ÎS ÎSC „Sil-Răzeni”** și 108 – de **ÎS ÎSC Strășeni**, ceea ce atestă un interes sporit pentru zona limitrofă mun. Chișinău. Totodată, deși Regulamentul nominalizat prevede posibilitatea de modificare a cuantumului plății pentru arendă (la propunerea arendatorului) în caz de schimbare a condițiilor social-economice și a conjuncturii pieței, dar nu mai des decât o dată în trei ani, Agenția nu a cerut ajustarea cuantumului

⁹ Pct.20 din Regulamentul aprobat prin HG nr.187 din 20.02.2008.

¹⁰ http://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/download/1033_57261838dc816c81c5a3b700058d3594

¹¹ Regulamentul privind arenda fondului forestier în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.187 din 20.02.2008 (în continuare – Regulamentul aprobat prin HG nr.187 din 20.02.2008).

¹² Conform celor 694 de contracte de arendă, la situația din 01.01.2015, sînt atribuite în folosință 7,0 mii ha (sau circa 2,1% din suprafața fondului silvic gestionat de Agenție), din care: în scopuri de gospodărire cinegetică – 5,4 mii ha (48 de contracte) și în scopuri de recreere – 1,7 mii ha (646 de contracte). Din totalul de 694 de contracte de arendă în scopuri de gospodărire cinegetică și/sau de recreere, sînt încheiate pentru terenurile gestionate de: **ÎS ÎS Chișinău** – 16/291; **ÎS ÎSC „Sil-Răzeni”** – 2/131; **ÎS ÎSC Strășeni** – 3/108; **ÎS ÎS Soroca** – 0/36; **ÎS ÎS „Hîncești-Silva”** – 3/11; **ÎS ÎS Orhei** – 6/18; **ÎS ÎS Tighina** – 6/7; **ÎS ÎS Nisporeni** – 0/3; **ÎS ÎS „Silva-Centru” Ungheni** – 3/3; **ÎS ÎS „Silva-Sud” Cahul** – 1/3; **ÎS ÎS Glodeni** – 0/4; **ÎS ÎS Iargara** – 4/0; **ÎS ÎS Edineț** – 2/2; **ÎS ÎSC Cimișlia** – 0/11; **ÎS ÎS Călărași** – 0/6; **ÎS ÎS Șoldănești** – 0/3; **ÎS ÎS Comrat** – 0/2; **ÎS ÎS Bălți** – 2/7.

arendei. Această situație a fost menționată și de misiunile de audit precedente ale Curtii de Conturi, dar și în raportul Expert-Grup, privind Transparența utilizării fondului Forestier¹³, până în prezent nu au fost efectuate modificările de rigoare.

Potrivit datelor Agenției „Moldsilva”, la 31.12.2015, au fost înregistrate 100 de acorduri adiționale la contractele privind transmiterea dreptului de arendă a terenurilor cu suprafața totală de 545,301 ha¹⁴. În conformitate cu Codul civil¹⁵, contractul poate fi modificat numai în conformitate cu clauzele sale ori prin acordul părților, dacă legea nu prevede altfel. Totodată, conform Regulamentului aprobat prin HG nr.187 din 20.02.2008¹⁶, este interzisă subarenda terenurilor forestiere și transmiterea dreptului de deținere a lor, aceleași condiții fiind stipulate și în contractele de arendă încheiate între Agenție și arendași. Auditul arată că circa 14% din arendașii inițiali au transmis dreptul de arendă ilegal, iar apariția publicității în mass-media privind vânzarea(ilegală) acestor terenuri forestiere arată că aceștia o fac la prețuri ce depășesc prețul contractual (4025 lei/ha) de mai multe ori și există un risc deosebit de mare de înstrăinare ale acestor terenuri forestiere. Deși, în opinia auditului, tranzacțiile menționate comportă un risc înalt de fraudă, gestionarea riscului în cauză la Agenție este unul nesatisfăcător (nu există un registru al riscurilor al Serviciului silvic în cadrul căruia activează responsabilul de arenda fondului forestier).

Ce putem construi în păduri?

Problema privind identificarea tuturor construcțiilor neautorizate, edificate pe terenurile fondului forestier arendate, cu întreprinderea măsurilor prevăzute de legislație pentru înlăturarea iregularităților constatate de auditurile anterioare ale Curtii de Conturi la acest capitol, până în prezent nu a fost soluționată de către Agenție. Deși, în anul 2014, Agenția, în comun cu Inspekția de Stat în Construcții și Inspectoratul Ecologic de Stat, au verificat construcțiile din 19 sectoare arendate, pentru a se pronunța asupra legalității lucrărilor de construcție desfășurate în sectoarele date, până la momentul actual, Agenția nu a primit un răspuns și/sau rapoarte de expertiză tehnică a construcțiilor din partea Inspekției de Stat în Construcții cu privire la tipul construcțiilor amplasate în sectoarele nominalizate, care să definească clar dacă construcțiile edificate corespund, sau nu, rigorilor normative privind „construcțiile ușor demontabile”.

Regimul de acces al populației în fondul forestier

Regimul de acces al populației în păduri nu este suficient de bine supravegheat de către Agenția Moldsilva. Conform prevederilor legale, accesul pe terenurile fondului forestier în scop de recreere este

¹³ http://www.expert-grup.org/en/biblioteca/item/download/1033_57261838dc816c81c5a3b700058d3594

¹⁴ În total pe perioada anilor 2008-2015 – 100 contracte pe suprafața de 545,301 ha, dintre care în anii: 2008 – 1 contract (5 ha), 2009 – 2 contracte (39,4 ha), 2010 – 9 contracte (10 ha), 2011 – 17 contracte (40,1206 ha), 2012 – 23 contracte (262,88 ha), 2016 – 15 contracte (22,42 ha), 2014 – 21 contracte (145,2804 ha), 2015 – 12 contracte (20,2 ha).

