

Sumarul Raportului anual 2022

Raportul anual 2022 analizează și generalizează concluziile și observațiile Curții de Conturi a Republicii Moldova (CCRM) asupra modului de formare, administrare și întrebuințare a resurselor financiare și a patrimoniului public în exercițiul financiar expirat, iar pentru unele entități și tematici de audit – și în alte perioade relevante, în conformitate cu Programele activității de audit aferente ciclului anual de audit (septembrie 2022 – septembrie 2023).

Scopul Raportului este de a prezenta Parlamentului, Guvernului, entităților auditate și societății principalele probleme sistemice, constatări și concluzii formulate în contextul activității de audit public extern.

Obiectivul alinierii evidenței contabile și raportării financiare la IPSAS nu a fost atins

Anul 2022 a fost ultimul an de implementare a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice (MFP) 2013-2022. Curtea de Conturi constată că, în ansamblu, implementarea Strategiei a contribuit la elaborarea și îmbunătățirea cadrului normativ și metodologic în majoritatea domeniilor acoperite. Domeniile în care au fost necesare eforturi suplimentare se referă la contabilitate, achizițiile publice, controlul intern managerial și auditul intern.

Unul dintre elementele-cheie ale reformei MFP - alinierea evidenței contabile și raportării financiare din sectorul bugetar la Standardele Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public (IPSAS), nu a ajuns la rezultatul final, fiind necesară consolidarea eforturilor pentru atingerea acestui obiectiv important. *(vezi pag.6-9, Raportul anual 2022)*

Executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală necesită îmbunătățire

Pentru exercițiul bugetar 2022, CCRM a emis opinii de audit „fără rezerve” pentru două din cele trei bugete – executarea de casă a bugetului de stat (BS) și executarea bugetului asigurărilor sociale de stat (BASS). Totuși, există unele aspecte care, deși nu au influențat opinia, au impact asupra modului de gestionare și raportare a mijloacelor publice.

În ceea ce privește executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM), a fost exprimată opinie cu rezerve, influențată de imposibilitatea identificării serviciilor pentru care au fost suportate cheltuieli în sumă de peste 3 mld. lei, din cauza că serviciile medicale spitalicești executate, raportate de către instituțiile medicale, nu pot fi delimitate în cele achitate și cele neachitate de către CNAM. *(vezi pag.10-18, Raportul anual 2022)*

Executarea bugetelor ministerelor nu a înregistrat progrese

Situația privind executarea bugetului de către ministere nu a înregistrat progrese față de anul precedent, Curtea de Conturi exprimând o opinie fără rezerve, 10 opinii cu rezerve și 2 opinii contrare (Ministerul Educației și Cercetării și Ministerul Culturii). Opiniile de audit au fost determinate de neimplementarea unor recomandări-cheie menite să înlăture deficiențele care au stat la baza opiniei modificate oferite în anul de gestiune precedent.

Cauzele deficiențelor constatate în mare parte rămân aceleași de la an la an: lipsa și calificarea joasă a personalului din cadrul entităților publice implicat în procesul financiar-contabil, insuficiența cronică de resurse financiare și de timp pentru finalizarea procedurilor de înregistrare și delimitare a proprietății publice; lacunele cadrului normativ-metodologic de raportare financiară aplicabil sectorului public etc. *(vezi pag.18-21, Raportul anual 2022)*

Succese în implementarea Controlului Financiar Public Intern

S-au înregistrat progrese importante în domeniul reglementării și punerii în aplicare a Controlului Financiar Public Intern (CFPI), dar trebuie continuate eforturile privind implementarea procedurilor de control intern și consolidarea capacităților auditului intern.

Curtea de Conturi constată că, deși entitățile auditate dispun, în linii mari, de metode și proceduri care vin să susțină activitățile realizate, de mecanisme de autocontrol și de monitorizare, acestea deseori rămân nefuncționale și nu asigură pe deplin gestionarea corectă și performantă a mijloacelor publice.

