

# **Despre cum se pierde banii publici: Monitorizarea executării Hotărârilor Curții de Conturi pe anul 2016**

Autor: Tatiana Savva

Iunie, 2017

## **Notă de limitare a responsabilității**



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

### **Despre publicația „Despre cum se pierd banii publici: sinteza rapoartelor Curții de Conturi”**

„Despre cum se pierd banii publici: monitorizarea executării recomandărilor Curții de Conturi” este o publicație anuală elaborată de către EXPERT-GRUP din 2011, scopul căreia este de a dezvălui nivelul executării recomandărilor Curții de Conturi care au fost formulate de aceasta în rapoartele sale pe parcursul anului.

# Cuprins

<b>Lista de figuri</b> .....	<b>3</b>
<b>Lista Boxelor</b> .....	<b>3</b>
<b>Lista de tabele</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducere</b> .....	<b>5</b>
<b>Metodologia</b> .....	<b>5</b>
<b>Evoluția activității de audit a Curții de Conturi</b> .....	<b>8</b>
<b>Evoluția executării recomandărilor Curții de Conturi</b> .....	<b>11</b>
Evoluția generală a nivelului de executare al recomandărilor Curții de Conturi.....	11
Evoluția recomandărilor Curții de Conturi după tipul și nivelul de executare al acestora.....	12
Rezultatele evaluării executării recomandărilor pe instituții.....	12
Executarea recomandărilor Curții de Conturi în dependență de domeniul de intervenție a acestora.....	15
<b>Relațiile Curții de Conturi cu principalii parteneri</b> .....	<b>19</b>
<b>Concluzii și recomandări</b> .....	<b>21</b>
<b>Despre Expert-Grup</b> .....	<b>22</b>
CINE SUNTEM.....	22
PARTENERI ȘI DONATORI.....	22

## Lista de figuri

Figura 1. Evoluția numărului de rapoarte ale CC și a numărului mediu de recomandări per raport.....	9
Figura 2 Structura recomandărilor CC(%), 2011-2015.....	12

## Lista Boxelor

Boxa 1. Definirea termenilor de cerințe și recomandările CC.....	8
Boxa 2. Exemple privind natura și complexitatea recomandărilor Instituțiilor Superioare de Audit din țările de referință.....	9
Boxa 3. Nivele de executare ale cerințelor și recomandărilor conform Curții de Conturi.....	11
Boxa 4. Exemple de răspunsuri ale autorităților care nu au fost admise conform criteriilor de relevanță.....	13

## Lista de tabele

Tabelul 1. Executarea recomandărilor HCC, 2011-2015.....	11
Tabelul 2. Evaluarea disciplinei răspunsurilor entităților auditate din cadrul APL, 2012 - 2016.....	13

Tabelul 3. Evaluarea disciplinei răspunsurilor Autorităților Publice Centrale, 2013 - 2016 .....	14
Tabelul 4. . Evaluarea comparativă a calității răspunsurilor (%), 2015 - 2016.....	14
Tabelul 5. Executarea recomandărilor CC în dependență de iregularitatea identificată în APL pentru anul 2015 - 2016(%). .....	16
Tabelul 6. Executarea recomandărilor CC în dependență de iregularitatea identificată în APC pentru anul 2016, (%) ....	17
Tabelul 7. Materialele CC remise organelor de drept. ....	19

# Introducere

Unul din cele importante subiecte discutate în spațiul public în ultimii trei ani a fost modul în care au fost cheltuiți banii publici și gestionat patrimoniul public, transparența și eficiența utilizării acestora. Curtea de Conturi a fost instituția publică care a oferit în mod constant informații în rapoartele sale despre modul în care se cheltuiesc banii de Autoritățile Publice Centrale și Locale și performanța sectorului public. Tot în rapoartele sale, instituția de audit a venit cu recomandări, executarea cărora este obligatorie pentru instituțiile auditate. Aceste recomandări au drept scop îmbunătățirea managementului public, iar executarea lor în termen presupune diminuarea eventualelor riscuri de utilizare neconformă a banilor publici

În ciuda faptului că recomandările Curții de Conturi contribuie la o mai bună gestiune a resurselor financiare și patrimoniului public, acestea au grad scăzut de implementare. Acest lucru a dus la faptul că pe parcursul anilor, o serie de organizații non guvernamentale, dar și parteneri de dezvoltare, au devenit promotorii rezultatelor obținute de către Curtea de Conturi. Drept urmare au fost demarate acțiuni de dezvoltare a capacităților de comunicare și control public a Parlamentului, pentru sporirea rolului acestuia în controlul gestiunii resurselor publice .

Acest raport, vine să completeze imaginea oferită de Curtea de Conturi în rapoartele sale anuale despre gradul de executare al recomandărilor. Astfel, pe lângă prezentarea generală a evoluției executării recomandărilor Curții de Conturi în ultimii ani, raportul își propune să evalueze nivelul executării recomandărilor pe instituții auditate, tip de recomandare și pe domeniul de acțiune a recomandării. În acest context, obiectul studiului sunt Hotărârile Curții de Conturi pe anul 2015 -2016, al căror termen de executare a expirat.

Primul capitol descrie imaginea generală a executării recomandărilor Curții de Conturi din cele 41 de rapoarte de audit publicate în 2015 și 2016, al căror termen de executare expirase la data de 1 iunie 2017. De asemenea, în raport este analizată dinamica principalelor schimbări față de anii trecuți. Din cele 1446 de recomandări care au fost înaintate în această perioadă 36.9% au fost îndeplinite, nivelul de executare schimbându-se nesemnificativ față de anii trecuți.

Clasificarea recomandărilor în funcție de caracteristicile de bază ale acestora: (i) tehnice, (ii) operaționale și (iii) de modificare a cadrului normativ, similară celei utilizate de Curtea de Conturi, permite identificarea structurii recomandărilor după natura lor, evoluția acestora și înțelegerea cauzelor neexecutării acestor recomandări. Istoric, recomandările cu caracter tehnic au avut un grad înalt de implementare, fapt care a dus la diminuarea cu peste 32% a numărului recomandărilor de acest tip în perioada analizată. Recomandările operaționale au înregistrat cel mai înalt grad de executare de peste 68%, fiind în creștere cu peste 18% față de anii trecuți. Complexitatea subiectelor abordate de către instituția de audit a dus la majorarea numărului de recomandări de modificare a cadrului legal de la 12% la 20% din totalul recomandărilor. Acest tip de recomandări au cel mai scăzut nivel de implementare, iar prelungirea termenului de executare până la 18 luni, nu a dus la schimbări majore.

Un alt aspect tratat în această lucrare este nivelul de executare al recomandărilor Curții de Conturi pe instituții, prin evaluarea răspunsurilor entităților responsabile de executarea recomandărilor cu ajutorul a trei indicatori complecși: disciplina, calitatea și impact. În acest sens, este important de menționat faptul că Autoritățile Publice Centrale și cele Locale înregistrează performanțe similare la acest capitol. Aproape 50% din autorități răspund în termen, oferind răspunsuri de calitate. În același timp, doar 20% din soluțiile oferite de autorități oferă schimbări reale pentru un sector public performant.