¹⁵ Art.668 alin.(3) din Codul civil.

¹⁶ Pct.11 din Regulamentul aprobat prin HG nr.187 din 20.02.2008.

permis în locurile special amenajate în aceste scopuri iar sectoarelor de pădure și de deservire social-culturală a populației în pădurile zonelor verzi ale localităților și în alte păduri folosite pentru odihnă, sport și turism ține de competența autorităților publice locale, gestionarilor de terenuri din fondul forestier sau cu acordul acestora amenajarea poate fie efectuată de instituții și organizații autorizate în acest sens. Măsurile întreprinse la moment pentru amenajarea locurilor de recreere sunt limitate. Lipsește un concept privind dezvoltarea și amenajarea, zonelor de recreere iar, puținele care există au fost în mare parte înființate de către sectorul privat.¹⁷

Unele activități, ca arenda restricționează accesului populației, la moment existând cazuri de îngrădire a suprafețelor fondului forestier arendate de către beneficiarii acestora (pentru 80% din suprafețe date în arendă în scop de recreere și 20% din gospodăriile cinegetice). Aceste acțiuni deși aparent legale și permise prin Hotărârea Guvernului nr. 187/2008¹² vin în contradicție cu prevederile articolul 32 din Codul Silvic care stabilește clar că cetățenii au acces liber pe teritoriul fondului forestier (alin. 1), iar acesta poate fi limitat sau interzis de către organele silvice de stat, prin decizia autorităților administrației publice locale, în scopul prevenirii incendiilor și în alte scopuri, iar în pădurile rezervațiilor și în alte păduri cu regim special de protecție în legătură cu stabilirea unui regim special

Gestiunea Întreprinderilor Silvice

Activitatea întreprinderilor silvice aflate în subordinea Moldsilva nu ar trebui să se deosebească de cea a unui agent economic similar, și deci ar trebui să fie orientată spre maximizarea profitului și pe respectarea principiului de bună diligență. Până în prezent o serie de probleme de tipul vinderii produselor silvice la prețuri mai mici decât cele de pe piață, creșterea restanțelor la arenda fondului forestier, sau chiar necalcularea acestuia, cheltuirea inefficientă a combustibililor, redistribuirea veniturilor speciale pentru diferite cheltuieli de personal erau argumentate de lipsa vidului de norme regulatorii pentru fiecare dintre aceste probleme. Aceste iregularități au fost admise de către Agenția Moldsilva și autoritățile subordonate, mai curând din lipsă de capacitate, profesionalism, odată ce majoritatea acestor probleme puteau fi înlăturate prin buna îndeplinire a sarcinilor de serviciu.

Astfel, mai mult de 6 milioane de lei au fost pierdute din cauza că întreprinderile silvice au vândut lemnul tehnologic de calitate corespunzătoare la prețuri cu mult mai joase decât cele de piață, în favoarea unor agenți economici privați.

Probele de audit acumulate denotă că, în anul 2014, Serviciul contabil al Agenției nu a calculat plata pentru arenda terenurilor fondului forestier în sumă totală de 1333,8 mii lei (pe 85 de contracte), inclusiv: 1089,1 mii lei – din cauza neîntocmirii actelor de primire-predare a terenului în arendă (69 de contracte), care servesc ca temei pentru începerea calculării plății pentru arendă; 249,4 mii lei – din lipsa unui control intern respectiv (16 contracte).

¹⁷Cele mai importante reguli în domeniu sunt stabilite de Codul Silvic (în special art 32), Legea privind fondul ariilor naturale protejate de stat, Legea regnului animal, regulamentele și statutele rezervațiilor naturale și altor tipuri de arii naturale protejate de stat.

La fel, 6,1 mil.lei au fost distribuite la discreția conducerii Agenției, în lipsa planificării cheltuielilor, cu evitarea politicilor specifice procesului bugetar. Astfel, 3,7 mil.lei (60,7%) din mijloacele încasate în perioada supusă auditării au fost distribuite pentru aparatul Agenției (inclusiv: 2,2 mil.lei – pentru retribuirea muncii personalului netitular și acordarea premiilor și altor plăți funcționarilor publici din cadrul Agenției; 0,3 mil. lei – pentru carburanți; 0,1 mil.lei – cheltuieli pentru întreținerea a 7 mijloace de transport; 0,1 mil.lei – pentru sponsorizări; 0,1 mil. lei – pentru deplasări; 0,8 mil. lei – altele etc.), iar 2,4 mil.lei¹⁸ (39,3%) – pentru transferuri către întreprinderile subordonate. Se relevă faptul că mijloacele din contul veniturilor din arendă, în sumă de 3,7 mil.lei, utilizate în anul 2014 pentru aparatul Agenției, constituie 168,2% din valoarea alocațiilor bugetare pentru întreținerea entității (2,2 mil.lei).

Concluzie:

Iregularitățile admise de Moldsilva și autoritățile din subordinea sa, au avut loc pe fundalul nerespectării principiului de bună diligență și maximizarea beneficiilor pe care acestea le pot obține. Lipsa cadrului legal în acest caz nu este decât o scuză, cu atât mai mult cu cât actualizarea acestuia, cu mici excepții nu a avut loc în ultimii 15 ani.