Problema suplinirii cu personal a entităților publice, inclusiv a subdiviziunilor de audit intern, devine tot mai accentuată în ultima perioadă. Curtea de Conturi susține măsurile întreprinse de Executiv în vederea reglementării dimensionării subdiviziunilor de audit intern. *(vezi pag.24-25, Raportul anual 2022)*

Gestiunea patrimoniului public continuă a fi un domeniu problematic

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. Lipsa criteriilor uniforme de calculare a valorii imobilelor, metodelor și procedurilor de evaluare și reevaluare a acestora nu oferă criterii uniforme de stabilire a valorii juste a bunurilor.

O altă problemă 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.

Includerea neregulamentară a proprietății statului transmise în gestiunea întreprinderilor de stat aflate în proces de insolvență în masa de datorii generează apariția riscului de pierdere a controlului asupra bunurilor statului și neasigurarea integrității acestora.

Administrarea resurselor bugetare pentru investiții și reparații capitale nu este asigurată conform unui cadru uniform de planificare strategică, execuție și raportare, fapt ce condiționează, în multiple cazuri, utilizarea resurselor contrar cerințelor normative, iar gestiunea fondurilor și patrimoniului public – în lipsa monitorizării și raportării corespunzătoare.

Curtea de Conturi reiterează că autoritățile publice locale trebuie să asigure inventarierea regulamentară a activelor în curs de execuție, înregistrarea conformă în evidență a infrastructurii tehnico-edilitare și eliminarea deficiențelor aferente situațiilor constatate de auditul public extern. *(vezi pag.25-33, Raportul anual 2022)*

Participația statului în sectorul corporativ

Ca și în anii precedenți, Curtea de Conturi reiterează eficiența redusă a companiilor de stat, calitatea precară a serviciilor prestate și a bunurilor produse, costurile de operare înalte, precum și managementul defectuos, orientat mai mult spre consumul alocațiilor bugetare, decât spre obiective strategice de dezvoltare și afaceri și investiții pentru implementare.

Astfel, eficiența redusă, în comun cu guvernarea slabă a companiilor de stat, generează irosirea banului public și sporirea pierderilor operaționale, degradarea patrimoniului statului și ratarea veniturilor și beneficiilor din utilizarea acestora în activitatea de afaceri.

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.34-36, Raportul anual 2022)

Neconformități atestate în cadrul auditului în domeniul gazelor naturale

În anul 2022, Curtea de Conturi, la inițiativa Parlamentului, a realizat auditul conformității cheltuielilor și a investițiilor capitale la întreprinderile de gaze naturale cărora le-au fost impuse obligații de serviciu public, precum și la întreprinderile înrudite, astfel cum sunt definite în Legea nr.108/2016 cu privire la gazele naturale, inclusiv la cele deținute indirect.

Curtea de Conturi a constatat că unele activități, procese și proceduri, precum și tranzacții, concepute, create și realizate de SA Moldovagaz și persoanele responsabile de guvernare nu au întrunit în totalitate criteriile de conformitate care guvernează acest holding. (vezi pag.39-42, Raportul anual 2022)

Valorificarea finanțării externe înregistrează în continuare un nivel redus

În anul 2022 Republica Moldova a beneficiat de suport considerabil din partea donatorilor externi pentru atenuarea impactului multiplelor crize cu care s-a confruntat Republica Moldova (criza refugiaților, criza energetică).

Curtea de Conturi atestă în continuare un nivel redus de valorificare a resurselor pentru proiectele finanțate din surse externe, care, în mare parte, este determinat de neîndeplinirea condițiilor precontractuale de către beneficiari și de tergiversarea procedurilor de achiziții publice aferente. Nedebersarea mijloacelor financiare contractate crește riscul suportării cheltuielilor suplimentare, ca rezultat al aplicării comisioanelor la resursele nedebursate.

