

Despre cum se pierd banii publici: Cât de performantă este administrarea publică?

Authors:

Tatiana Savva

Chisinau, Decembrie 2015



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.

| | |
|---|----|
| Introducere | 4 |
| Raportul auditului mediului în domeniul biocombustibililor | 5 |
| Raportul auditului „Generează impact economic și social alocarea fondurilor publice pentru învățământul secundar profesional?” | 7 |
| Raportul auditului privind managementul gestionării programelor de ajutor social | 9 |
| Raportului Guvernului privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014 | 11 |
| Raportul de audit privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în exercițiul bugetar 2014 și performanței sistemului instituțional la administrarea mijloacelor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală | 12 |
| Raportul auditului performanței privind Consiliul Concurenței | 14 |
| Raportul de evaluare a gradului în care activitatea desfășurată de reprezentanții statului, membrii consiliilor societăților comerciale și administratorii acestora este comensurabilă cu remunerarea lor? | 16 |
| Despre Expert-Grup..... | 18 |

Introducere

Lipsa viziunii de dezvoltare în domeniul biocombustibililor, învățământului vocațional tehnic, asistență socială și medicină, duce la o performanță scăzută ale acestor sectoare, mai ales în condițiile utilizării ineficiente și netransparente ale banilor publici, și gradul de responsabilizare extrem de scăzut al managerilor instituțiilor publice. Aceasta este una din principalele concluzii ale 9 din cele 14 rapoarte publicate de către Curtea de Conturi în primul semestru a anului 2015. Amploarea iregularităților estimate de Curtea de Conturi (CC) a depășit suma de 2 miliarde lei în prima jumătate a anului 2015. Auditurile au scos la suprafață atât probleme tehnice și operaționale în activitatea instituțiilor auditate, dar și lacune ale cadrului legislativ, care nu permit o administrare eficientă ale acestora. În același timp, instituțiile publice vizate, de cele mai multe ori sunt reticente în a se reforma, principalul motor de schimbare fiind presiunea partenerilor străini de dezvoltare.

Pe parcursul primului semestru al anului 2015, Curtea de Conturi a publicat 14 rapoarte de audit. Dintre acestea, 9 rapoarte au evaluat cât de performante sunt instituțiile care gestionează banii publici și cât de bine corespund politicile existente și programele de dezvoltare de mediu, agricultură, educație asistență socială obiectivelor de dezvoltare ale țării. În premieră, patru rapoarte s-au axat pe efectele reformelor efectuate în domeniul protecției sociale, biocombustibililor, educației tehnic-profesionale, protecția concurenței. Astfel, în cele mai multe cazuri, politicile promovate în aceste domenii sunt depășite și fragmentare, nu sunt fundamentate și nu au o analiză a resurselor financiare necesare pentru implementarea lor. Mai mult, planificarea defectuoasă bugetară și incapacitatea Ministerelor de a aloca banii publici conform priorităților de finanțare, pune în pericol implementarea reformelor în derulare.

Principala scuză a performanței scăzute a instituțiilor publice în sectorul public este lipsa personalului calificat și capacitatea scăzută a administrației publice de a genera soluții la problemele identificate. Aceste probleme sunt similare și în cazul rapoartelor de regularitate a utilizării banilor publici, rezultând într-o lipsă de viziune de dezvoltare a acestor instituții publice și o lipsă a direcțiilor de investiții, și utilizarea ineficientă a peste 2 miliarde de lei.

În același timp, dacă instituțiile vizate în rapoartele de audit anuale (BASS, FOAM) ar fi îndeplinit recomandările curții de Conturi din rapoartele anterioare, ar fi putut fi evitate crize de tipul incapacitatea de oferire a serviciilor de către instituțiile medicale, lipsa medicamentelor și crearea rezervelor de consumabile cu termen de expirare scurt. Lipsa mecanismelor de control intern, a regulamentelor de monitorizare a rezultatelor a făcut ca pentru mai mult de un miliard de lei să fie imposibilă evaluarea rezultatelor.

Raportul auditului mediului în domeniul biocombustibililor

Auditul de mediu este un audit specific și constă într-o evaluare sistematică și independentă pentru a determina dacă activitățile referitoare la mediu și rezultatele aferente corespund cerințelor inițiale. Altfel spus, acest tip de audit servește unui scop dublu: ajută la fundamentarea deciziilor luate prin prisma priorităților de mediu și evaluării eficienței sistemice în domeniul biocombustibililor.