## Metodologia

Monitorizarea executării recomandărilor Curții de Conturi (CC) are drept scop asigurarea executării lor în termen, dar și informarea operativă a organelor ierarhic superioare și ale celor de drept, a cetățenilor despre eventualele riscuri de

utilizare neconformă a banilor publici. Acest studiu a fost efectuat în baza răspunsurilor autorităților și care sunt publicate pe pagina web a instituției de audit. Dat fiind faptul că începând cu anul 2015, a fost modificat termenul de executare a recomandărilor de la 6 luni la perioadă de până la 18, obiectul studiului nostru sunt hotărârile CC pe perioada 2015 -2016, al căror termen de executare a expirat la 1 iunie 2017(1446 recomandări).

De asemenea, din analiză au fost excluse hotărârile CC în care s-a concluzionat că situațiile financiare oferă o imagine fidelă sau sunt prezentate cu fidelitate și în conformitate cu cadrul de raportare financiar aplicabil – cazurile în care auditorul a exprimat o opinie fără rezerve. Printre acestea se regăsesc Hotărârile Curții de Conturi (HCC) cu privire la conturile de execuție a bugetului de stat și cu privire la situația financiară pentru unele reforme în desfășurare la acel moment (educație, sănătate).

Scopul cheie al acestui studiu însă este evaluarea **nivelului de executare** al recomandărilor pe **instituții, tip de recomandare și domeniul de acțiune**. Pentru evaluarea răspunsurilor entităților auditate la recomandările HCC au fost utilizate următoarele criterii de evaluare: disciplina, calitatea răspunsului, impact.

**Disciplina** a fost evaluată prin prisma respectării termenului stabilit pentru executarea HCC, a structurii răspunsului (reflectă integral sau nu recomandarea), relevanța acestuia. Fiecare sub - indicator a fost evaluat pe o scara de la 1 la 3. Valoarea Indicatorului este calculată ca valoarea medie a sub - indicatorilor de relevanță și respectarea termenului.

Sub – indicatorii de disciplină au fost evaluați în felul următor:

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

**Calitatea răspunsului** a fost evaluată considerând 3 sub indicatori – nivelul îndeplinire a recomandărilor sau măsura în care o acțiune concretă oferă o soluție pentru înlăturarea denaturărilor depistate, nivelul de implementare la zi a recomandărilor, justificarea măsurilor întreprinse prin anexarea actelor justificative. Fiecare sub - indicator de calitate a fost evaluat pe o scara de la 1 la 3:

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

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

Nivelul de executare al recomandărilor și cerințelor este calculat **pentru fiecare dintre tipurile de recomandări** formulate (tehnice, operaționale și de modificare cadrului legal), la fel ca și nivelul general de executare a tuturor acestora. Recomandările **tehnice** vizează implementarea unor măsuri concrete în cadrul reglementărilor interne și externe existente și care nu necesită eforturi financiare speciale.<sup>1</sup> De regulă, acestea se referă la ținerea evidenței contabile în conformitate cu regulamentele existente, modul de funcționare a departamentelor și interacțiunii acestora, asigurarea transparenței în activitate, etc. Realizarea recomandărilor tehnice ține exclusiv de dorința factorilor de decizie interni ai instituției auditate

<sup>1</sup>Despre cum se pierd banii publici: Monitorizarea executării Hotărârilor Curții de Conturi pe anul 2011, Expert-Grup.

de a implementa recomandările. Recomandările tehnice cel mai des întâlnite în rapoartele CC țin de estimarea veniturilor de la darea în locațiune a bunurilor publice și stabilirea unui proces de control intern.

Recomandările **operaționale** (de procedură) reprezintă măsurile ce vin să înlăture neajunsurile depistate în procesul de funcționare a instituțiilor ca urmare a unor reglementări sau capacități interne insuficiente.<sup>2</sup> De regulă, recomandările țin de modificarea regulamentelor interne ale instituției sau a celor emise de instituțiile reglatoare și/sau ierarhic superioare, cu excepția necesității modificării actelor emise de Guvern, Parlament sau instituții independente (de exemplu BNM). De asemenea, aici se atribuie recomandările ce vin cu importante modificări în structura organizatorică a instituției sau necesită resurse financiare importante pentru implementarea recomandărilor. Recomandările operaționale cel mai des întâlnite în rapoartele CC țin de regularitatea transmiterii bunurilor publice, procurarea terenurilor din proprietatea privată în proprietatea publică și de modificare a unor regulamente interne.

**Recomandările cu privire la modificarea cadrului normativ** vizează elaborarea și aprobarea actelor normative emise de Guvern, Parlament, sau o instituție independentă.<sup>3</sup> Procesul de implementare a recomandărilor cu privire la modificarea cadrului normativ este mai complex decât în cazurile sus menționate, deoarece entitatea nemijlocită ce urmează să beneficieze de la implementarea recomandărilor trebuie să înainteze Guvernului propuneri de modificare a actualului cadru normativ în vederea soluționării problemelor depistate în urma raportului Curții.

---

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

## Evoluția activității de audit a Curții de Conturi

Anual echipele de auditori ale CC, pe lângă instituțiile vizate direct în rapoartele sale, colectează probe de audit în caz de necesitate de la alte instituții, care au tangență cu domeniile auditate. În perioada 2015 -2016 au fost efectuate 80 de misiuni de audit și colectate probe de audit de la 1070 de entități, care au fost vizitate cel puțin o dată în cadrul misiunilor de audit. În rezultatul acestor misiuni au fost publicate 77 rapoarte de audit, aprobate prin HCC. Aceste hotărâri conțin recomandări, care sunt obligatorii pentru instituțiile auditate. În procesul de monitorizare CC urmărește modul în care entitatea vizată în HCC îndeplinește cerințele și recomandările acesteia (Boxa 1). Rezultatele monitorizării sunt publicate în rapoartele anuale de activitate a CC.

### Boxa 1. Definirea termenilor de cerințe și recomandările CC

**Cerințe** – solicitări înaintate prin hotărâre de către Plenul Curții de Conturi entității auditate, precum și altor organe și instituții în rezultatul examinării și aprobării, în modul stabilit a rapoartelor de audit.

**Recomandări** – propuneri înaintate în raportul de audit entităților auditate, rezultate din constatări și concluzii, menite să remedieze deficiențele/ abaterile constatate în procesul de audit.

*Sursa: Regulamentul cu privire la monitorizarea executării cerințelor și implementării recomandărilor Curții de Conturi*

În acest raport vom analiza 41 din cele 77 rapoarte de audit, pentru care termenul de executare al recomandărilor a expirat la 1 iunie 2017. În cele 41 rapoarte de audit, 7 au vizat activitatea Autorităților Publice Locale (APL). Restul au analizat performanța Autorităților Publice Centrale, întreprinderi municipale, întreprinderi de stat și alte entități independente. În perioada 2015- 2016 s-a înregistrat o scădere a numărului de rapoarte, de recomandări și a numărului de recomandări pe raport. .

