

Sumarul Raportului anual 2021

Scopul Raportului anual al Curții de Conturi a Republicii Moldova (CCRM) este de a prezenta Parlamentului, Guvernului, entităților auditate și societății principalele probleme sistemice și constatări formulate în contextul activității de audit public extern.

Raportul conține analiza și generalizarea informației privind modul de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare și a patrimoniului public în exercițiul financiar 2021, iar pentru unele audituri - și în alte perioade relevante, în conformitate cu Programele activității de audit aferente ciclului anual de audit (septembrie 2021 - septembrie 2022).

Contextul și mediul de audit

Mediul de audit în perioada de referință a fost diferit de ciclul anual de audit precedent. Curtea de Conturi s-a confruntat cu provocări majore privind guvernanta, politicile, gestiunea și raportarea financiară, în special, în contextul reformei Guvernului privind restructurarea administrației publice centrale de specialitate, care a fost realizată preponderent în trimestrul IV al anului 2021. În această perioadă s-a amplificat impactul crizei energetice și pandemice, fiind luate decizii de re-distribuire, re-priorizare a activităților și resurselor întregului sistem al administrației publice, cu alocarea mijloacelor și achitarea plăților stimulatorii și sociale.

Coroborate între ele, toate aceste provocări au avut efecte asupra mediului de audit în care a activat CCRM și au condus la majorarea volumului muncii de audit în legătură cu apariția tranzacțiilor noi, sporirea riscurilor semnificative de audit și creșterea numărului de audituri obligatorii, de la 12 la 16. CCRM a reușit să realizeze eficient și în termenul prevăzut de legislație mandatul extins al auditurilor financiare obligatorii în limita personalului existent.

Opinie fără rezerve privind executarea celor trei bugete

Curtea de Conturi auditează anual rapoartele Guvernului privind executarea din exercițiul bugetar expirat a bugetului de stat (BS), bugetului asigurărilor sociale de stat (BASS) și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM).

În premieră, după al 4-lea an de auditare a situațiilor financiare privind executarea BS, BASS și FAOAM, **CCRM a emis opinii de audit „fără rezerve” pentru toate trei bugete**, confirmând că executarea distinctă a fiecărui buget prezintă, sub toate aspectele semnificative, o imagine corectă și fidelă în conformitate cu cadrul de raportare financiară aplicabil. BS și FAOAM și-au menținut performanța precedentă, iar în cazul BASS, a fost constatată o îmbunătățire a situației privind executarea și raportarea acestuia. *(vezi pag.8, Raportul anual 2021)*

Acest lucru nu înseamnă că totul este perfect în ceea ce privește conturile sau că sistemele care stau la baza întocmirii rapoartelor nu au generat erori. Menționăm că cuantumul acestor erori este **sub pragul de materialitate stabilit** conform standardelor de audit și, cel mai important, **nu produc efecte critice**. Curtea de Conturi s-a expus în rapoartele auditurilor financiare și asupra conformității elaborării și execuției BS, BASS și FAOAM în exercițiul bugetar 2021. *(vezi pag.8, 13, 14, 58, 61, 63, Raportul anual 2021)*

Bilanțul consolidat al statului nu poate fi perfectat.

Metodologiile de contabilitate și raportare ale sistemului public național diferă de practicile internaționale. Există discrepanțe majore între metodologiile de contabilitate și de raportare ale sectorului public național și practicile internaționale. Actualmente lipsește un mecanism bine definit de consolidare a activelor și pasivelor statului. Evidența executării bugetului de stat se ține în baza metodei de casă, obligațiunile față de BS pentru plata impozitelor și taxelor (restanțelor), precum și datoria de stat și recreditarea de stat sunt raportate de către Trezoreria de Stat la conturile extrabilanțiere, iar în cadrul ministerelor evidența contabilă este organizată în bază de angajamente. Această situație limitează viziunea de ansamblu asupra modului de administrare a resurselor financiare publice și a patrimoniului public.

Curtea de Conturi menționează repetat necesitatea alinierii evidenței contabile și raportării financiare din sectorul bugetar la Standardele Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public (IPSAS). **Această sarcină trebuie să se regăsească printre prioritățile viitoarei Strategii a managementului finanțelor publice prin setarea intervalului de timp și măsurilor necesare pentru a elabora și a introduce Standardele Naționale de Contabilitate pentru Sectorul Public (SNCSP).** Acest obiectiv strategic necesită consolidarea eforturilor tuturor actorilor implicați, precum și expertiză și suport extern pentru preluarea bunelor practici internaționale în domeniu. În urma acestui exercițiu se va consolida eficacitatea, eficiența, responsabilitatea și transparența gestionării finanțelor publice.