Dezvoltarea durabilă a sectorului energetic este o prioritate națională. Utilizarea resurselor regenerabile de energie, ar putea contribui la securitatea energetică a țării, dar și la protejarea mediului. Acest raport are drept scop identificarea principalelor probleme din domeniul biocombustibililor și care au fost rezultatele programelor și politicilor din acest domeniu și alinierea acestor prevederi cu politicile de mediu.

Diversificarea resurselor energetice și realizarea a cel puțin 17% a energiei din surse regenerabile în consumul final brut de energie în 2020 și cel puțin 10% din consumul final de energie în sectorul transporturilor. Principalele obiective de politici sunt descrise în Planul național de acțiuni în domeniul energiei din surse regenerabile pentru anii 2013-2020.

Principala constatare a acestui raport este că pentru a dezvolta acest sector avem nevoie de politici mai bine fundamentate racordate la cele mai bune practici, finanțate corespunzător, iar acces la finanțare al beneficiarilor să fie unul simplu și echitabil. În acest context, auditul menționează că acest program de dezvoltare nu este unul fundamentat din punct de vedere a resurselor existente de materii prime și potențialul de cultivare ale acestora, la fel nu prezintă o analiză a necesităților de finanțare pentru realizarea obiectivelor propuse. În același timp, nu există date despre efectul cultivării acestor materii asupra mediului, biodiversității autohtone și terenurilor agricole. La fel, programele existente, sunt create separat de prioritățile de mediu, agricultura și securitate alimentară, existând posibilitatea ca efectele pozitive să fie net inferioare celor negative ale dezvoltării acestui program ¹.

În ceea ce privește finanțarea dezvoltării domeniului biocombustibililor, planificarea resurselor necesare pentru îndeplinirea obiectivelor de politici este una defectuoasă, iar fragmentarea surselor face ca monitorizarea progreselor să fie una dificilă. Accesul la finanțare este și el unul complicat din perspectiva lipsei unui "ghișeu" unic de informare despre toate oportunitățile existente oferite de Agenția pentru eficiența energetică, Ministerul mediului și diferite unități de implementare. Lipsa regulamentelor face ca procesul de selectare al beneficiarilor să fie unul aleatoriu, iar în unele cazuri, banii sunt alocați în lipsa proiectelor.

FAPTE DIVERSE:

Instituții vizate: Ministerul Economiei, Ministerul Mediului, Agenția pentru Eficiență Energetică, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare.

Tipul recomandărilor formulate:

- 40% recomandări- de modificare a cadrului legal – adaptarea cadrului legal la aquis-ul comunitar, acțiuni demarate din 2007, și nefinisate în prezent. **Timp relativ** de realizare a măsurilor: 2 ani.

¹ MAIA a operat modificări în Codul funciar, astfel încât a fost prevăzută includerea terenurilor cu bonitate redusă în circuitul agricol, fapt ce permite reglementarea utilizării terenurilor agricole moderat productive (care au gradul de evaluare a fertilității naturale mai mic de 40 sau care se află în luncile râurilor ori în alte zone cu risc de inundații) pentru plantațiile de culturi de plante energetice lemnoase (plop, salcie, salcâm).

- 40% recomandări operaționale (elaborarea procedurilor de monitorizare a proiectelor, elaborarea regulamentelor de solicitare a finanțărilor etc). Timp relativ de realizare: 6 luni calendaristice.
- 20% recomandări tehnice (implementarea regulilor existente). Timp relativ de realizare: caracter continuu

Raportul auditului „Generează impact economic și social alocarea fondurilor publice pentru învățământul secundar profesional?”

În ultimii 5 ani sistemul de învățământ trece printr-un proces de reformare complex pe toate componentele de formare ale acestuia: educația timpurie, optimizarea rețelei de școli, reformarea sistemului de educație tehnico-profesională și universitar. Scopul final al acestor reforme este de a oferi pe piața muncii, potențiali anagajați de calificări diferite, care să fie bine formați și să corespundă cerințelor angajatorilor. Una din prioritățile declarate la nivel național este reformarea sectorului VET și susținerea financiară adecvată a acestuia.

Acest raport de audit a evaluat performanța sectorului VET, prin prisma cadrului instituțional în domeniul dat, eficienței utilizării banilor publici și a evidențiat posibilele slăbiciuni ale sectorului, dar și soluțiile de remediere a problemelor depistate. În procesul de audit, reprezentanții CC au studiat cât de bine corespund absolvenții acestor instituții, cerințelor pieței de muncă, date oferite de către Ministerul Muncii, dar și a interviurilor cu angajatorii.