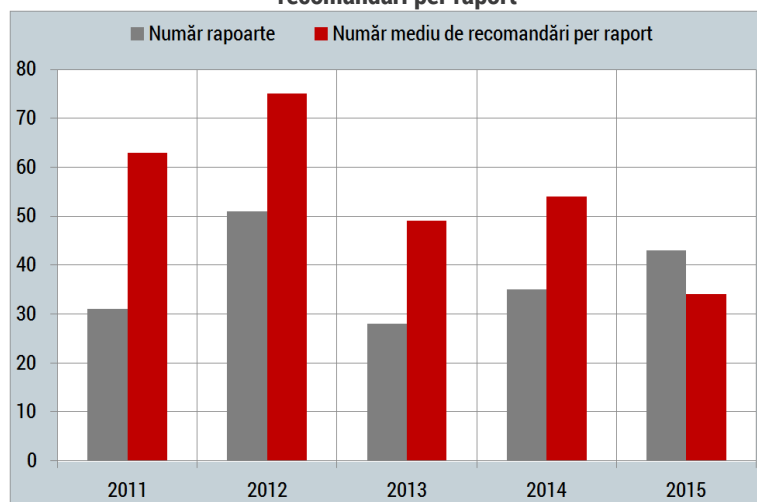
**Una din tendințele principale în ultimii ani o constituie scăderea numărului de rapoarte de audit** efectuate de către instituția de audit. Astfel, în perioada 2015 - primul trimestru al anului 2016 CC a produs 41 de rapoarte de audit, ceea ce este de 1.7 ori mai puțin decât în anul 2012. În același timp, se păstrează numărul foarte mare de recomandări formulate în rapoartele de audit ce vizează Autoritățile Publice Locale (40% din totalul recomandărilor au fost formulate în 7 rapoarte de audit ce vizează raioanele Bălți, Drochia, Florești, Criuleni, Dondușeni, Cimișlia, Orhei). Dacă ar fi să excludem recomandările din ultimele, atunci numărul total de recomandări formulate a scăzut aproape 2 ori.

**Deși numărul recomandărilor a scăzut cu mai mult de 37% față de anul 2012**, , acesta rămâne unul mare (Figura 1). Dacă e să considerăm și numărul mare a entităților vizate, atunci procesul de monitorizare al executărilor este unul anevoios. Grație implementării unui sistem informațional de monitorizare a executărilor, care utilizează o clasificare a recomandărilor după natura lor, perioada de implementare și instituție responsabilă, această sarcină a devenit însă mai simplă. Publicarea acestor rezultate pe pagina oficială a instituției contribuie pe de o parte la transparentizarea procesului de management public, pe de altă parte la responsabilizarea instituțiilor vizate.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> <http://ccrm.md/hotariri.php?l=ro>



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



*Notă: Valorile pentru anul 2015 conțin datele pentru 2 rapoarte din 2016 al căror termen de executare a expirat.*

*Sursa: Curtea de Conturi*

În același timp, în perioada analizată se observă o scădere a numărului mediu de recomandări per raport de la 63 în 2011 la 35 recomandări în 2015 (Figura 1).

În ultimii trei ani CC a continuat eforturile de reducere a complexității recomandărilor formulate. **Totodată**, peste o treime dintre acestea continuă să fie complexe (conțin 1-2 recomandări de natură diferită) (Boxa 2).

Trebuie să menționăm că pe parcursul ultimilor 2 ani a scăzut numărul recomandărilor cu caracter mixt (tehnic-operationale, operaționale cu elemente de modificare a cadrului legal) cu aproape 30%. Acest lucru poate fi explicat prin creșterea capacității personalului CC și schimbărilor care au avut loc în instituție. În același timp, o altă treime din recomandări continuă să aibă un grad înalt de complexitate. Aceasta se adresează în special recomandărilor făcute de auditori în rapoartele ce vizează APL, rapoarte care conțin cel mai mare număr de recomandări. Astfel, din cele peste 570 de recomandări adresate APL, aproape jumătate dintre acestea au avut un grad de complexitate mare, situație care presupunem că a îngreunat procesul de monitorizare a executării recomandărilor CC.

#### **Boxa 2. Exemple privind natura și complexitatea recomandărilor Instituțiilor Superioare de Audit din țările de referință**

##### Suedia:

- Raportarea cheltuielilor fiscale existente ar trebui să prezinte și să explice schimbările materiale în previziunile de buget privind cheltuielile fiscale în raport cu prognozele anterioare.
- Raportarea cheltuielilor fiscale pe categorii de cheltuieli ar trebui să fie elaborată astfel încât acestea să justifice realizarea obiectivelor stabilite de Guvern
- În raport cu obiectivele stabilite de Guvern deciziile care implică cheltuieli fiscale ar trebui să justifice alegerea acestora.

##### Statele Unite ale Americii:

- Departamentul pentru Comerț și Administrare a spațiului aeronic are nevoie de elaborarea unei strategii pentru extinderea utilizării Programului său de studiu hidrografic, utilizând resursele domeniului privat conform legii.

##### Spania:

- Includerea scenariilor de risc bugetar în planificarea bugetelor locale.

##### Estonia:

- Autoritățile publice locale ar trebui să reducă riscurile de corupție și să se concentreze pe întreprinderile municipale.

*Sursa: Paginile web oficiale ale instituțiilor Supreme de Audit (Suedia, SUA, Spania, Estonia).*

Dacă e să comparăm recomandările efectuate de CC cu recomandările din rapoartele unor instituții de audit din alte țări, atunci în dependență de tema abordată acestea sunt mai puțin complexe, sau conțin recomandări de aceeași natură. Susținem efortul de simplificare și formularea cât mai omogenă a recomandărilor pentru facilitarea monitorizării și implementării acestora. Acest lucru ar permite crearea unei imagini exacte a conformării instituțiilor la recomandările CC, dar și a profilului celor mai mari probleme în executarea recomandărilor și cerințelor acesteia.

## Evoluția executării recomandărilor Curții de Conturi

Acest capitol prezintă evoluția generală a executării recomandărilor CC și se axează pe trei subiecte majore: executarea recomandărilor în funcție de tipologia acestora, în profil instituțional și pe domeniul de intervenție al acestora.

### Evoluția generală a nivelului de executare al recomandărilor Curții de Conturi

CC în anii 2012 - 2016 a avut 3 nivele de executare ale recomandărilor sale formulate în rapoartele de audit: executat și neexecutat (Boxa 3). Schimbarea principală la acest capitol a fost mărirea termenului de executare a recomandărilor de la 6 luni la până 18 luni de la publicarea hotărârii în Monitorul Oficial. În evaluarea noastră, noi am considerat recomandările parțial executate, drept neexecutate. Mai mult, analiza arată că recomandările considerate parțial implementate rămân de fapt neexecutate, dovadă fiind gradul înalt de reiterare al recomandărilor (peste 27%) în auditurile următoare.

#### Boxa 3. Nivele de executare ale cerințelor și recomandărilor conform Curții de Conturi

În dependență de nivelul de executare, cerințele și recomandările sunt:

- **executate** – informația prezentată de către entitatea auditată/alte organe și instituții vizate în dispozitivul hotărârii atestă faptul că au fost întreprinse măsurile necesare în vederea realizării recomandării/cerinței respective;
- **parțial executate** – informația prezentată de către entitate nu este completă (fie nu sunt anexate documentele confirmative, fie măsurile întreprinse nu sunt suficiente, fiind doar inițiate unele proceduri);
- **neexecutate** – entitatea n-a prezentat nici o informație care ar atesta întreprinderea unor măsuri în vederea conformării la cerințele și/sau recomandările înaintate, sau acțiunile întreprinse nu sunt adecvate.