Lipsa unui sistem de evidență a Fondului forestier și problemele la delimitarea pădurilor pune riscuri de înstrăinare a terenurilor și ocupare abuzivă a acestora. Lipsa banilor pentru înregistrarea și delimitarea proprietății forestiere este o problemă mai mult de capacitate și interese, decât financiară, pentru că chiar și în cazul existenței resurselor financiare necesare acestea nu au fost valorificate, sau delimitarea a fost făcută incorect din contul terenurilor APL sau persoanelor fizice.

Mecanismul dării în arendă trebuie revăzut, iar în cazul în care va continua darea în arendă a pădurilor, este necesar ca acesta să fie făcut în baza proiectelor de dezvoltare, alese prin concurs. În cele ce privește contractele existente, este necesară urgentarea revederii sistemului de evidență a contractelor și condițiilor contractuale pentru a putea colecta banii din arenda acestor terenuri. Mai mult, este necesară și asigurarea accesului liber al populației în zonele date în arendă.

Care au fost unele din cele mai importante probleme în sănătate în 2015

Curtea de Conturi a analizat trei subiecte diferite în sectorul sănătății, gestiunea spitalelor, gestiunea FAOAM și gestiunea unui program național de sănătate, cel de combatere a hepatitelor virale B, C și D.

Gestiunea spitalelor naționale

- **Tip audit:** Audit al regularității cu elemente de performanță
- **Valoarea riscurilor:** 2.2 miliarde lei

¹⁸ ÎS ÎS: Bălți – 500,0 mii lei; Orhei – 50,0 mii lei; Telenești – 100, 0 mii lei; ÎS ÎSC „Sil-Răzeni ”– 103,5 mii lei; ÎS RN: „Codrii ”– 115,0 mii lei, „Plaiul Fagului” – 300,0 mii lei, „Prutul de Jos” – 1200,0 mii lei.

- **Număr de constatări:** 16
- **Număr recomandări:** 10

Despre raport: Anual, Curtea de Conturi este obligată să evalueze cum au fost cheltuiți banii FAOAM. Tradițional, acest exercițiu se soldează cu publicarea a 4 rapoarte de audit, unul dintre care se referă nemijlocit la gestiunea FAOAM, iar altele 3 se axează pe modul cum cei mai mari contractanți de servicii medicale (spitalele specializate) au oferit aceste servicii. Principalele iregularități identificate în Hotărârea nr 14. din 20 mai 2016 cu privire la Rapoartele de audit asupra conformității Raportului Guvernului asupra conformității gestionării și raportării situațiilor financiare de către Instituțiile Medico-Sanitare Publice Institutul de Medicină Urgentă, Spitalul Clinic Republican și Institutul Mamei și Copilului în anul 2015, țin de formarea prețurilor serviciilor medicale, relațiile patrimoniale în sistemul de sănătate, achiziția medicamentelor și accesul la serviciile medicale în spitalele naționale. Chiar dacă au fost analizate numai trei dintre instituțiile medicale de specialitate, celelalte spitale de acest nivel s-au confruntat cu aceleași probleme, aflându-se în situații similare, mai ales cea financiară.

Principalele probleme identificate de Curtea de Conturi

Spitalului Clinic Republican și Spitalului Clinic al Mamei și Copilului, Institutul de Medicină de Urgență, consumă împreună circa 47% din totalul serviciilor contractate de CNAM de la instituțiile medicale de profil, iar, circa 74% din veniturile acestor instituții le constituie contribuțiile CNAM. Despre cât de bine au fost cheltuiți acești bani, și cât de bine au asigurat acestea accesul la serviciu spitalicesc de calitate a cetățenilor din țară, în condițiile de austeritate bugetară și întârziere a procesului bugetar și alte probleme de fond, Curtea de Conturi încearcă să descrie în rapoartele anuale la acest subiect. Principalele probleme identificate țin de lipsa planurilor de gestiune a crizelor bugetare, reforma sistemului ocrotirii sănătății, gestiunea patrimoniului și achizițiile publice.

Gestiunea riscurilor în condiții de instabilitate bugetară.

Anul 2015 a fost unul complicat mai ales din cauza că instituțiile din sistemul ocrotirii sănătății au activat în condiții de instabilitate bugetară, bugetul fiind aprobat cu întârziere de cinci luni. În lipsa unor proceduri de gestionare a crizelor de acest gen, instituțiile medicale din țară nu au fost pregătite să facă față provocărilor ce țin de: planificarea cheltuielilor și asigurarea serviciilor medicale de calitate tuturor solicitanților, asigurarea cu medicamente a instituțiilor medicale, plata furnizorilor etc. Astfel, IMSP auditate au achiziționat medicamente și produse parafarmaceutice depășind suma limită planificată în planul de achiziții (cu 49 mil.lei), au fost înregistrate datorii față de furnizori (139.6 mil lei). Lipsa unui scenariu de funcționare în condiții de criză bugetară, a făcut ca în mediu 40% din totalul solicitărilor de medicamente din partea secțiilor spitalelor să fie respinse, iar circa alte 12.5% au fost onorate parțial. Având în vedere că această situație s-a repetat și 2016, cel mai probabil spitalele se vor confrunta cu aceleași probleme ca și în anul precedent.

Este necesară continuarea reformelor în sistemul de ocrotire a sănătății.

Sistemul național de sănătate a trecut în ultimii 10 ani prin importante procese de reformare, soldându-se cu succese moderate. Reforma instituțiilor medicale a început în 2004, atunci când spitalele au primit statut de instituție publică. A doua parte a reformei, prevedea optimizarea rețelei instituțiilor medicale, inclusiv ale celor naționale, proces care a început în 2011 și a fost stopat de Parlament în 2014. Astfel, deși au fost

optimizate câteva instituții, au rămas problemele ce țin de guvernanta spitalelor. Una din principalele provocări, identificată de Curtea de Conturi ține de gestiunea patrimoniului Ministerului dat de Minister în folosință spitalelor (clădiri, terenuri, utilaje), limitarea accesului populației la serviciile medicale, iregularități legate de costurile serviciilor medicale, problema achizițiilor în sistemul medical.