Astfel deși alocațiile per ansamblu pentru educație (9,2% în raport cu PIB-ul, media europeană fiind de 5,5% din PIB), impactul economic și social este unul irelevant, în mare parte din cauza că Ministerul nu a putut direcționa banii pentru susținerea acestei priorități. În prezent standardele de finanțare a instruirii unui elev în sistemul VET menționate în strategiile de cheltuieli în educație nu corespund realității, Ministerul Educației neavând standarde de finanțare ale instituțiilor pentru ca acestea să ofere servicii de calitate beneficiarului. La rândul său, Ministerul Finanțelor acordă bani acestui sector în baza cheltuielilor executate în ultimii ani, și nu în baza necesităților. Mai mult, la nivel central nu există standarde de calitate care ar descrie ce servicii trebuie să ofere o instituție VET unui beneficiar, din cauza lipsei de comunicare dintre ministerele de resort, dar mai mult din cauza lipsei proprietarului problemei.

Chiar și în aceste condiții, nici una dintre instituțiile centrale, MF, ME sau ME, nu dispun de informații despre câți bani se cheltuie în domeniu, cu excepția alocărilor de la bugetul de stat. Majoritatea alocațiilor de la bugetul de stat sunt destinate plății salariilor și plății serviciilor. În același timp, anual bugetul destinat renovării bazei tehnico materiale este în medie de 5% din bugetul total, aceasta ducând la învechirea bazei didactice, unele manuale fiind mai vechi de 30 de ani, iar școala profesională de tractoriști să fie în imposibilitatea de a instrui practic ucenicii.

Mediul de afaceri din Republica Moldova, mai cu seamă subiecții-exportatori, semnalează calitatea sub-performantă a studiilor candidaților la locurile de muncă disponibile și insuficiența calificării acestora. Acest lucru se datorează lipsei curriculei de formare profesională, instruirea elevilor având loc conform standardelor aplicate acum 30 de ani, mai mult de jumătate din absolvenții școlilor profesional-tehnice neavând pregătirea tehnică necesară, cunoștințe rudimentare ale unei limbe străine, ceea ce face ca numai 25% din absolvenții școlilor profesionale să rămână angajați conform formării după trei ani de activare în câmpul muncii.

FAPTE DIVERSE:

- Lipsa forței de muncă calificate este menționată de 85% dintre întreprinderi.
- Unitățile economice se confruntă cel mai des cu decalajul semnificativ dintre necesitățile privocațional-tehnic.
- În cazul alocărilor de la bugetul de stat, principalele iregularități de acordarea sporurilor salariale în valoare de 5.5 milioane lei în anul precedent. Alte iregularități țin de gestiune a patrimoniului dat în gestiune. Astfel din 75 de blocuri utilizate pentru cazarea elevilor, într-o stare bună se află 25 de blocuri, 49 – în stare satisfăcătoare și 42 – nesatisfăcătoare. Conform

proiectelor de construcție, capacitatea totală de cazare a căminelor este de 20,9 mii persoane, efectiv, la situația din 01.05.2014, fiind cazați: elevi – 8,3 mii, angajați ai instituțiilor – 0,4 mii, alte persoane – 1,1 mii.

- Totodată, se atestă situația în care încăperile din cămin închiriate de persoane fizice au fost reconstruite (modificate) sub formă de apartamente, evitând toate procedurile legale privind autorizarea executării lucrărilor de construcție, impactul fiind micșorarea spațiului destinat cazării elevilor, în unele cazuri, acordându-se câte 2.3 m.p per persoană față de 10 m.p conform legii.
- De asemenea, unele ÎSP nu planifică corespunzător mijloacele necesare pentru achitarea indemnizațiilor pentru elevii orfani și cei aflați sub tutelă/curatelă, conform Normelor provizorii aprobate prin HG nr.870 din 28.07.2004. Totodată, deși, potrivit HG nr.870 din 28.07.2004, cheltuielile pentru alimentația elevilor orfani și celor aflați sub tutelă/curatelă sînt stabilite în mărime de 35 lei pentru o zi pe tot anul calendaristic, unele ÎSP au reținut din această valoare 10 lei (deoarece acestea erau alocate pentru alimentarea elevilor din învățămîntul profesional conform HG nr.266 din 14.03.2006). Reținerile anuale au fost de circa 300 mii de lei.
- Manualele de profil tehnic utilizate în instruirea ucenicilor sunt insuficiente dar și depășite, unele din ele avînd mai mult de 30 de ani vechime.

² Hotărîrea Guvernului nr.870 din 28.07.2004 „Despre aprobarea Normelor provizorii de cheltuieli în bani pentru elevii (studenții) orfani și cei aflați sub tutelă/curatelă din școlile profesionale și de meserii, instituțiile de învățămînt mediu de specialitate și superior, școlile de tip internat și casele de copii” (în continuare – HG nr.870 din 28.07.2004).