Sursa: Regulamentele Curții de Conturi

Toate cele 1446 recomandări formulate în cele 41 de rapoarte de audit analizate din anul 2015 -2016 au avut termenul de executare expirat la momentul efectuării analizei, dintre care au fost executate numai 36.9% (Tabelul 1). Mai mult de 63% au fost considerate neexecutate, deoarece nu au fost identificate soluțiile pentru rezolvarea problemelor menționate în rapoartele CC

Tabelul 1. Executarea recomandărilor HCC, 2011-2015

Recomandări	2011	2012	2013	2014	2015
Executate	1093	1561	523	719	534
Neexecutate	872	2257	795	1342	912
Total	1965	3818	1318	2061	1446

Notă: Valorile pentru anul 2015 conțin datele pentru 2 rapoarte din 2016 al căror termen de executare a expirat.

Sursa: Rapoartele de activitate al CC pe anii 2011-2015 conform calculelor autorului.

Cu mici excepții, recomandările care cereau modificarea cadrului legal, cu implicarea Parlamentului, sau Guvernului nu au fost executate, proiectele elaborate fiind blocate în legislativ, sau în autoritatea executivă ierarhică relevantă. În același timp, spre deosebire de anii trecuți, are loc uniformizarea nivelului de executare al recomandărilor pe instituții, Administrația Publică Centrală (APC) și Administrația Publică Locală (APL) având aproape același grad de implementare a recomandărilor de 36.3%. Acest lucru poate fi explicat prin faptul că recomandările de modificare a cadrului legal au fost înaintate instituțiilor la nivel central. Astfel, nivelul de executare nu a suferit o schimbare semnificativă față de anul 2014 (în scădere cu 3.9%), însă importantă față de nivelul de neexecutare a anului 2011, cu aproape 2 la sută (**Error! eference source not found.**). Acest trend nu reflectă în totalitate realitatea, deoarece pe parcurs s-a modificat structura recomandărilor, fiind formulate mai multe recomandări de modificare a cadrului legal. Totodată, o parte din recomandările tehnice sunt implementate de autorități rapid, pe parcursul misiunii de audit.

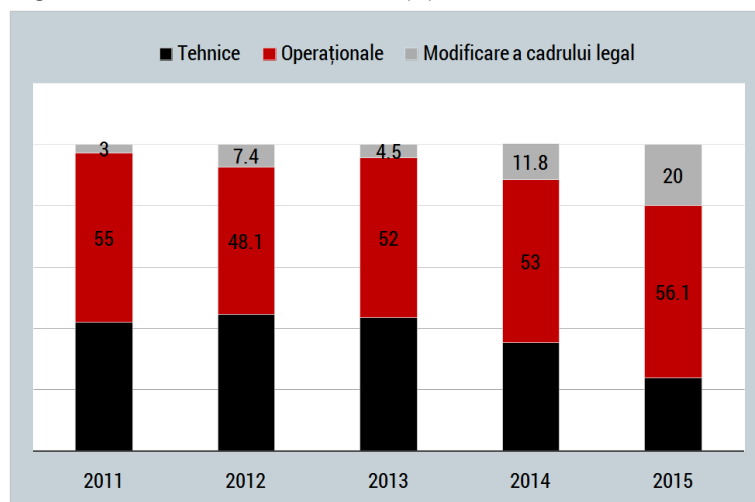
## Evoluția recomandărilor Curții de Conturi după tipul și nivelul de executare al acestora

În cele ce urmează va fi analizată executarea recomandărilor CC pe tip de recomandări. În cadrul acestui raport, am păstrat următoarea clasificare a recomandărilor din anii precedenți (i) tehnice, (ii) operaționale și (iii) de modificare a cadrului normativ. O clasificare similară este utilizată de către CC în 2015.

**Analiza recomandărilor efectuată în 2011-2016, conform clasificării menționate,** relevă ușoare modificări a structurii acestora. Recomandările tehnice și cele operaționale continuă să formeze cea mai mare parte a recomandărilor formulate de către auditorii CC. Astfel, în 2015-2016 80% din totalul recomandărilor formulate au avut caracter tehnic (23.9%) și operațional (56.1%), cu 8% mai puțin decât cumulativ în anul 2014. În schimb, recomandările de modificare a cadrului legislativ, sau a cadrului de reglementare cu implicarea Parlamentului sau Guvernului, au crescut până la 20% din totalul recomandărilor formulate (Figura 2).

Acest lucru a avut loc, în special din cauza caracterului auditurilor efectuate. În ultimii doi ani, activitatea de audit s-a concentrat asupra rapoartelor speciale (de mediu, TI) și celor de performanță a diferitor sisteme și sectoare ale sectorului public. Pentru aceste rapoarte majoritatea recomandărilor țineau de modificarea cadrului legal existent și de modificarea cadrului operațional al instituției auditate.

Figura 2 Structura recomandărilor CC(%), 2011-2015.



*Notă: Valorile pentru anul 2015 conțin datele pentru 2 rapoarte din 2016 al căror termen de executare a expirat.*

*Sursa: Calculul autorului*

**Analiza executării recomandărilor în funcție de structura lor** a demonstrat că recomandările tehnice au fost implementate la nivel de aproape 39%, sau la același nivel ca în 2014, dar mai puțin cu 12% față de 2013. Recomandările operaționale au fost executate în proporție de 68% și în creștere cu aproape 17% față de 2013. Cele cu caracter de modificare a cadrului legislativ au fost executate în proporție de 20%, dar cu mai puțin de 27%, pentru această categorie de recomandări față de anul 2014. Această scădere se datorează în mare parte complexității subiectelor abordate și numărului mare de instituții vizate.

## Rezultatele evaluării executării recomandărilor pe instituții

Responsabili de executarea recomandărilor CC este entitatea vizată în raportul de audit. Aceasta are la dispoziție până la 18 luni pentru a executa recomandările formulate în raport. În acest timp, ele trimit actualizări despre progresul înregistrat și măsurile întreprinse pentru înlăturarea iregularităților depistate de CC. În cele ce urmează este descrisă evoluția executării recomandărilor și cerințelor de audit pentru rapoartele în care sunt vizate APL, și separat pentru APC auditate.

Pe parcursul perioadei de referință (2015 – 2016) au fost auditate peste 625 de instituții, dintre care 22 de APC și 221 Instituții Publice, 240 de APL, iar restul Întreprinderi Municipale, Întreprinderi de Stat, Societăți pe Acțiuni. Din cele 1446 de recomandări, 557 de recomandări au vizat activitatea APL, iar restul APC și alte instituții de stat, întreprinderi de stat, întreprinderi municipale. Astfel, în condițiile în care că circa 40% din totalul recomandărilor efectuate vizează APL, am decis să facem analiza calității răspunsurilor separat pentru ele.