Concomitent, menționăm eforturile depuse în acest sens de către administratorii de bugete (MF, CNAS și CNAM). Astfel, în anul 2021, Ministerul Finanțelor, în premieră, a inclus în Raportul anual privind executarea bugetului de stat informația privind activele și pasivele gestionate de APC, acestea integrând și soldurile de mijloace bănești gestionate de Trezoreria de Stat. *(vezi pag.21, Raportul anual 2021)*

Problematica reorganizării autorităților publice centrale

Reorganizarea APC a fost caracterizată prin **tergiversarea proceselor de inventariere și de transmitere a bunurilor și prin nerespectarea procedurilor de încheiere a situațiilor financiare și de transmitere a soldurilor către entitățile nou-create.** Un factor negativ în acest sens l-a avut și rigiditatea Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF), care nu a permis realizarea în mod automat a procedurii de întocmire a bilanțurilor de repartitie de către ministerele reorganizate la cele nou-create. *(vezi pag. 18, Raportul anual 2021)*

Neasigurarea bunei guvernări a sistemului de facilități fiscale și vamale

Facilitățile fiscale reprezintă o derogare de la structura normală de impozitare, care scad veniturile BPN și au un impact semnificativ asupra finanțelor statului în întregime, iar decizia privind acordarea acestora aparține în exclusivitate Executivului și Legislativului. Curtea de Conturi constată că **unele facilități fiscale instituite prin politicile bugetar-fiscale impulsionează dezvoltarea** unor sectoare și ramuri economice cu potențial de creștere, precum și contribuie la atragerea investițiilor și dezvoltarea economiei naționale, **iar altele, fiind instituite și aplicate o perioadă îndelungată, nu generează plusvaloare.**

Esența și scopul facilităților vamale diferă de cea a facilităților fiscale. Prin politicile bugetar-fiscale Executivul și Legislativul instituie și aprobă scutiri de plată a drepturilor de import pentru

persoane fizice și juridice, prin ce se urmărește susținerea anumitor categorii de beneficiari¹. Însă, sub aspect valoric, majoritatea facilităților vamale sunt facilități care derivă din acordurile internaționale și bilaterale², care au valoare juridică conform normelor comerțului internațional.

În contextul ciclului de audit încheiat, în Registrul unic al facilităților fiscale și vamale, aprobat de MF, erau introduse 384 de tipuri de facilități fiscale și vamale, dintre care au fost cuantificate valoric doar 145 de facilități, iar pentru alte 239 de facilități nefiind estimate costurile bugetare.

Curtea de Conturi constată că **autoritățile responsabile nu au asigurat buna guvernare a întregului sistem de facilități**, fapt care a generat nereguli rezultate din acordarea unor facilități ineficiente ori nejustificate din punct de vedere economic, dar și din utilizarea facilităților cu încălcarea legislației în vigoare. Aceste încălcări au determinat pierderi de mijloace financiare ale statului, inclusiv costuri suplimentare din bugetul public. *(vezi pag. 14, 187, 197, Raportul anual 2021)*

Din cauza neelaborării Regulamentului privind modul de completare a Registrului unic al facilităților fiscale și vamale, s-au produs interpretări diferite ale modului de raportare/neraportare a scutirilor de accize, taxe vamale, taxe pentru proceduri vamale și TVA, cu drept și fără drept de deducere etc. Spre exemplu, în Registrul unic nu s-au raportat scutirile de plata drepturilor de import pentru gazele naturale importate de către S.A. „Moldovagaz” pentru S.R.L. „Tiraspoltransgaz”, valoare estimată fiind de cca 1,3 mld. lei.

Imperfecțiunea sistemului de salarizare în sectorul bugetar

Sistemul actual de salarizare în sectorul bugetar a fost uniformizat prin aprobarea Legii nr. 270 din 23.11.2018, scopul căreia a constat în stabilirea unui sistem de salarizare a personalului din sectorul bugetar transparent, echitabil, atractiv, capabil să reflecteze și să remunereze performanța. Însă, chiar din primii ani de implementare a noului sistem de salarizare, **pentru unele categorii de angajați au fost aplicate valori de referință derogatorii de la valoarea generală stabilită**, ceea ce a generat o discrepanță considerabilă în stabilirea salariilor în sectorul bugetar, care devine neatractiv pentru noii angajați.