³ Hotărîrea Guvernului nr.266 din 14.03.2006 „Cu privire la alimentarea gratuită a elevilor din sistemul de învățămînt secundar profesional” (în continuare – HG nr.266 din 14.03.2006).

Raportul auditului privind managementul gestionării programelor de ajutor social

Acest audit de performanță a fost efectuat la cererea Băncii Mondiale, conform angajamentelor cuprinse în Acordul de finanțare, care a vizat Proiectul „Consolidarea eficacității rețelei de asistență socială”, încheiat între Republica Moldova și AID. Scopul acestuia a fost determinarea progreselor pe anumite componente ale proiectului, și anume: implementarea și extinderea noului Sistem Informațional Automatizat „Ajutor social”; revizuirea parametrilor și criteriilor de eligibilitate pentru beneficiarii Programelor de ajutor social și implementarea unui cadru metodologic intern, în vederea inspecției corectitudinii de aplicare a cadrului legislativ-normativ în domeniul asistenței sociale.

Astfel, deși au fost instituite mecanisme de monitorizare, evaluare și control ale procesului de acordare a ajutoarelor sociale, obiectivele și indicatorii predefiniți în cadrul Proiectului nu au atins rezultatele scontate, situație ce a condiționat nedebersarea mijloacelor creditare în valoare de 7,0 mil. dolari SUA. Totodată, din cauza gestiunii ineficiente a banilor în acest proiect nu au fost realizate un și de acțiuni vitale pentru succesul proiectului:

- neimplementarea standardelor în procesul prestării serviciilor printr-un model nou de gestiune aplicabil Direcției Asistență Socială și Protecție a Familiei;
- neintegrarea modulului „Inspekția Socială” în cadrul Sistemului Informațional Automatizat „Ajutor social”;
- neajustarea la cerințele cadrului legal a regulamentelor de activitate ale direcțiilor de asistență socială și protecție a familiei, fișelor de post ale angajaților cu atribuții de stabilire și acordare a ajutoarelor sociale;
- neajustarea numărului unităților de personal ale asistenților sociali comunitari la cerințele cadrului normativ în vigoare;
- neelaborarea unei politici de recrutare și formare a asistenților sociali comunitari;
- neinstituirea unor instrumente eficiente de control în vederea verificării autenticității datelor incluse în cererile beneficiarilor de ajutoare sociale;
- neimplementarea în cadrul direcțiilor de asistență socială și protecție a familiei a unui sistem eficient de control intern aferent procesului de stabilire și achitare a ajutoarelor sociale.

Astfel continuă situația în care potențialii beneficiari au acces redus la programele de susținere socială, pe de o parte, și sistemul este fraudat de unii beneficiari pe de altă parte. Mai mult capacitatea redusă a instituțiilor relevante de a genera idei, soluții și de a le implementa eficient este una redusă. Acest lucru este cauzat în primul rând de lipsa motivațiilor angajaților și a managerilor de instituții de a lucra în sistemul public de asistență socială.

FAPTE DIVERSE

Instituții auditate: 8.

Timp necesar pentru a îndeplini recomandările:

- operaționale – 6 luni.
- Tehnice- caracter continuu.
- Peste 90% din recomandări au fost reiterate din raportul precedent.

În cazul a 300 cereri s-au constatat iregularități cu impact financiar, în rezultat fiind achitate neregulamentar plăți sociale în volum de 347,7 mii lei, inclusiv:

- 58,5 mii lei, urmare a declarării incorecte a veniturilor obținute;
- 111,1 mii lei – urmare a necorespunderii statutului ocupațional;

- 28,0 mii lei – urmare a nedeclarării integrale a bunurilor deținute;
- 66,0 mii lei – urmare a declarării eronate a componenței familiei;
- 84,1 mii lei – admise de asistenții sociali comunitari urmare a introducerii eronate a unor informații din cererile acceptate în SIAAS;

În cazul a 600 cereri s-au constatat încălcări de procedură admise de către responsabilii din cadrul DASPF, privind neexaminarea în termenele stabilite a cererilor solicitanților de ajutoare sociale, în consecință afectând dreptul legal al beneficiarilor de a fi susținuți în perioade critice din partea statului.

Raportului Guvernului privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014

Acest audit este unul de regularitate și are drept scop evaluarea fondurilor publice ale bugetului asigurărilor sociale de stat și dacă acestea au fost administrate și gestionate în conformitate cu cadrul legal, și evaluarea eficienței mecanismelor și procedurile de monitorizare a procesului de declarare a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii.

Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat este una din cele mai importante componente ale bugetului public Național. Veniturile totale BASS au fost executate în sumă de 12028,8 mil.lei (98,7%), sau cu 163,6 mil.lei mai puțin din cauza reducerii transferurilor de la Bugetul de Stat și din cauza reducerii prestațiilor sociale, iar cheltuielile – în sumă de 12019,5 mil.lei (97,9%), sau cu 251,7 mil.lei sub nivelul stabilit. Exercițiul bugetar a fost încheiat cu un excedent în sumă de 9,3 mil.lei, care, potrivit prevederilor legale⁴, este tranzitoriu pe anul bugetar următor și, respectiv, urmează a fi utilizat la acoperirea deficitului în limitele prevăzute de legea bugetară anuală.

Astfel, cheltuielile BASS au fost executate sub nivelul precizat, situație determinată de diminuarea cheltuielilor pentru prestațiile de asigurări sociale și prestațiile de asistență socială. Concomitent, cheltuielile pentru întreținerea Casei Naționale de Asigurări Sociale au fost efectuate în limita stabilită, fiind admise unele neconformități la procedurile de achiziții publice, determinate de nerespectarea pe deplin a prevederilor legale.

⁴ Art.70 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181 din 25.07.2014 (în continuare – Legea nr.181 din 25.07.2014).

Raportul de audit privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în exercițiul bugetar 2014 și performanței sistemului instituțional la administrarea mijloacelor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală

Conținutul *Raportului de audit asupra conformității Raportului Guvernului privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală în exercițiul bugetar 2014*, se bazează pe conformitatea utilizării banilor publici din FAOAM în 2014. Acesta este un exercițiu anual al curții de conturi la fel ca și raportul pentru conformitatea utilizării banilor publici din Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat. Principala schimbare față de rapoartele trecute este includerea componentei de performanță în această hotărâre, principala concluzie fiind că sistemul instituțional, procesele și mecanismele existente în gestionarea resurselor financiare ale FAOAM destinate **subprogramului „Asistența medicală spitalicească”, „Asistența medicală primară” și „Dezvoltarea și modernizarea instituțiilor din domeniul ocrotirii sănătății”** nu au atins criteriile de performanță și nu au asigurat utilizarea banilor în baza principiilor de economicitate, eficiență și eficacitate.

În anul 2014 veniturile FAOAM au fost în sumă de 4637,7 mil. lei, iar cheltuielile au fost executate în sumă de 4679,5 mil. lei, cu un deficit de 41,8 mil. lei, astfel încât cheltuielile FAOAM au depășit cu 0,9% veniturile acumulate. Principalele probleme țin de lipsa unor indicatori de rezultat care ar permite evaluarea eficienței utilizării banilor, nefiind clar câți beneficiari vor putea fi deserviți, câte instituții medicale contractate și ce fel de servicii. Acest aspect intervine din cauza planificării defectuoase, netransparente și neparticipative a cheltuielilor din FAOAM.

La fel nerespectarea prevederilor legale existente, face posibilă contractarea serviciilor instituțiilor medicale neacreditate, riscând astfel bunăstarea beneficiarilor. Contractarea și finanțarea **serviciilor medicale spitalicești** are loc în absența indicatorilor de performanță pe care aceste instituții trebuie să le realizeze. Implementarea proiectelor investiționale are loc aleatoriu și discreționar, fără a prioritiza obiectivele de investiții. Acest lucru are loc din cauza continuării exercitării atribuțiilor de administrare a Fondului de dezvoltare de către Comisia mixtă, ceea ce contravine cadrului legal, atribuțiile repective fiind expres atribuite CNAM.

Nerealizarea pe deplin a atribuțiilor de către entitățile implicate (*Ministerul Sănătății, Comisia mixtă, Agenția Medicamentului și Dispozitivelor Medicale, Compania Națională de Asigurări în Medicină și instituțiile medico-sanitare publice auditate*), sub aspectul organizării și desfășurării procesului de control intern la toate etapele (de solicitare, aprobare, contractare, implementare și raportare), a determinat administrarea ineficientă a mijloacelor alocate **subprogramului „Dezvoltarea și modernizarea instituțiilor din domeniul ocrotirii sănătății”**. Astfel, aceste procese sînt segmentate și neevaluate fundamental de părțile responsabile, în unele cazuri beneficiarii neraportînd indicatorii de progres, ceea ce pentru 8 proiecte verificate (94,0 mil. lei) nu a fost asigurată utilizarea pe principii de economicitate și eficiență a mijloacelor FAOAM (74,5 mil. lei).