## Executarea recomandărilor de către APL

Disciplina instituțiilor auditate joacă un rol important în calitatea implementării recomandărilor CC. Acest indicator a fost analizat prin prisma relevanței răspunsurilor autorităților și respectarea termenului stabilit de Curte, care pentru APL analizate a fost stabilit la 44%. Acest lucru ar însemna că 38% din răspunsurile oferite au fost relevante, alte 13 % au avut o relevanță moderată, iar pentru 46% din recomandări nu s-a oferit un răspuns, sau acesta nu era relevant (*Boxa 4*). Răspunsurile analizate denotă că o parte din instituții sunt

ieresponsible sau în cel mai bun caz nu au capacitate să le implementeze, resursele umane responsabile având o calificare extrem de joasă pentru a sigura un management bun al APL. De asemenea, aceasta denotă lipsa de autoritate a CC. Din autoritățile auditate, cel mai prost la capitolul disciplină stau raionul Drochia, Hâncești, Criuleni, Cimișlia, Dondușeni, unde mai mult de jumătate din entitățile vizate nu au dat nici un răspuns (în special cele de nivelul I).

### Boxa 4. Exemple de răspunsuri ale autorităților care nu au fost admise conform criteriilor de relevanță

**Recomandarea:** să asigure înlăturarea iregularităților constatate de audit la efectuarea cheltuielilor bugetare (inclusiv din domeniul achizițiilor publice și investițiilor capitale, după caz), cu determinarea gradului de responsabilitate a persoanelor care au admis nerespectarea prevederilor cadrului legal-normativ în vigoare.

**Răspuns:**

Se va exclude practica includerii în procesele-verbale de îndeplinire a lucrărilor capitale a unor prețuri mai mari decât devizele de ofertă. Sunt respectate criteriile de transparentă, concurență și eficiență la efectuarea achizițiilor publice pentru lucrările de reparație a drumurilor, iar pe viitor se va atrage o atenție mai sporită în acest sens.

**Răspuns:**

Persoanele responsabile: primar com. Vatici; perceptorul fiscal.

**Răspuns:**

Urmare auditului efectuat, pe viitor nu vor fi admise deficiențe ce țin de acest domeniu.

Sursa: Hotărârile Curții de Conturi, 2015 – 2016.

Peste 46% dintre APL, au oferit răspunsurile în termenii stabiliți, alte 7% au oferit răspunsurile cu o întârziere moderată, iar 48% au răspuns cu întârziere sau deloc. Trebuie să menționăm creșterea cu 30 p.p a numărului de APL față de anul trecut, care au respectat termenul de răspuns. Această situație poate fi explicată prin faptul că aceste APL au fost auditate de mai multe ori în ultimii 4 ani și au conștientizat importanța colaborării cu instituția de audit (Tabelul 2).

Tabelul 2. Evaluarea disciplinei răspunsurilor entităților auditate din cadrul APL, 2012 - 2015

Indicator	1 – Inacceptabil, irelevant, nu a răspuns			2 – Moderat, parțial relevant, întârziere			3 – Bun, relevant, în termen		
	2012	2014	2015	2012	2014	2015	2012	2014	2015
Disciplină	23	38	46	35.5	38	10	52	24	44
Relevanță	26	30	44	48	35	13	37	28	38
Respectarea termenului	20	46	48	23	37	7	67	16	46

Notă: Valorile pentru anul 2015 conțin datele pentru 2 rapoarte din 2016 al căror termen de executare a expirat.

Sursa: Calculele autorului în baza datelor CC

Drept concluzie generală, putem spune că mecanismul de implementare a recomandărilor la nivel local este unul dificil, de oarece acesta depinde în întregime de voința consiliilor locale de a îmbunătăți managementul public, iar CC nu are pârghii asupra acestora. În acest caz, Ministerul Finanțelor trebuie să se implice mai mult la îmbunătățirea managementului public, prin oferirea de instruiți, instrucțiuni și promovarea bunelor practici.

## Executarea recomandărilor de către APC

Spre deosebire de anii trecuți, atunci când APC erau mai disciplinate și aveau un grad mai înalt de îndeplinire al recomandărilor CC decât APL, în 2015- 2016 au avut un nivel similar de executare al recomandărilor și înregistrând o valoare a indicatorului de disciplină de 47%, cu 5 p.p mai puțin decât în 2014. Astfel, 44% din APC auditate au oferit un răspuns relevant, 37% dintre aceste au a dat un răspuns de o relevanță parțială, iar 25% dintre autorități nu au oferit deloc un răspuns sau nu acesta nu a fost relevant. Această situație poate fi explicată prin schimbarea structurii recomandărilor înaintate, 20% din recomandările înaintate APC având caracter de modificare a cadrului legal.

APC se manifestă prin respectarea termenului de oferire a răspunsurilor: 63% oferind răspunsuri în termen, 29% cu întârziere moderată, iar numai 11% nu au oferit nici un răspuns (Tabelul 3).

**Tabelul 3. Evaluarea disciplinei răspunsurilor Autorităților Publice Centrale, 2013 - 2015**

Indicator	1 – Inacceptabil, irelevant, nu a răspuns			2 – Moderat, parțial relevant, întârziere			3 – Bun, relevant, în termen		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Disciplină	22.5	13	20	10.2	35.5	33	40.8	52	47
Relevantă	25	10	25	20	40	37	34.5	50	44
Respectarea termenului	20	15	15	0.3	29	29	47	54	63

*Notă: Valorile pentru anul 2015 conțin datele pentru 2 rapoarte din 2016 al căror termen de executare a expirat.*

*Sursa: Calculele autorului în baza datelor CC*

Printre autoritățile restante sunt Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei, Ministerul Sănătății, Agenția pentru Eficiența Energetică, Cancelaria de Stat, care nu au respectat nici termenul de oferire a răspunsului, ori au oferit răspunsuri irelevante pentru mai mult dintre o treime din problemele identificate.<sup>5</sup> În același timp, aceste instituții au avut de implementat recomandări cu un grad de dificultate înalt.

## Evaluarea calității și impactului răspunsurilor APL și APC

Respectarea standardelor de răspuns a CC a dus la faptul că în mai mult de 56 la sută din răspunsurile oferite au fost bine sau foarte bine argumentate, deși la fel ca și în 2014, majoritatea dintre ele explicau de ce nu vor fi executate recomandările CC. După cum s-a menționat mai sus, chiar dacă soluțiile sunt identificate, acestea nu sunt implementate decât în proporție de 37%. Acest nivel de implementare este unul deosebit de scăzut, și poate fi explicat prin scăderea numărului de recomandări cu caracter tehnic și creșterea ponderii recomandărilor care prevăd modificarea cadrului de reglementare (Tabelul 4).

**Tabelul 4. . Evaluarea comparativă a calității răspunsurilor (%), 2015 - 2016**

Indicator	Nesatisfăcător – 1 punct		Nivel mediu – 2 puncte		Bună – 3 puncte	
	APC	APL	APC	APL	APC	APL
Calitatea	48.8	45.8	16.7	11.2	34.5	34.0
Nivel de îndeplinirea a recomandărilor	42.5	50.0	17.1	6.0	40.6	34.9
Nivel de "dovezi"	43.0	41.6	21.0	15.4	36.0	35.6
Nivel de implementare	61.0	61.0	12.0	12.0	27.0	27.0

*Notă: Valorile pentru anul 2015 conțin datele pentru 2 rapoarte din 2016 al căror termen de executare a expirat.*

<sup>5</sup> Chiar și în cazul recomandărilor, pentru realizarea cărora a fost emisă Indicația prim-ministrului nr. 1423/50 din 26.01.2016.