Gestiunea patrimoniului este una ineficientă. În prezent, Ministerul Sănătății nu are un agent care ar controla și gestiona patrimoniul său din spitalele naționale. Astfel lipsesc informații exhaustive despre starea, necesitățile și eventualele riscuri, cu care instituțiile medicale s-ar putea confrunta. La fel, lipsește o abordare sistemică în ceea ce ține de reutilizarea acestor instituții. Crearea unei agenții specializate de gestiune, ar rezolva această problemă.

Este limitat accesul cetățenilor la serviciile spitalicești. Limitarea accesului la serviciile medicale intervine în cazul în care persoana asigurată nu poate alege prestatorul de servicii. Astfel, instituțiile medicale de specialitate, au acordat servicii spitalicești peste numărul de contracte negociat cu CNAM (IMSP SCR – cu 193 cazuri, IMSP IMC – cu 4523 cazuri) a determinat cheltuieli suplimentare și costuri neacoperite în sumă de 50,2 mil.lei, ceea ce a generat iregularități ce țin de înregistrarea datoriilor față de furnizori (139,6 mil.lei pentru 3 IMSP). Problema datoriilor este un artificială, pentru că în orice caz este vorba de persoane asigurate, care ar fi achitate de CNAM, doar destinația ar fi diferită. Aici este vorba mai mult de o problemă de capacitate a Ministerului de a asigura că serviciile medicale de calitate în orice instituție medicală de profil, indiferent de nivelul acesteia.

Stoparea acestei reforme nu permis rezolvarea problemei prețului serviciilor medicale¹⁹. Metodologia de calcul ale acestora nu a fost actualizată din anul 2011, iar corectitudinea calcului acestora chiar și atunci a fost determinată mai mult de decizii politice²⁰, decât de realitățile economice. Curtea de Conturi, împreună cu reprezentanții instituțiilor medicale au stabilit într-un exercițiu că suma serviciilor medicale ar trebui să crească cu cel puțin 30 la sută.

Mai mult, nu există o legătură dintre complexitatea serviciului și prețul acoperit de CNAM (această evaluare a fost imposibilă pentru toate serviciile medicale contractate de CNAM în sumă de 5,2 miliarde de lei). Contractarea serviciilor medicale de la CNAM are loc în baza unui preț mediu, acoperindu-se diferențele de preț dintre serviciile medicale de aceeași natură din contul complexității acestora. Această formulă creează probleme mai ales în cazul spitalelor înalt specializate, care tratează în special cazuri complexe, și care necesită resurse financiare mari. Astfel stoparea procesului de optimizare a instituțiilor medicale la toate nivelele a dus la faptul că pe unele segmente ale sistemului spitalicesc se plătește mai mult pentru întreținerea clădirilor, personalului, servicii medicale din contul altor instituții care sunt mai eficiente.

Problema achizițiilor de medicamente nu a fost rezolvata nici din punct de vedere instituțional (cine și cum o face), dar nici din punct de vedere operațional (procesul de achiziții propriu zis). Astfel, nu există o viziune comună despre cum Ministerul Sănătății, prin reglementările sale, va contribui la crearea unei piețe a

¹⁹ <http://lex.justice.md/md/341845/>

²⁰ http://www.fes-moldova.org/media/publications/2015/Guvernanta_Spitalelor_FINAL_TIPAR.pdf

medicamentelor dinamice, cum este asigurat cel mai bun preț al medicamentelor²¹, cum și cine va face achizițiile de medicamente pentru spitale.

Încercările de reorganizare a sistemului de procurări, au fost fragmentare, lucru care nu a dus la succese notabile la acest capitol. Există încă problema prețului înalt al medicamentelor, și asigurarea instituțiilor cu produse medicamentoase înalt specializate. Piața medicamentelor este una destul de mică. Iată de ce procurarea medicamentelor și dispozitivelor medicale în mod centralizat, prin intermediul Agenției Medicamentului, ar fi trebuit să rezolve cel puțin problema prețului medicamentelor și asigurării necesităților sistemului de sănătate cu medicamente. Și deși, au fost înregistrate scăderi ale prețurilor medicamentelor, acesta este oricum mai mare ca media europeană²², una din cauze, după Curtea de Conturi, fiind capacitatea scăzută de negociere a Agenției în relațiile sale cu furnizorii. Problema prețurilor înalte la medicamente în cazul țării noastre poate eventual fi rezolvată prin aderarea la un sistem regional de achiziții, de exemplu cel al României, în condițiile în care cantitățile mai mari ar duce la scăderea prețurilor.

Planificarea necesarului de medicamente și substanțe parafarmaceutice. Problema asigurării necesarului de medicamente, ține de competența a trei actori, spitalele, Ministerul Sănătății, Agenția Medicamentului. La nivelul spitalelor, de cât de bine pot acestea să își planifice cheltuielile, depinde dacă vor interveni necesități suplimentare (49 mil de lei) sau surplus de medicamente (circa 12 mil lei) în anul de gestiune. Ministerul Sănătății este autoritatea care prezintă lista finală de medicamente și cantitatea pe care Agenția Medicamentului o va procura mai apoi în mod centralizat. Tot Agenția este cea care determină termenii contractelor (calitatea, termenii de livrare, gestiunea riscurilor). Rapoartele Curții de Conturi, au identificat probleme în special în cele ce țin de gestiunea contractelor de achiziții. Astfel, din această cauză, au fost livrate medicamentele cu întârziere de la 2 luni de zile la jumătate de an, sau nu au fost livrate deloc. Conducătorii instituțiilor medicale, au remarcat că deși contractele finale sunt încheiate de instituția medicală și furnizor, primele nu pot influența condițiile contractuale, pe când responsabilul direct de riscurile eventuale este instituția medicală.