FAPT DIVERS

- Deciziile Comisiei mixte au dus la formarea angajamentelor semnificative (230,0 mil.lei) față de beneficiarii de proiecte investiționale în lipsa suportului financiar.
- la contractarea și finanțarea **serviciilor medicale spitalicești** (2195,4 mil.lei), nu au fost stabiliți indicatori de performanță/rezultat care să stimuleze eficiența acordării serviciilor medicale și să contribuie la îmbunătățirea indicatorilor de sănătate a populației;

Raportul auditului performanței privind Consiliul Concurenței

Principalii indicatori de competitivitate globală plasează Republica Moldova pe ultimele poziții ale clasamentului mondial, relevând necesitatea realizării unor măsuri majore în direcția eficientizării regimului de concurență existent. Consiliul Concurenței este o instituție relativ tânără, care are atribuții directe în elaborarea cadrului legal în domeniul concurenței și monitorizarea actorilor pe piață. Perioada anilor 2011-2014 a fost marcată de reglementarea atribuțiilor autorității de concurență în baza a două legi: Legea cu privire la protecția concurenței², care prezenta o serie de imperfecțiuni ce au limitat eficiența activității în domeniul prevenirii și combaterii practicilor anticoncurențiale, și Legea concurenței³, adoptată în anul 2012.

Cu toate că adoptarea unei legi moderne a aliniat regimul de concurență din Republica Moldova la standardele europene în materie de prevenire și combatere a practicilor anticoncurențiale, concurenței neloiale și realizării concentrărilor economice pe piață, activitatea Consiliului Concurenței a fost perturbată din cauza nerespectării legilor existente la numirea cu întârziere de către Parlament a membrilor Plenului Consiliului Concurenței, lipsa capacităților și a personalului în direcțiile concurență, lipsa valorilor-țintă pentru indicatorii din documentul de planificare strategică pe anii 2012-2014, ceea ce nu a permis evaluarea, monitorizarea și raportarea eficientă a progreselor obținute, precum și lipsa unui asemenea document pe perioada anilor 2015-2017. Deși bunele practici recomandă evaluarea mediului concurențial din perspectiva identificării restrîngerilor/barierelor sectoriale, Consiliul Concurenței nu a realizat o așa evaluare. Astfel, sînt necesare măsuri concrete pentru înaintarea propunerilor de îmbunătățire a mediului concurențial

Aceasta a dus la înregistrarea unor progrese neesențiale în evaluarea barierelor concurențiale și în realizarea investigațiilor utile pentru cercetarea pieței, imposibilitatea implementării unor metode eficiente de depistare a înțelegerilor de tip cartel în cadrul legal existent, lipsa elaborării mai detaliate a etapei de planificare a investigațiilor, inexistența unui mecanism eficient de monitorizare a executării prescripțiilor etc. La fel procesul de activitate al Consiliului, este unul rigid, care nu permite examinarea în timp util a investigațiilor neplanificate, dar actuale și cu impact puternic asupra performanței pieței și bunăstării consumatorului.

În același timp, instituția nu a implementat un sistem de control intern, deși au fost făcute eforturi în acest sens. Lipsa procedurilor de control intern și nerespectarea cadrului legal existent a dus la depășirea cheltuielilor de personal cu peste 3 milioane lei, dintre care 2 milioane, au fost cheltuieli ineficiente și parțial iregulamentare (ajutor material, premii etc)

FAPTE DIVERSE

- Astfel, pe parcursul anilor 2013-2014, tuturor angajaților le-au fost acordate cîte 2 premii unice pentru zilele profesionale „**ziua economistului**” și „**ziua juristului**”, deși unii au studii doar în domeniul juridic, iar alții – doar în domeniul economic. Tot personalul Consiliului Concurenței a mai beneficiat și de premii cu ocazia „**zilei funcționarului public**”, inclusiv persoanele care dețin funcții de demnitate publică, acestora fiindu-le achitate mijloace în sumă totală de 56,7 mii lei. Membrii Plenului Consiliului Concurenței au mai beneficiat de un premiu unic, acordat cu ocazia „**zilei concurenței**”. Totodată, întregului efectiv al Consiliului Concurenței, inclusiv bărbaților, a fost acordat diferențiat, fără argumentarea cuantumului premiului pentru fiecare angajat, un premiu unic în legătură cu sărbătoarea de „**8 martie**”.
- Conform art.8 din Legea nr. 355-VIII din 23.12.2005⁵, persoanele care dețin funcții de demnitate publică beneficiază de un ajutor material în mărimea unui salariu mediu lunar.

⁵ Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr.355-XVI din 23.12.2005.