*Notă: Pentru indicatorul agregat – Calitatea avem următoare interpretări: Nesatisfăcătoare - Răspuns nesatisfăcător, formal, fără justificarea dovezilor; Nivel mediu – răspuns clar, cu soluție identificată și în proces de implementare; Bună – Răspuns clar cu acte justificative relevante și soluții implementate. Pentru sub - indicatori semnificația numărului de puncte (1,2,3) corespunde cu aspectele descrise în Metodologie.*

Notăm că la elaborarea răspunsurilor, entitățile auditate au colaborat cu alte instituții sau cu cele ierarhic superioare în jumătate din cazurile analizate. Calitatea răspunsurilor a fost afectată și de factorii externi față de instituțiile auditate. În cazul a circa 28% din recomandări, pentru implementare au avut nevoie de intervenția organelor ierarhic superioare sau colaborarea cu alte instituții (Minister, Guvern, Parlament, etc.). Circa 7 % dintre acestea, în esență, nu au putut fi executate de către instituțiile auditate, din cauza dificultăților de coordonare a eforturilor pentru îmbunătățirea recomandărilor.

În perioada 2011-2016, instituțiile care au respectat criteriul de disciplină au oferit răspunsuri de o calitate bună și în 2016 - aproape 42% din totalul răspunsurilor oferite, fiind la nivelul anului 2014. Răspunsurile formulate de executori prevăd acțiuni concrete, responsabilii sunt menționați, iar termenii de realizare stabiliți.

Practic toate APL-urile auditate, au fost sesizate în contextul în care există probleme extrem de grave la capitolul achiziții publice și gestiune a patrimoniului public. Răspunsurile cu mici excepții la acest capitol sunt de tipul "se va respecta", "nu se va mai permite", iar soluțiile propuse nu pot rezolva problemele identificate în rapoartele CC.

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

**Evaluarea impactului** deciziilor executorului sau efectului scontat privind înlăturarea cauzelor ce au creat iregularitatea. Acest indicator răspunde dacă problema identificată în raportul de audit a fost rezolvată. A fost utilizată o apreciere calitativă a indicatorului cu valori de impact scăzut (1 punct), mediu (2 puncte) și impact înalt (3 puncte). Măsurile întreprinse ca urmare a executării recomandărilor CC au avut un impact mediu și înalt în 35% de cazuri, situația identică anului 2014. În linii mari, un răspuns calitativ, a dus la identificarea răspunsurilor cu impact înalt.

Printre instituțiile cel mai prost clasate la capitolul sunt Ministerul Sănătății și Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor și Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei, Cancelaria de Stat, răspunsurile cărora de fapt, deși ofereau un răspuns pentru rezolvarea imediată a problemei, nu au identificat soluții care nu ar mai fi permis recurența acestora. Impactul executării recomandărilor CC este în general unul mediu, existând o legătură directă dintre impact, disciplină și calitatea răspunsului auditatului. Astfel, entitățile care s-au clasat bine la capitolul disciplină și calitate a răspunsurilor, au putut identifica răspunsuri de maxim impact.

## **Executarea recomandărilor Curții de Conturi în dependență de domeniul de intervenție a acestora**

În rapoartele de regularitate și conformitate CC, recomandările sunt atribuite pe subiectele iregularităților identificate. Cele mai frecvente și importante iregularități menționate de CC țin în special de patru subiecte:

- Administrarea veniturilor bugetului instituției/fondului/raional/raionului;
- Administrarea cheltuielilor instituției/fondului/ bugetului raional/raionului;
- Gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia;

- Evidența contabilă și raportarea financiară.

În cele ce urmează va fi prezentat modul în care APL și APC au executat recomandările CC în funcție de domeniul de intervenție ale acestora.

Principalele probleme cu care se confruntă APL țin de gestiunea patrimoniului, economicitatea și eficiența achizițiilor publice și salarizarea personalului (Tabelul 5). Cele mai multe recomandări sunt făcute și ele la acest subiect. De gradul de implementare al recomandărilor pe domeniul specific depinde cu cât se va îmbunătăți situația la subiectul de intervenție. Cel mai mic grad de implementare al recomandărilor de APL este la subiectul gestionării patrimoniului public, cu o pondere de 11.4% din totalul recomandărilor. Acest lucru poate fi explicat prin lipsa resurselor financiare pentru înregistrarea patrimoniului, sau gradul scăzut de conștientizare al problemei din partea APL.

Autoritățile locale nu oferă suficientă atenție îndeplinirii recomandărilor ce țin de administrarea veniturilor locale, dar și cheltuielilor, în special la subiectul achiziții publice. La ambele subiecte nivelele de implementare sunt de 28% din totalul recomandărilor. Autoritățile nu au capacitatea sau interesul de a dezvolta baza subiecților impozabili, de a diversifica resursele de venituri locale. Achizițiile publice continuă să se desfășoare în mod netransparent, cu nerespectarea prevederilor legale.

**Tabelul 5. Executarea recomandărilor CC în dependență de iregularitatea identificată în APL pentru anul 2015 - 2016(%).**

<b>Constatări</b>		<b>Executat</b>	<b>Neexecutat</b>
<b>1. Administrarea veniturilor bugetului</b>		<b>28.90</b>	<b>77.10</b>
1.1. nu există baze de date privind subiecții impozabili		30.70	
1.2. existența unor restanțe mari ale contribuabililor față de bugetele locale (venituri proprii)		33.50	80.10
1.3. ratarea veniturilor din cauza neacumulării plăților pentru locațiunea/arenda patrimoniului local (inclusive aferente obiectivelor privatizate)		23.70	78.70
1.4. ratarea veniturilor din cauza neîncasării taxelor și impozitelor locale, altor impozite ce se plătesc în bugetele locale		28.00	72.40
<b>2. Administrarea cheltuielilor bugetului raional/raionului.</b>		<b>28.67</b>	<b>71.33</b>
2.1. Iregularități legate de achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii	lipsa planurilor de achiziții publice detaliat și comprehensiv (anuale, trimestriale)	30.70	69.30
	contractarea unor lucrări în lipsa surselor financiare de acoperire ale acestora	33.50	66.50
	neregularități la desfășurarea concursurilor de procurări <sup>6</sup>	23.70	76.30
	neasigurarea reținerii garanției de bună execuție de 5-15% din prețul contractului	28.00	72.00
2.2. Încălcări legate de stabilirea valorii lucrărilor	iregularități referitor la modul în care au fost elaborate devizele de cheltuieli	34.40	65.60
2.3. Respectarea normelor de cheltuielile pentru transport și telefonie	depășirea normelor de cheltuieli stabilite de Guvern	25.30	74.70
2.4. Salarizarea personalului	retribuirea muncii (iregularități admise referitor la calcularea plăților salariale; iregularități admise privind organigrama, statele de personal și condițiile de angajare)	25.10	74.90
<b>3. Gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia</b>		<b>11.40</b>	<b>88.60</b>
probleme legate de înregistrare la Cadastru a patrimoniului		5.50	94.50
probleme legate de evidența internă a patrimoniului		17.30	82.70
<b>4. Evidența contabilă și raportarea financiară.</b>		<b>59.40</b>	<b>40.60</b>

<sup>6</sup> 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, efectuarea achizițiilor în lipsa contractelor de achiziție, acceptarea unor oferte necorespunzătoare caietului de sarcini și proiectelor, favorizarea anumitor ofertanți.