²¹ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=307874>

²² http://www.ms.gov.md/sites/default/files/accesibilitatea_fizica_si_economica_a_medicamentelor_in_republica_moldova.pdf

Gestiunea Fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în anul 2015

- **Tip audit:** Audit al regularității
- **Valoarea riscurilor:** 2.2 miliarde lei
- **Număr de constatări:** 7
- **Număr recomandări:** 10

Despre raport: Hotărârea nr 14. din 20 mai 2016 cu privire la Rapoartele de audit asupra conformității Raportului Guvernului privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Bugetul Fondului Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală, este una din cele mai importante componente ale Bugetului Public Național, și reprezintă banii care finanțează cheltuielile pentru buna funcționare a sistemului de sănătate al țării. În 2015, aprobarea²³ veniturilor și cheltuielilor FAOM s-a efectuat cu întârziere, la 12.04.2015. Astfel, la începutul anului de referință CNAM s-a ghidat de un buget provizoriu²⁴, fiind preconizate, la nivelul anului precedent, venituri în sumă de 4654,5 mil.lei și cheltuieli în sumă de 4656,2 mil.lei, cu un deficit de 2,2 mil.lei. Ulterior, prin Legea FAOM au fost aprobate venituri în sumă de 5160,1 mil.lei, cu o creștere de 10,8%, și cheltuieli în sumă de 5260,1 mil.lei, cu o creștere de 13% față de bugetul provizoriu. În acest audit de regularitate, nu a identificat iregularități la corectitudinea utilizării banilor, ci mai degrabă o serie de provocări în guvernarea acestuia, care nu au permis ca cetățenii țării să beneficieze de cele mai bune servicii medicale disponibile. Astfel, cele mai mari provocări țin de administrarea veniturilor de către CNAM la Fond, despre cum sunt luate deciziile pe cheltuieli din acest fond și cât de responsabil sunt acești bani cheltuiți.

Rolul Casei Naționale de Asigurări în Medicină în asigurarea serviciilor de calitate

Una din cele mai mari provocări ale CNAM o constituie asigurarea unui nivel optim de venituri în Fond. Principalele surse de venituri, sunt transferurile din Bugetul de stat pentru persoanele a căror poliță este acoperită de către Guvern, și primele de asigurare medicală. La fel, deficitul de finanțare este acoperit din Bugetul de Stat.

Una din măsurile recente, promovate de CNAM și implementată ulterior a fost majorarea cuantumului primelor de asigurări obligatorii de asistență medicală, în cotă procentuală de la 8 la 9%. Curtea de Conturi, în raportul său, menționează că această majorare nu a fost una fundamentată nici de cadrul strategic de dezvoltare, nici prin acțiuni, și outputuri. CNAM, nu a putut să argumenteze cum aceste venituri suplimentare au contribuit la rezolvarea unor probleme de fond, sau la oferirea unor servicii medicale mai bune.

O altă problemă în asigurarea veniturilor în Fond ține de modul în care statul acoperă costurile la acordarea serviciilor de sănătate categoriei respective de persoane (2125,9 mil.lei). Formula clasică este că anual prin Legea bugetului de stat sunt transferate până la 12.1% din totalul cheltuielilor Bugetului de Stat, indiferent de numărul persoanelor asigurate. Până recent, această sumă, depășea suma cheltuielilor efective pentru asigurarea serviciilor medicale. În ultimii doi ani însă, și mai ales anul trecut, a crescut povara pe FAOM, din contul creșterii numărului de beneficiari (în special pensionari) asigurați din bugetul de stat, pentru aceeași pondere a cheltuielilor. CNAM a solicitat revederea formulei de transferuri pentru persoanele asigurate, dar orice majorare ar trebui însoțită de argumentarea acesteia.

²³ Art.47 alin.(1) lit.e) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014.

²⁴ Ordinul directorului CNAM nr.668-A din 23.12.2014 privind fondurile provizorii ale AOAM (buget provizoriu) pe anul 2015.

Ultimii doi ani au fost caracterizați de instabilitate bugetară și întârzierea calendarului bugetar. Astfel, acumularea veniturilor în FAOAM a avut loc fără respectarea ritmicității lunare și depline a transferurilor, iar pentru primele 6 luni CNAM nu a putut să-și onoreze obligațiile față IMSP și alți furnizori. În aceste circumstanțe, CNAM a utilizat mijloacele fondului de rezervă (77,8 mil.lei) pentru achitarea integrală a volumului de servicii medicale din fondul de bază (cu întârziere). Una din principalele cauze ale acestei situații, pe lângă instabilitatea politică și bugetară, este lipsa unor proceduri de gestiune a crizelor bugetare de acest tip. Ministerul Sănătății, dar nici CNAM nu a elaborat și dacă e să judecăm planului de dezvoltare strategică 2014-2020 CNAM nu consideră gestiunea riscurilor bugetare un subiect important. Având în vedere că în 2016 situația s-a repetat, cu cea mai mare probabilitate IMSP și furnizorii se vor confrunta cu problemele anului trecut.