Atragem atenția la lipsa cadrului operațional și a unui control eficient privind monitorizarea implementării proiectelor finanțate din surse externe, condiții ce creează premise de creștere a costurilor și de nerespectare a termenelor aprobate. (vezi pag.34-38, Raportul anual 2022)

Tematici sensibile pentru societate din sectorul medical și social

Curtea de Conturi acordă o atenție permanentă auditării domeniului sănătății și celui social, abordând tematici sensibile pentru societate.

Curtea de Conturi a constatat că măsurile întreprinse de către autoritățile responsabile pentru reducerea mortalității prin cancer în rândul populației din Republica Moldova nu s-au realizat eficace. Situațiile constatate au fost determinate, în special, de insuficiența mijloacelor financiare pentru realizarea acțiunilor stabilite în PNCC, neajustarea cadrului regulator la normele legale, fluctuația sau lipsa resurselor umane și interacțiunea scăzută între părțile implicate etc.

În cadrul auditului conformității asupra introducerii pe piață și gestionării medicamentelor și dispozitivelor medicale au fost constatate neconformități care necesită în continuare fortificarea sistemului medical cu responsabilizarea tuturor părților implicate. Situația constatată a fost condiționată inclusiv de comunicarea intersectorială fragmentată, de cadrul normativ neactualizat și de lipsa resurselor necesare.

Principalele cauze ale neconformităților atestate de Curtea de Conturi la auditarea procedurilor de protecție specială a copiilor aflați în situație de risc se referă la lipsa Registrului copiilor în situație de risc, lipsa unor centre specializate pentru copiii cu vulnerabilitate severă, lipsa mecanismelor privind monitorizarea copiilor adoptați prin procedura de adopție națională și plecați cu părinții adoptatori peste

hotarele țării, precum și transparența insuficientă la inițierea procesului de adopție. (vezi pag.43-47, *Raportul anual 2022*)

Acordarea asistenței juridice garantate de stat necesită îmbunătățire

Asigurarea accesului liber la justiție fiecărui cetățean este unul dintre principiile de bază ale statului de drept și o condiție obligatorie ce rezultă din actele internaționale la care Republica Moldova a aderat. Astfel, un instrument instituit de stat în vederea respectării acestui principiu este garantarea asistenței juridice persoanelor care nu dispun de mijloace financiare suficiente pentru a o plăti.

Curtea de Conturi constată necesitatea îmbunătățirii cadrului normativ, care pe alocuri conține viduri legislative, iar în alte cazuri admite interpretări diferite, fapt ce creează premise de solicitare excesivă a serviciilor juridice de către organele de drept, precum și de către alți solicitanți. (vezi pag.48-49, *Raportul anual 2022*)

Acordarea compensațiilor și ajutorului umanitar agricultorilor

În contextul auditului conformității acordării compensațiilor și ajutorului umanitar agricultorilor afectați de efectele calamităților naturale asupra recoltei anului 2020, Curtea de Conturi a stabilit că cadrul regulator aferent calamităților naturale necesită a fi revizuit, iar unele acte normative și legislative urmează a fi armonizate.

Curtea de Conturi relevă necesitatea întreprinderii unor măsuri urgente de revizuire, ajustare și aprobare în modul stabilit a Îndrumarului metodologic cu privire la evaluarea gradului de afectare a culturilor agricole ca urmare a calamităților naturale, pentru a exclude pe viitor abordările neuniforme la întocmirea actelor de constatare a pagubelor. De asemenea, sunt necesare măsuri de rigoare pentru recuperarea la buget a mijloacelor financiare acordate neregulamentar și suplimentar, iar cadrul regulator aferent calamităților naturale necesită a fi revizuit și armonizat. (vezi pag.50-51, *Raportul anual 2022*)

Tehnologiile Informaționale

Implementarea strategiilor „Moldova Electronică (2005)”, „Moldova Digitală 2020”, a programelor „e-Transformare”, a altor documente de politici a condus la crearea unei infrastructuri solide, cu o acoperire de 99% din populație cu acces la Internet, jumătate din utilizatorii serviciilor publice accesează serviciile în mod electronic, 127 din 662 de servicii publice sunt accesibile în mod electronic.