Sursa: Calculele autorilor.

Problema lipsei de performanță a sistemului de salarizare în sectorul public este îndeosebi vizibilă la nivel local. Politica salarială la nivel local în sectorul bugetar nu permite atragerea profesioniștilor în domeniu. Acest lucru poate fi indirect demonstrat de faptul că APL nu pot identifica soluții viabile pentru eradicarea problemelor de resurse umane (în special lipsa de personal calificat), nivelul de îndeplinire a recomandărilor CC la acest capitol fiind de 25.10%.

Cele mai mari succese sunt înregistrate de APL la înlăturarea iregularităților ce țin de evidența contabilă și raportare financiară. Acest lucru se explică prin preluarea capacităților CC în urma auditurilor repetate ale acestora, sau prin faptul că o parte din recomandări încep, sau sunt finalizate în timpul misiunii de audit.

În același timp, cele mai frecvente probleme la capitolul administrarea cheltuielilor, evidența contabilă, administrarea patrimoniului dat în gestiune sunt comune atât APL cât și APC (Tabelul 6), dar dimensiunea lor este diferită.

O performanță mai bună se înregistrează la subiectul înregistrării proprietății publice, unde APC execută recomandările în proporție de 37.4%. O explicație ar fi și faptul că APC au avut un plan și resurse financiare suficiente pentru a înregistra/delimita proprietatea dată în gestiune. Printre problemele frecvent identificate în rapoartele sale, CC mai menționează și lipsa viziunii privind dezvoltarea domeniului auditat, lipsa unei strategii de efectuare a investițiilor, reglementarea incompletă a domeniului (IT, mediu, agricultură, etc.), iar gradul de executare al recomandărilor la acest capitol nu depășește 38%.

**Tabelul 6. Executarea recomandărilor CC în dependență de iregularitatea identificată în APC pentru anul 2015 - 2016, (%)**

<i>Constatări</i>		<i>Executat</i>	<i>Neexecutat</i>
<b>1.Lipsa viziunii conceptuale privind dezvoltarea domeniul auditat</b>		38.5	<b>69.5</b>
<b>2.Lipsa priorităților pe direcții de investiții, inclusiv financiare</b>		17.7	<b>82.30</b>
<b>3.Lipsa capacităților angajaților în domeniul auditat</b>		33.5	<b>66.5</b>
<b>4.Lipsa directivelor strategice de dezvoltare a domeniului auditat și necorelarea inițiativelor în domeniu cu obiectivele strategice ale instituției</b>		23.8	<b>76.2</b>
<b>5. Reglementarea incompletă a domeniului</b>		17.9	<b>82.1</b>
<b>6. Administrarea cheltuielilor în cadrul APC</b>		<b>29.5</b>	<b>70.5</b>
6.1 Iregularități legate de achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii	lipsa planurilor de achiziții publice detaliate și comprehensive (anuale, trimestriale).	33.4	66.6
	contractarea unor lucrări în lipsa surselor financiare de acoperire ale acestora	50.5	49.5
	neregularități la desfășurarea concursurilor de procurări	27.7	72.3
	neasigurarea reținerii garanției de bună execuție de 5-15% din prețul contractului	22.0	78.0
6.2 Încălcări legate de stabilirea valorii lucrărilor	iregularități referitor la modul în care au fost elaborate devizele de cheltuieli	38.4	61.6
6.3 Respectarea normelor de cheltuieli pentru transport și telefonie	depășirea normelor de cheltuieli stabilite de Guvern	25.3	74.7
6.4 Salarizarea personalului	Salarizarea personalului. Lipsa capacităților angajaților în domeniul auditat	25.7	74.3
<b>7. Gestionarea patrimoniului public și asigurarea integrității acestuia</b>		<b>37.4</b>	<b>62.6</b>
probleme legate de înregistrarea la Cadastru a patrimoniului		<b>25.5</b>	<b>74.5</b>
probleme legate de evidența internă a patrimoniului		<b>39.3</b>	<b>60.7</b>
<b>8. Evidența contabilă și raportarea financiară.</b>		<b>61.6</b>	<b>39.4</b>

*Sursa: Calculele autorului*

APC se confruntă cu lipsa de personal, iar iregularitățile constatăte în rapoartele de audit de cele mai multe ori au fost acțiuni țintite pe menținerea personalului în sectorul public. Astfel, gradul de implementare al recomandărilor la acest subiect de către APC nu depășește 25.7%.

Problemele ce țin de administrarea cheltuielilor se referă în special la domeniul achizițiilor publice, respectarea cheltuielilor de transport și telefonie. Având în vedere valoarea mare a serviciilor și lucrărilor procurate de către APC, nivelul de îndeplinire al recomandărilor CC de doar 29.5% este unul inacceptabil.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Volumul total al achizițiilor publice în 2016 a fost de 7,5 miliarde lei.

## Relațiile Curții de Conturi cu principalii parteneri

În ultimii ani, activitatea CC s-a transformat din una care vizează conformitatea și legalitatea cheltuirii banilor publici de către autorități, în una care creează premise pentru evaluarea performanțelor guvernării. În acest context, CC, pe lângă autoritățile auditate, interacționează la toate etapele activității sale cu Parlamentul, Guvernul, organele de drept și organizațiile societății civile, instituțiile media. În cele ce urmează ne vom referi doar la interacțiunea CC cu Parlamentul, Guvernul și organele de drept.

Legea CC descrie în linii foarte generale cadrul de relații ale Curții cu autoritățile publice și alte instituții, altele decât cele auditate.<sup>8</sup> Strategia de comunicare a acesteia și acordurile cadru stabilesc modul de interacțiune cu fiecare partener. Acest document, publicat în 2016, descrie foarte clar colaborarea dintre instituțiile de drept, media și societatea civilă. Relațiile respective urmează să fie definitivite fie în acorduri, fie în memorandumuri bilaterale.

Colaborarea CC cu Parlamentul țării în perioada 2015- 2016 nu s-a limitat doar la efectuarea a 7 auditudini la solicitarea fracțiunilor parlamentare sau la discutarea bugetului instituției, dar și a Raportului anual în plenul Parlamentului. La solicitarea comisiilor parlamentare, instituția de audit a avizat următoarele inițiative legislative - cu privire la Comisia Națională de Integritate; privind declararea averii, intereselor personale, conflictelor de interese și cadourilor; pentru modificarea și completarea Legii nr.325 din 23.12.2013 privind testarea integrității profesionale; privind modificarea și completarea art.17 din Codul vamal al Republicii Moldova, etc. Inițiativa de intensificare a controlului parlamentar asupra activității CC de crearea a unui cadru clar de colaborare a venit din partea Curții, care în procesul de reformare a organizat o serie de consultări cu reprezentanții parlamentului, dar și a partenerilor de dezvoltare în mai 2015.