Constrângerile Casei Naționale la contractarea serviciilor medicale

Raportul Guvernului privind executarea fondurilor obligatorii de asistență medicală în anul 2015 include informații privind direcțiile de utilizare a mijloacelor FAOAM, inclusiv cheltuielile instituțiilor medicale sub aspectul tipurilor de instituții și categoriilor acestora. Principalele concluzii se referă la planificarea cheltuielilor, executarea contractelor, lipsa indicatorilor de monitorizare a rezultatelor obținute după cum urmează:

- Aprobarea de către CNAM a obiectivelor prioritare ale Fondului măsurilor de profilaxie în lipsa indicatorilor de rezultat, cu axarea pe indicatorii de produs/evenimente (număr de copii, de instruiți etc.), nu a asigurat evaluarea gradului de îndeplinire a scopurilor stabilite la executarea mijloacelor acestui Fond;
- La executarea Fondului de dezvoltare și modernizare a prestatorilor publici de servicii medicale, managementul CNAM nu a asigurat organizarea unui sistem de consolidare a responsabilizării și justificării gestionării optime a resurselor²⁵ (154,3 mil.lei), în special a proceselor de documentare și raportare, acceptare spre plată a cererilor de rambursare, precum și de monitorizare a contractelor de finanțare, inclusiv a îndosarierii documentelor, ceea ce nu a oferit siguranța informațiilor privind progresul obținut;
- Procesul de contractare a volumului serviciilor medicale nu a fost documentat de către CNAM, prin întocmirea proceselor-**verbale** ale negocierilor privind stabilirea indicatorilor specifici (tariful și complexitatea acestora), ceea ce nu oferă auditului justificări suficiente asupra conformității și transparenței contractării serviciilor medicale de către Companie;
- La raportarea serviciilor medicale prestate, instituțiile medicale au întocmit facturi în regim electronic, care în mod automat generează data eliberării facturii, dar fără posibilitatea de a introduce manual și data livrării serviciilor, ceea ce a determinat înregistrarea neconformă a serviciilor medicale în evidența contabilă a Companiei;

Concluzii:

Principala problemă în sectorul sănătății rămâne capacitatea scăzută a sistemului de a asigura servicii medicale de calitate cetățenilor. Acest lucru a avut loc printre altele din cauza lipsei de capacitate de gestiune a crizelor în condiții de instabilitate bugetară. La fel, acesta nu asigură libertatea alegerii prestatorului de

²⁵ Art.1 din Legea nr.229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern.

servicii medicale beneficiarului, potențialul pacient fiind nevoit să beneficieze de tratament în instituția medicală de specialitate unde este trimis de către medicul de familie sau medicul specialist din cadrul Centrului medicilor de familie, chiar dacă calitatea serviciilor diferă.

Lipsa unui agent care ar gestiona patrimoniul Ministerului sănătății dat în folosință spitalelor face ca Ministerul sănătății să nu cunoască necesitățile reale de investiții capitale, procurări de utilaj de care instituțiile din subordinea sa au nevoie. Actualmente aceste solicitări intervin în mod individual de la spitale, neexistând un raport integral în acest sens.

Performanța Programului național de combatere a hepatitelor virale B, C și D

- **Tip audit:** Audit de performanță
- **Valoarea riscurilor:** 580.1 mil lei
- **Număr de constatări:** 5
- **Număr recomandări:** 7

Despre raport: Hepatitele virale B, C și D constituie o problemă majoră de sănătate publică pentru Republica Moldova. Astfel, în anul 2015 numărul persoanelor bolnave cu hepatite cronice și ciroze hepatice de origine virală a constituit 48,1 mii persoane, fiind în continuă creștere, comparativ cu anii precedenți (44,4 mii bolnavi în 2013). În același timp, potrivit datelor Organizației Mondiale a Sănătății, Republica Moldova se află pe primul loc după mortalitatea prin ciroze hepatice (71,2 cazuri de deces la 100 mii populație).

În scopul reducerii morbidității, invalidității și mortalității determinate de hepatitele virale acute și cronice, cirozele hepatice, pentru a atinge un indice de incidență (caz nou) comparabil cu cel al țărilor Comunității Europene, a fost elaborat, aprobat și realizat **Programul național de combatere a hepatitelor virale B, C și D pentru anii 2012-2016**.

Auditul a constatat că, în perioada auditată (2013-2015), mijloacele financiare real achitate (circa 115,2 mil.lei) pentru realizarea activităților Programului au constituit circa 20% din suma planificată (580,1 mil.lei). Acest program nu a avut succesele așteptate, deoarece;

✓ **la etapa de elaborare/planificare** (Centrul Național de Sănătate Publică), acceptare (Ministerul Sănătății) și aprobare (Guvern) a Programului, nu au fost identificate sursele de acoperire a cheltuielilor aferente activităților specifice (mai mult de 50%), pentru atingerea obiectivelor;

✓ **la etapa de realizare** a Programului, Ministerul Sănătății și entitățile implicate nu au asigurat instituirea unui sistem de control intern eficient, orientat spre diminuarea și/sau excluderea riscurilor de neexecutare a Programului, care se exprimă prin: (i) neelaborarea și nedescrierea proceselor de bază pentru cele mai semnificative etape de implementare a Programului, cu stabilirea responsabilităților persoanelor-cheie din cadrul instituțiilor implicate; (ii) neidentificarea surselor de finanțare a activităților și insuficiența mijloacelor financiare disponibile, care au generat neatingerea nivelului preconizat al unor indicatori stabiliți în Program și nerealizarea unor activități specifice (crearea bazei de date a bolnavilor cu hepatite virale și a paginii web);

✓ **la etapa de monitorizare și control**, Ministerul Sănătății și instituțiile abilitate nu au întreprins măsuri și activități suficiente de monitorizare și control, prin ce nu au asigurat raportarea veridică, reală și completă a rezultatelor obținute;

✓ **la etapa de raportare**, Ministerul Sănătății nu a elaborat și nu a aprobat o metodologie unică de raportare pentru toți participanții la procesul de implementare a Programului, fapt ce nu a asigurat raportarea realizării indicatorilor scontați, a deficiențelor și problemelor identificate, precum și nu au fost determinate soluțiile necesare pentru remedierea acestora, în scopul adoptării unor decizii orientate spre creșterea eficacității și calității activităților specifice ale Programului.