Curtea de Conturi atrage o atenție sporită corectitudinii și rezonabilității ce stă la baza investițiilor în TI de către autoritățile și instituțiile publice pentru automatizarea proceselor administrative, precum și pentru ca aceste autorități să poată obține performanțe din utilizarea fondurilor publice și administrarea serviciilor publice. (vezi pag.52-53, *Raportul anual 2022*)

Evaluarea riscurilor de fraudă și corupție rămâne în centrul atenției

În perioada de raportare, ca urmare a evaluării riscurilor de fraudă și eroare în procesul de administrare a finanțelor publice și a patrimoniului public, Curtea de Conturi a remis organelor de drept materialele a 10 misiuni de audit, pe marginea cărora au fost pornite 3 cauze penale, referitor la 4 materiale a fost emis refuz în pornirea cauzelor penale, iar materialele aferente a 3 rapoarte de audit se află în proces de examinare.

Cazurile identificate de către auditori cu prezența indicatorilor de fraudă s-au referit la încălcări ce țin de acordarea neregulamentară a facilităților fiscale și vamale, nerespectarea cadrului normativ în procedurile

de achiziții publice, depășirea atribuțiilor de serviciu și excesul de putere, încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese de către persoanele cu funcții de răspundere, utilizarea neconformă a mijloacelor bugetare, cu admiterea cheltuielilor ineficiente, repartizarea neconformă a locuințelor construite pentru păturile social vulnerabile etc. (vezi pag.54, Raportul anual 2022)

Colaborarea Curții de Conturi cu Parlamentul

În perioada septembrie 2022 – septembrie 2023, Comisia de control al finanțelor publice (CCFP) a examinat 38 de rapoarte aprobate de CCRM, în cadrul unor ședințe publice cu participarea reprezentanților Curții de Conturi și ai entităților auditate. Pentru a facilita procesul de monitorizare a implementării recomandărilor de audit, Curtea de Conturi a prezentat Comisiei informații pertinente privind nivelul de implementare și acțiunile întreprinse de entități în vederea remedierii deficiențelor constatate de audit.

În perioada de raportare, unele rapoarte de audit ale Curții de Conturi au fost examinate în cadrul Comisiei protecție socială, sănătate și familie, precum și în cadrul Comisiei economie, buget și finanțe. În cadrul ședinței plenare a Parlamentului din 3 martie 2023 au fost audiate Rapoartele anuale ale Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public pe anii 2020 și 2021 și Rapoartele anuale de activitate ale CCRM pe anii 2020 și 2021.

Pe parcursul perioadei de raportare, prin derogare de la prevederile art.88 din Legea nr. 1134/1997 și ale art.32 din Legea nr. 260/2017, Parlamentul a votat realizarea de către CCRM a auditului conformității cheltuielilor și a investițiilor capitale la întreprinderile de gaze naturale cărora le-au fost impuse obligațiile de serviciu public, precum și la întreprinderile înrudite, astfel cum sunt definite în Legea nr.10/2016 cu privire la gazele naturale, inclusiv la cele deținute indirect.

Rezultatele misiunii de audit au fost raportate către finele lunii noiembrie 2022 și au fost prezentate de Curtea de Conturi în cadrul ședinței plenare a Parlamentului din 03.03.2023. În urma examinării, Parlamentul a adoptat o Hotărâre care prevede un șir de acțiuni importante pentru remedierea deficiențelor identificate de auditul Curții de Conturi.

O altă tendință pozitivă, care se menține al doilea an consecutiv, este examinarea în ședința plenară a Parlamentului a rapoartelor de audit privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, pentru exercițiul bugetar încheiat, simultan cu rapoartele respective ale Guvernului. (vezi pag.55-56, Raportul anual 2022)