Misiunea de audit atestă că, în perioada anilor 2013-2014, membrilor Plenului Consiliului Concurenței **le-a fost acordat neregulamentar un al doilea ajutor material unic în sumă totală de 66,8 mii lei**. De asemenea, se menționează lipsa unor criterii uniforme și clare care ar indica modul, mărimea și condițiile de acordare a ajutorului material, fiind evidențiat faptul de acordare diferențiată în anul 2013 a unui ajutor material unic.

- Pe parcursul anului 2014, membrilor mai multor grupuri de lucru și comisii, în afară de salariul de funcție și 8 premii unice, le-au mai fost achitate de la 2 pînă la 4 premii unice și/sau suplimente în sumă totală de **181,8** mii lei.
- Consiliul Concurenței va achita anual chiria 4,95 mil.lei, inclusiv serviciile comunale, pentru un spatiu pentru 117 angajați când de facto activează 52, ceea ce poate să constituie nu cea mai optimă variantă pe termen lung.

Raportul de evaluare a gradului în care activitatea desfășurată de reprezentanții statului, membrii consiliilor societăților comerciale și administratorii acestora este comensurabilă cu remunerarea lor?

Acest raport este și el unul specific, mai exact este un raport de follow-up al unui raport efectuat anterior, pentru a vedea cum au fost executate recomandările și dacă situația s-a schimbat față de perioada auditului precedent. Raportul în care au fost făcute recomandările este Raportul de audit privind urmărirea ulterioară a acțiunilor întreprinse de entitățile auditate în vederea executării cerințelor și implementării recomandărilor din Raportul auditului performanței efectuat de Curtea de Conturi în anul 2012 „Activitatea desfășurată de reprezentanții statului, membrii consiliilor societăților comerciale și administratorii acestora este comensurabilă cu remunerarea lor?”.

Concluzia misiunii de audit, care a vizat perioada anilor 2008-2011, este că autoritățile publice centrale, reprezentanții statului și membrii consiliilor societăților comerciale n-au asigurat un mecanism eficient de administrare a proprietății publice în cadrul unor societăți pe acțiuni. Auditorii au identificat și o serie de probleme care trebuiau să fie remediate, recomandând perfecționarea cadrului legal și normativ relevant domeniului, în care să fie specificate cerințe bine definite, față de activitatea reprezentanților statului, pentru ca remunerarea lor să fie una relevantă și legată de rezultat. Astfel, din cele 19 cerințe și recomandări adresate entităților auditate, 4 au fost executate integral, 6 – executate parțial, iar 9 n-au fost executate.

Principalele progrese țin de modificarea prevederilor legale ce țin de mărimea sumelor care pot fi utilizate pentru binefacere și sursa acestor bani (din profitul net, față de includerea acestora la cheltuieli) și de elaborarea procedurilor interne privind implementarea mediului de control managerial de către ME și MF, pentru implementarea corespunzătoare a mecanismului de reprezentare a statului în societățile comerciale și a criteriilor de exercitare neconformă a funcțiilor, care ulterior în caz de abuz stau la baza revocării membrului statului în Consiliile de administrare ale Societăților comerciale.

Aspecte care au rămas neschimbate față de perioada anterioară este participarea reprezentanților statului în peste 5 consilii de administrare. Acest lucru poate interfera cu atribuțiile la locul de muncă de bază, la fel din punct de vedere fizic, una și aceeași persoană nu poate participa în mai mult de 5 consilii, în caz contrar riscând ca interesele statului să nu fie respectate și protejate în deplină măsură.

Deși prezența statului în consiliile de administrare garantează protejarea drepturilor acestuia, delegarea persoanelor incompetente, a dus la prejudicierea intereselor statului în întreprinderile menționate mai jos. Mai rău, lipsa unor sarcini stabilite a reprezentantului statului în aceste consilii, face și mai complicată monitorizarea activității acestora.

FAPTE DIVERSE

- În cadrul **S.A. „Banca de Economii”**, în perioada anilor 2013-2014, rata de absentare a reprezentanților MF în cadrul consiliului societății, a fost cuprinsă între 11,7% și, respectiv, 80,0%. Astfel, un membru a absentat la 175 din cele 387 de ședințe la care trebuia să participe (45,2%); un alt membru – respectiv, la 73 din cele 198 de ședințe (36,9%); al treilea membru – la 72 din cele 90 de ședințe (80,0%); alți 2 membri – la 9 ședințe (11,7%) și, respectiv, 13 ședințe (16,9%) din cele 77 de ședințe. Mai mult decât atât, la 119 ședințe ale consiliului societății, potrivit proceselor-verbale existente, n-a participat nici un membru din partea MF, ceea ce denotă că reprezentanții statului n-au participat la adoptarea deciziilor în cadrul a 32,0% din ședințele consiliului;