Concluzii: Ministerul Sănătății nu dispune de suficiente capacități pentru a elabora și gestiona programele dedicate în sănătate. Principalele provocări țin de planificarea acestor programe, elaborarea indicatorilor de rezultat, obiectivelor și rezultatelor ce urmează a fi atinse. La etapa de implementare și realizare nu au fost suficient de bine descrise acțiunile care urmau să realizeze obiectivele propuse, responsabilii și perioada de timp. Lipsa mecanismelor de control a dus la faptul că nu a putut fi asigurată implementarea acțiunilor propuse.

Monitoringul financiar al instituțiilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat

- **Tip audit:** Audit de performanță
- **Număr de constatări:** 5
- **Număr recomandări:** 6
- **Valoarea bunurilor auditate:**
- **Riscuri identificate:**
- **Instituții vizate:** Ministerul Finanțelor , Agenția Proprietății Publice, IFPS, BNS.

Despre ce este acest raport. Acest raport a fost unul realizat de către Curtea de Conturi și analizează cât de bine este monitorizată activitatea instituțiilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, în special în cele ce vizează realizarea de către Ministerul Finanțelor a sarcinilor și activităților în procesul de monitoring financiar ale acestora.

Principalele constatări: Principalele constatări care au fost formulate de Curtea de Conturi vin ca răspuns la o serie de întrebări pe care auditorul și le-a pus în cadrul misiunii de audit și ele țin de ambiguitatea cadrului legal existent care a creat probleme ce țin de delimitarea responsabilităților de monitoring financiar, lipsa mecanismelor de responsabilizare a părților implicate în gestiunea acestor instituții și lipsa de transparență a activității acestora.

Datele și informațiile acumulate la organizarea activității de monitoring financiar sunt integrale și relevante?

Monitorizarea financiară în cadrul actual are loc în lipsa informațiilor exhaustive despre performanța instituțiilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat. Această situația a fost posibilă din cauza lipsei de coordonare a mandatelor diferitor instituții responsabile de colectarea datelor relevante. De colectarea informațiilor privind activitatea acestor instituții sunt responsabile mai multe autorități (BNS, AAP, IFPS, MF), care ulterior este compilată de Ministerul Finanțelor în trei tipuri de rapoarte: trimestrial (elaborat la necesitate) și două rapoarte obligatorii, semestrial și nota informativă anuală.

Ministerul Finanțelor nu a putut oferi o imagine generală despre cum au fost gestionate aceste instituții și performanța acestora în nici unul din aceste rapoarte.

În cazul rapoartelor trimestriale și semestriale, acestea nu pot fi generate ordinar din cauză că BNS (principalul furnizor de informații) generează doar informații anuale în baza rapoartelor trimestriale ale instituțiilor. O altă provocare o constituie și faptul necoordonării calendarelor de elaborare ale rapoartelor anuale. Astfel, în cazul rapoartelor anuale Ale Agenției Proprietății publice, acestea sunt elaborate cu o întârziere de 15 zile față de termenul limită în care MF ar trebui să prezinte nota informativă analitică anuală, existând riscul ca MF să opereze cu date care nu mai sunt actuale.

O a doua cauză, este că nici una din instituțiile relevante nu deține informația integrală despre starea economică a tuturor instituțiilor de stat și societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat, din cauza neconformării entităților economice la prevederile cadrului legal. Astfel 20 din cele 230 de instituții nu au prezentat deloc aceste informații.

Lipsesc reglementările care ar descrie clar modul în care are loc gestiunea entităților ce dețin cota statului mai mică de 50%. Agenția Proprietății Publice este unica instituție care monitorizează activitatea instituțiilor, unde cota de participare a statului este mai mare de 30% și care generează rapoarte anuale la acest subiect. Acesta este însă mai puțin popular și aproape deloc discutat de Guvern, în condițiile în care cele mai mari pierderi financiare și înstrăinare a patrimoniului dat în folosință sunt înregistrate anume de entitățile economice unde cota statului este mai mică de 50%. Astfel pentru perioada auditată, aceste instituții au înregistrat pierderi semnificative – de 2542,1 mil. lei (27 S.A. – profit net în sumă de 185,0 mil. lei, 30 S.A. – pierderi nete în sumă de 2742,6 mil. lei, 1 S.A. – rezultat financiar nul). Astfel, aceste 59 de entități economice au generat de 7 ori mai multe pierderi decât de suma pierderilor înregistrate de pentru 238 instituții de stat și

Desfășurarea monitoringului financiar asigură evaluarea consolidării disciplinei financiare și eficienței gestionării patrimoniului public?

Pentru a putea monitoriza activitatea acestor tip de instituții, „the ownership entity/fondatorul”, trebuie să dețină informații relevante, actuale și prezentate în mod regulat. Acest lucru permite excluderea surprizelor, dar mai și oferă timp pentru a reacționa adecvat în cazul apariției unor probleme din partea autorităților. Bunele practici spun că pentru a avea un monitoring eficient, acesta trebuie să fie o activitate cu caracter permanent.