La ziua de azi, activități care să poată fi atribuite colaborării dintre CC și Guvern nu au putut fi identificate.

Pe parcursul colaborării dintre Curte și organele de drept au fost examinate și verificate rezultate aferente activității de audit, rezultatul dorit fiind intentarea unei cauze penale. În anul 2016, un nou Regulament al Consiliului de Colaborare a pus bazele colaborării dintre CC și Procuratura Generală, Ministerul Afacerilor interne și Centrul Național Anticorupție. Astfel, colaborarea Curții cu organele de drept are două dimensiuni -în baza dovezilor de audit și cea bazată pe riscuri. În prima dimensiune, CC descoperă iregularități care violează cadrul legal existent, remițând aceste materiale organelor competente. A doua dimensiune se axează pe suspiciunile sau identificarea riscurilor de prejudiciu și intenție criminală, fiind stabilit un mecanism de notificare a organelor de anchetă, de obicei, Procuratura, Ministerul Afacerilor Interne (Tabelul 7).<sup>9</sup>

Tabelul 7. Materialele CC remise organelor de drept.

Anul	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
Materialele expediate	20	17	17	7	7	6
Cauze penale pornite	17	18	43	10	4	3
Refuz în pornirea cauzei penale	8	8	10	29	1	1

Notă: Cifrele nu sunt definitive

Sursa: Curtea de Conturi

Această colaborare a dus la faptul că pentru 6 din cauzele penale pornite anterior au fost pronunțate condamnările în 2015 și 2016. În același timp, dacă luăm în calcul nivelul deosebit de înalt al iregularităților, constat numărul dosarelor inițiate (în scădere de două ori față de 2015) și finalizate este prea mic. În același timp, în 2016 CC a publicat o statistică

<sup>8</sup> [http://www.ccrm.md/file/Acte\\_leg/lege%20RO.pdf](http://www.ccrm.md/file/Acte_leg/lege%20RO.pdf)

<sup>9</sup> Adaptat din „Corruption Definition and Measurement” in Measuring Corruption,, ed. C Sampford, A. Shacklock, C. Connors, and F. Galtung (Ashgate, Aldershot, 2006).

care descrie în detaliu situația dosarelor aflate în proces de lucru. Restul cauzelor penale pornite nu au o finalitate, lipsind o argumentare privind încetarea acestora, sau a statutului acesteia în sistem.

## Concluzii și recomandări

CC în 2015 – 2016 a publicat 41 de rapoarte de audit și formulat 1447 de recomandări. Calitatea recomandărilor este în general, una bună, iar îndeplinirea lor ar duce la îmbunătățirea semnificativă a managementului public și a eficienței utilizării banilor publici.

Totodată, nivelul de executare al recomandărilor CC rămâne extrem de scăzut, neînregistrând modificări semnificative față de perioada precedentă.

Printre cauzele nivelului jos de implementare a recomandărilor CC sunt: **lipsa unui control parlamentar adecvat; responsabilitatea și implicarea insuficientă ale instituțiilor ierarhic superioare și a Guvernului; lipsa și calificarea joasă a personalului; autoritatea joasă a CC.** De asemenea, la această situație contribuie și nivelul jos de aplicare a măsurilor coercitive, precum și faptul că responsabilizarea nu se aplică pe măsura.

Pentru a îmbunătăți situația îndeplinirii recomandărilor Curții de Conturi, este nevoie de un mai bun control în primul rând din partea Parlamentului.<sup>10</sup> Parlamentul, în persoana unei comisii trebuie să analizeze cele mai importante rapoarte ale CC și să prezinte rezultatele în plenul Parlamentului pentru aprobarea măsurilor privind implementarea recomandărilor. La fel, este important să se instituie practica prin care Guvernul va prezenta în Parlament un Raport anual privind măsurile luate de instituțiile APC în executarea recomandărilor CC, simultan cu prezentarea unui raport similar din partea Curții.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> <http://expert-grup.org/en/comentarii/item/1287-10-masuri-transparenta-bugetara-parlament>

<sup>11</sup> <http://expert-grup.org/en/comentarii/item/1287-10-masuri-transparenta-bugetara-parlament>

# Despre Expert-Grup

## CINE SUNTEM

Expert-Grup este un centru analitic (eng: think-tank), specializat în cercetări economice și de politici publice. Fiind o organizație independentă, Expert-Grup este o reflecție a idealurilor împărtășite de tinerii intelectuali din Republica Moldova, care au creat instituția cu scopul de a contribui la dezvoltarea țării. Ne poziționăm ca un centru analitic neutru din punct de vedere politic și ideologic și nu reprezentăm interese economice, corporative sau politice. Expert-Grup a fost fondat în 1998, începându-și activitatea de cercetare în 2006.

Misiunea organizației este de a promova interesul public și a elabora soluții eficiente și inovatoare pentru dezvoltarea Republica Moldova.

## ACTIVITĂȚILE NOASTRE

Activitățile noastre de bază sunt analiza și previziunile economice, precum și cercetările și consultanța în domeniul politicilor publice. Noi oferim o gamă diversificată de produse și servicii analitice, ajutându-i pe beneficiarii noștri să ia decizii care să susțină traiectoria de dezvoltare a Moldovei. Competența noastră esențială constă în aptitudinea de a oferi cercetări și consultanță profesionistă, obiectivă și de înaltă calitate în următoarele domenii:

- Climat investițional;
- Analize și previziuni macroeconomice;
- Stabilitate financiară;
- Sector bancar;
- Economie politică;
- Finanțe publice;
- Dezvoltarea umană și eradicarea sărăciei;
- Piața muncii și comportamentul consumatorilor;
- Comerțul extern;
- Piețele financiare;
- Economia integrării europene;
- Analiza economică la nivel de sector;
- Dezvoltarea economică regională și locală;
- Energia și economia mediului.

## PARTENERI ȘI DONATORI

În perioada anilor 2006–2016 Expert-Grup a implementat mai mult de 100 proiecte de consultanță, cercetare și advocacy în diferite domenii legate de dezvoltare economică și politici publice. Mai mult de 100 experți afiliați și neafiliați instituției, atât din Moldova, cât și din alte țări, au fost implicați în aceste proiecte. Am lucrat cu asemenea instituții internaționale ca Banca Mondială, Fundația Soros-Moldova, Fundația Est-Europeană, Fundația Konrad Adenauer, Balkan Trust for Democracy, Black Sea Trust, Fundația Friedrich Ebert, PNUD Moldova, UNICEF, Comisia Europeană, Consiliul Europei, Fundația pentru o Societate Deschisă, Agenția Elvețiană pentru Cooperare Internațională, Departamentul Marii Britanii pentru Dezvoltare Internațională, Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică. Începând cu anul 2008, Expert-Grup este membru al Asociației de Politici pentru o Societate Deschisă – o rețea internațională ce întrunește 56 de centre analitice din țări din toată Europa.