Un lucru tot mai alarmant este **neangajarea în cadrul unor instituții a personalului calificat și existența funcțiilor vacante timp îndelungat**, ceea ce condiționează premise de neexercitare a atribuțiilor legale aferente activităților operaționale. Această situație este determinată și de moratoriul instituit de Guvern pentru 13 mii de funcții vacante (7237 de funcții în APC și 6248 de funcții în APL), în scopul eficientizării cheltuielilor bugetare. Concomitent, volumul activităților realizate de către entitățile publice nu a fost micșorat, iar reformele, situațiile excepționale și crizele aferente ultimilor 2 ani au condiționat o povară adițională pentru funcționalitatea instituțiilor publice, care încearcă să gestioneze aceste riscuri prin consolidarea managementului resurselor umane și susținerea financiară și non-financiară a personalului încadrat.

Ca urmare, **moratoriul pe angajările în sectorul public nu și-a atins scopul**, iar instituțiile/autoritățile publice utilizează alocațiile aprobate pentru funcțiile vacante supuse moratoriului la acordarea unor drepturi salariale suplimentare personalului angajat (spor pentru

¹ Persoane fizice cu nevoi speciale sau persoane juridice care reprezintă contingentul respectiv; persoane juridice din raioanele de est ale Republicii Moldova, necontrolate constituțional etc.

² Acordurile cu Organizația Mondială a Comerțului, cu Republica Turcia, cu țările membre ale CSI etc.

cumulare și cumul de funcții, spor pentru munca suplimentară / supraprogram). (vezi pag.36, Raportul anual 2021)

Existența funcțiilor vacante și suprasolicitarea personalului în realizarea volumului de muncă planificat au generat o altă problemă acută în contextul salarizării în sectorul public.

Concediile neutilizate în anii precedenți, inclusiv cele istorice, reprezintă cheltuieli bugetare suplimentare anticipate, care urmează a fi executate în exercițiile financiare viitoare, nefiind acoperite cu resurse financiare bugetare, ceea ce condiționează perturbarea echilibrului bugetar al entităților publice pentru următorii ani bugetari. Spre exemplu, cel mai mare număr de restanțe la concediul anual per angajat a fost constatat în cadrul subdiviziunilor MAI și a constituit 378,9 mii de zile, ceea ce impune obligații legale față de personalul încadrat, în sumă de circa 135,4 mil. lei. (vezi pag. 38, Raportul anual 2021)

APC și APL se confruntă cu probleme majore generate de insuficiența critică de personal calificat. Tot mai multe instituții din sectorul bugetar suferă de lipsa specialiștilor și de fluctuația cadrelor în principal din cauza salarizării insuficiente. Suplinirea posturilor vacante, atât pentru începători, cât și pentru specialiștii cu experiență, devine o sarcină greu de realizat, deoarece discrepanța dintre volumul de lucru, responsabilitatea și intensitatea muncii *versus* remunerarea muncii sunt tot mai dezechilibrate și neatractive. Politicile de salarizare și personal necesită revizuire și îmbunătățire, iar sistemul de salarizare în sectorului bugetar trebuie modificat treptat.

Guvernarea deficientă a companiilor de stat

Auditul public extern constată, pe parcursul mai multor ani, eficiența redusă a companiilor de stat, caracterizată prin calitatea precară a serviciilor prestate și a bunurilor produse, costuri de operare înalte și management defectuos. Deficiențele în activitatea consiliilor de administrație, ale managementului executiv per ansamblu, au determinat gestionarea neconformă a patrimoniului public deținut și, în unele cazuri, nu a contribuit la atingerea obiectivelor strategice ale entităților.

Consecințele guvernantei deficiente a companiilor de stat s-au manifestat prin **performanța redusă, generarea de pierderi, lipsa de uniformitate, precum și gestionarea fondurilor la un nivel redus**. În aceste condiții se atestă capacitatea foarte redusă a sectorului antreprenorial public de a atrage finanțare din surse externe, în scopul valorificării activelor deținute și modernizării tehnologiilor utilizate în activitatea operațională. (vezi pag. 31, 135, 138, 149, Raportul anual 2021)

Gestiunea precară a patrimoniului public

Lipsa unui control adecvat din partea statului afectează integritatea patrimoniului public și generează utilizarea ineficientă a acestuia.