Principalii actori care sunt implicați în procesul de gestiune a acestor entități economice „funcțiile de deținător de acțiuni (părți sociale) în societățile comerciale cu capital integral sau parțial de stat” este responsabilă Agenția Proprietății Publice subordonată Ministerul Economiei. Totodată, Ministerele de ramură sunt cele care apără interesele statului în companiile care statul deține pachete minoritare de acțiuni, iar în instituțiile de stat sau cele cu capital majoritar de stat, sunt responsabile de rezultatele economico-financiare

a instituțiilor. De asemenea, Ministerul Finanțelor are obligația de a efectua "monitoringul financiar al activității instituțiilor de stat și al activității societăților comerciale cu capital integral sau majoritar de stat"²⁶

Unul din primii pași în stabilirea unui mecanism de monitorizare financiară, este stabilirea indicatorilor de performanță pe care prin intermediul consiliului, administratorul/managerul trebuie să le realizeze. Fondatorul influențează direct sau indirect prin reprezentanții săi în consiliile de administrație, indicatorii de performanță a instituției. Prima problemă la acest capitol constă în faptul că de cele mai multe ori Fondatorul nu poate să seteze foarte clar care sunt obiectivele și indicatorii de performanță ale acestor instituții, iar Ministerul Finanțelor, poate doar recomanda instituțiilor și fondatorilor să o facă, dar și să-și stabilească un mecanism prin care să poată evalua performanțele istorice ale acestor instituții. Mai mult, reprezentanții fondatorului în consiliile de administrație nu își exercită funcțiile decât formal, unii dintre ei fiind membri în mai mult de 5 consilii administrative diferite.

A doua problemă o constituie că reglementările actuale, și atribuțiile Ministerului Finanțelor permit ca acesta să evalueze doar situația financiară a instituției²⁷ nu și a performanței acesteia și a riscurilor cu care acestea se confruntă sau pot surveni. De exemplu, în cazul oferirii unui serviciu, întreprinderea poate înregistra profit, acest lucru neînsemnând deloc că serviciul oferit este unul de calitate. Rapoartele despre performanța instituțiilor sunt individual prezentate Fondatorului, neexistând un raport care să analizeze și să sintetizeze situația de ansamblu, iar acesta la rândul lui nefiind obligat să prezinte Ministerului Finanțelor sau Agenției Proprietății Publice.

Rezultatele monitoringului financiar sunt valorificate de către autoritățile administrației publice centrale în vederea stabilirii acțiunilor de eficientizare a gestionării patrimoniului public?

Rezultatele monitoringului financiar efectuat de Ministerul Finanțelor nu servesc drept sursă suplimentară la elaborarea Raportului privind administrarea și deținutarea proprietății publice de către APP, deoarece nu sunt corelate termenii de prezentare a informațiilor și a sferei de analiză. Mai mult, aceste rezultate nu sunt luate în considerare și discutate în spațiul public nici de către Parlament, la etapa aprobării Bugetului de Stat, nici în Guvern, la nivelul cabinetului de miniștri, sau chiar la nivel de fondator. Tot ce poate face în mod independent Ministerul Finanțelor, este să înainteze Inspecției Financiare propuneri de efectuare a inspecțiilor financiare²⁸ la entitățile unde au fost identificate riscuri, în baza mai multor indicatori, cum ar fi: diminuarea profitului; înregistrarea pierderii nete; depășirea consumurilor și cheltuielilor asupra veniturilor; rata corelației dintre activele nete și capitalul social; datoriile față de bugetul public național etc.

²⁶ http://www.expert-grup.org/old/library_upld/d540.pdf

²⁷ Ministerul evaluează anual indicatorii de performanță financiară înregistrați, cum ar fi: rata de rentabilitate, coeficientul de lichiditate, solvabilitatea, subsidiile acordate de bugetul de stat, informația despre obligațiile fiscale (calculate, achitate și restanțele admise), precum și facilitățile (înlesnirile) fiscale)

²⁸ Pct.1.1.4. din Planurile de activitate ale Direcției Analiză și Reglementări a Activelor și Sectorului Financiar pentru anii 2013 și 2014.

Concluzii: Întreprinderile de stat din țară, pe lângă activitatea economică și realizarea profitului, mai au o sarcină importantă și anume, realizarea interesului public. Din cele peste 200 de entități economice, până acum nu a fost efectuat un diagnostic al acestora, din perspectiva bunurilor de interes public și strategice pe care acestea le realizează.

Ministerul Finanțelor este autoritatea care realizează monitorizarea activității financiare ale acestor entități economice, în baza unui set limitat de indicatori financiari, stabiliți prin lege, care nu sunt suficienți pentru a putea face concluzii relevante despre activitatea acestor întreprinderi. Mai intervine și problema neconformării întreprinderilor și fondatorilor, care nu furnizează deloc sau cu întârziere aceste date. Calitatea rapoartelor de monitoring financiar, are de suferit, în primul rând din cauza că la momentul elaborării acestor rapoarte informația prezentată nu este completă și în unele cazuri, este depășită.

Astfel, actualmente, Ministerul Finanțelor nu poate genera decât anual date despre situația financiară instituțiilor, din cauza (i) faptului că BNS deși colectează trimestrial aceste date, le generează în bază anuală, (ii) o parte din întreprinderi nu oferă nici o informație financiară Fondatorului sau Ministerului finanțelor. O altă concluzie la acest raport este că este insuficientă doar analiza indicatorilor financiari ale întreprinderii pentru a evalua performanța acesteia. Pentru aceasta, Guvernul trebuie să formuleze obiective și sarcini pentru managerii acestor întreprinderi, să facă o legătură directă dintre remunerarea acestora și rezultatele obținute, să revizuiască rolul delegaților săi în consiliile de administrație, altfel spus, este necesară revizuirea managementului corporativ al acestor tip de întreprinderi