- la **S.A. „Franzeļuța”**, din cele 23 de ședințe ale consiliului societății desfășurate în perioada anilor 2013-2014, 3 reprezentanți ai statului din partea MAIA au absentat de la 1 pînă la 3 ședințe, iar reprezentantul MF – respectiv, la 10 ședințe (43,5%);
- în mod similar, în cadrul **S.A. „Apă-Canal Chișinău”**, din cele 10 ședințe ale consiliului, 4 reprezentanți ai unicului acționar au absentat de la 1 pînă la 3 ședințe.
- **S.A. „Apă-Canal Chișinău”**, deși a înregistrat pierderi, pe parcursul anilor 2013-2014, totuși a efectuat acțiuni de binefacere și sponsorizări în sumă totală de **328,1 mii lei**;
- **S.A. „Banca de Economii”**, în pofida faptului că în anul 2014 a înregistrat o pierdere netă de **244,5 mil.lei**, a realizat sponsorizări în valoare totală de **616,6 mii lei**;
- **S.A. „Franzeļuța”** a efectuat în anul 2014 acțiuni de binefacere și de sponsorizare în valoare de **165,8 mii lei** din contul mijloacelor disponibile.
- În perioada anilor 2013-2014, în baza hotărîrilor Adunării generale a acționarilor, atît reprezentanților unicului acționar în Consiliul S.A. „Apă-Canal Chișinău”, cît și membrilor comisiei de cenzori, pe lîngă indemnizațiile lunare, le-au fost achitate compensații în sumă totală de **1,6 mil.lei**, fără o argumentare economică privind cuantumul și modul de formare a compensațiilor, în condițiile în care în perioada de referință societatea a suportat pierderi semnificative.
- În cazul **S.A. „Apă-Canal Chișinău”**, deși s-au obținut **pierderi de 100,6 mil.lei** în anul 2014, urmare casării creanțelor compromise, comparativ cu **profitul de 72,5 mil.lei** înregistrat în anul 2011, remunerarea atît a membrilor consiliului societății, cît și a conducătorului s-a majorat. Așadar, **venitul mediu lunar al conducătorului societății s-a majorat, respectiv, cu 9,0 mii lei**, constituind **30,0 mii lei** – în anul 2014. Similar, **remunerarea lunară a membrilor consiliului societății s-a majorat cu 2,0 mii lei**, în anul 2014 constituind **8,2 mii lei**.
- La **S.A. „Moldtelecom”**, profitul s-a diminuat în anul 2014 față de anul 2011 de la **202,2 mil.lei** pînă la **62,8 mil.lei**, urmare scăderii vînzărilor din telefonie fixă și a pierderilor din activitatea financiară, datorită devalorizării esențiale a valutei naționale. Cu toate că remunerarea s-a efectuat regulamentar, venitul mediu lunar al membrilor consiliului societății s-a majorat cu **2,5 mii lei** comparativ cu anul 2011. Totodată, venitul mediu lunar al conducătorului societății comerciale s-a majorat nesemnificativ față de anul 2011, constituind **52,3 mii lei/ lunar**, inclusiv premiul anual.
- O altă situație s-a constatat la **S.A. „Franzeļuța”**. În anul 2014, aceasta a obținut un **profit în mărime de 1,4 mil.lei**, comparativ cu pierderea netă de **23,5 mil.lei** înregistrată în anul 2011. Cu toate că **remunerarea lunară a managerului societății s-a diminuat de la 37,2 mii lei** pînă la **33,5 mii lei**, cea a **membrilor consiliului societății s-a majorat cu 2,7 mii lei**.

Despre Expert-Grup

CINE SUNTEM

Expert-Grup este o organizație neguvernamentală și non-profit specializată în cercetări economice și de politici publice. Expert-Grup nu reprezintă interese economice, corporative sau politice. Fiind o organizație independentă, Expert-Grup este o reflecție a idealurilor împărtășite de tinerii intelectuali moldoveni care au creat instituția cu scopul de a contribui la dezvoltarea Moldovei. Alături de alte tipuri de organizații din societatea civilă moldovenească, Expert-Grup se poziționează ca un centru analitic neutru din punct de vedere politic și ideologic.

ACTIVITĂȚILE NOASTRE

Activitățile noastre de bază sunt analiza și previziunile economice și cercetările în domeniul politicilor publice. În acest vast areal de cercetare, 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 profesionale, obiective și de înaltă calitate în următoarele domenii:

- Analize și previziuni macroeconomice;
- 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 2006–2014 Expert-Grup a implementat mai mult de 70 proiecte de cercetare și advocacy în diferite domenii legate de cercetări economice și de 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.