Nedelimitarea terenurilor proprietate publică în terenuri proprietate publică a statului și terenuri proprietate publică a unităților administrativ-teritoriale (UAT), precum și a terenurilor din domeniul public de cele din domeniul privat rămâne o problemă stringentă în contextul gestionării patrimoniului public. Cadrul normativ național prevede mai multe posibilități de evaluare a bunurilor domeniului public și celui privat al statului, iar lipsa criteriilor uniforme de calculare a valorii imobilelor, metodelor și procedeele de evaluare și reevaluare a acestora nu oferă criterii uniforme de stabilire a valorii juste a bunurilor. (vezi pag. 25, Raportul anual 2021)

O altă dificultate majoră care periclitează integritatea bunurilor statului este **neînregistrarea și necontabilizarea bunurilor imobile și a terenurilor** de către autoritățile publice, atât la nivel central, cât și la nivel local. Pe parcursul mai multor ani, întreprinderile de stat (ÎS) nu au contabilizat în conturi distincte, destinate contabilizării mijloacelor fixe și terenurilor primite în gestiune economică, proprietatea care aparține, cu titlul de proprietate, persoanelor terțe. Acest fapt permite includerea neregulamentară a proprietății statului transmise în gestiunea ÎS aflate în proces de insolvență în masă debitoare și generează apariția riscului de pierdere a controlului asupra bunurilor statului și neasigurarea integrității acestora. (vezi pag. 20, 25, Raportul anual 2021).

În cadrul reorganizării administrației publice centrale, transmiterea patrimoniului de la instituția reorganizată la cea nou-creată s-a realizat în lipsa unui mecanism determinat și clar stabilit. În aceste condiții, persistă **riscul înstrăinării bunurilor proprietate a statului** sau reflectarea eronată a valorii acestora.

Combaterea fraudei și corupției

În perioada de raportare, ca urmare a evaluării riscurilor de fraudă și eroare în procesul de administrare a finanțelor și a patrimoniului public, Curtea de Conturi a remis organelor de drept materialele a 13 misiuni de audit, pe marginea cărora au fost pornite 5 cauze penale, s-a dispus refuzul în pornirea urmăririi penale cu privire la un raport de audit, iar 6 rapoarte de audit se află în proces de examinare.

Cazurile identificate cu prezența indicatorilor de fraudă s-au referit, în special, la:

- procesul de achiziționare a echipamentelor pentru realizarea rețelei de radiocomunicații în standard TETRA;
- achizițiile publice în cadrul sistemului Ministerului Educației, Culturii și Cercetării;
- performanțele atinse în cadrul proiectelor finanțate din fondurile externe pentru dezvoltarea agricolă;
- calcularea și achitarea mijloacelor publice pentru remunerarea unor angajați din domeniile social și de sănătate;
- procesul de gestionare a apei, zonelor de protecție, terenului fondurilor apelor și construcțiilor hidrotehnice aferente acestora;
- gestionarea bugetului și patrimoniului public de către UAT mun. Bălți, etc. (vezi pag. 44, Raportul anual 2021)

Colaborarea cu Parlamentul

În perioada de raportare, Comisia de control al finanțelor publice (CCFP) a examinat 50 de rapoarte aprobate de CCRM, în cadrul ședințelor participând reprezentanți ai Curții de Conturi ai entităților auditate. Ca urmare a acestor audieri, CCFP a emis 50 de rapoarte cu decizii privind condițiile și termenele de raportare despre acțiunile întreprinse în vederea implementării recomandărilor CCRM.

Unele rapoarte de audit ale Curții de Conturi au fost examinate și în cadrul Comisiei protecție socială, sănătate și familie (Raportul auditului conformității asupra implementării Proiectului de construcție a locuințelor pentru păturile socialmente vulnerabile) și Comisiei mediu și dezvoltare

regională (Raportul auditului conformității administrării și gestionării fondului forestier de către Agenția „Moldsilva”).

În ședință plenară au fost examinate rapoartele de audit privind executarea BS, BASS și FAOAM pentru exercițiul bugetar 2021, concomitent cu examinarea rapoartelor relevante ale Guvernului.

De asemenea, în perioada de raportare, Curtea de Conturi a transmis materialele aferente a 4 misiuni de audit Comisiei de anchetă care examinează modul de exploatare a substanțelor minerale utile și de determinare a impactului acestora asupra mediului. *(vezi pag. 46)*