Anexă

la Hotărârea Curții de Conturi

nr. 31 din 29 iunie 2022

****

**CURTEA DE CONTURI A REPUBLICII MOLDOVA**

|  |
| --- |
| MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr.69, tel.: (+373) 22 26 60 02, fax: (+373) 22 26 61 00,  [**www.ccrm.md**](http://www.ccrm.md)**;** e-mail: [**ccrm@ccrm.md**](mailto:ccrm@ccrm.md) |

**RAPORTUL**

**auditului asupra rapoartelor financiare consolidate ale**

**Ministerului Mediului încheiate la 31 decembrie 2021**

1. **OPINIE CU REZERVE**

Am auditat rapoartele financiare consolidate ale Ministerului Mediului (în continuare – Ministerul) pentru exercițiul încheiat la 31 decembrie 2021, care cuprind Bilanțul contabil, Raportul privind veniturile și cheltuielile, Raportul privind fluxul mijloacelor bănești, Raportul privind executarea bugetului, Raportul narativ privind executarea bugetului, inclusiv un sumar al politicilor contabile semnificative.

În opinia noastră, cu excepția posibilelor efecte asupra aspectelordescrise în secțiunea *Baza pentru opinia cu rezerve*, rapoartele financiare oferă, sub toate aspectele semnificative, o imagine corectă și fidelă în conformitate cu cadrul de raportare financiară aplicabil[[1]](#footnote-1)*.*

1. **BAZA PENTRU OPINIA CU REZERVE**

Ministerul nu a evaluat și nu a contabilizat în modul stabilit terenurile fondului forestier și din domeniul fondului apelor, transmise în gestiune întreprinderilor de stat ai căror fondatori sunt instituțiile subordonate, soldul grupei de contului 415 „Acțiuni și alte forme de participare în capital în interiorul țării” fiind subevaluat cu 24.827,5 mil. lei.

Ministerul nu s-a conformat prevederilor Legii nr.29 din 05.04.2018[[2]](#footnote-2) și Legii nr.246 din 22.11.2017[[3]](#footnote-3), în ceea ce privește capitalul social și componența bunurilor depuse în acesta[[4]](#footnote-4). Auditorul a fost limitat în obținerea probelor de audit suficiente și adecvate cu referire la valoarea și componența bunurilor transmise în capitalul social al 27 de întreprinderi de stat. În lipsa deținerii de către Minister a listei exhaustive a bunurilor transmise în capitalul social al întreprinderilor de stat, acesta a recunoscut valoarea declarată de 68,47 mil. lei, carenu poate fi validată.

Ministerul deține 17 loturi de teren, cu suprafața de 25,83 ha[[5]](#footnote-5), care nu se regăsesc în evidența contabilă. Pentru a determina valoarea terenurilor, entitatea trebuia să aplice, pentru recunoaștere, prețul normativ calculat conform prevederilor Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308-XIII din 25 iulie 1997. Astfel, valoarea terenurilor a fost subevaluată cu 48,51 mil. lei.

Totodată, Ministerul a recunoscut în evidența contabilă suma de 37,88 mil. lei, care reprezintă valoarea a 40 loturi de teren, cu suprafața totală de 525,08 ha și care, conform înscrisurilor din Registrul bunurilor imobile, aparțin persoanelor terțe. Drept rezultat al acestor erori, valoarea raportată a terenurilor a fost subevaluată cu 10,63 mil. lei[[6]](#footnote-6).

Ministerul a recunoscut în evidența contabilă valoarea a 8 imobile care aparțin terților, conform înscrisurilor din Registrul bunurilor imobile, în sumă de 12,93 mil. lei. În același timp, Ministerul a interpretat eronat prevederile Ordinului ministrului Finanțelor nr. 216/2015cu referire la regulile de recunoaștere și evaluare a bunurilor imobile. Astfel, 46 de clădiri nu au fost recunoscute în evidența contabilă, dintre care 8 clădiri sunt înregistrate la oficiile cadastrale cu valoarea de 20,75 mil.lei. Echipa de audit nu a putut obține dovezi suficiente pentru a determina valoarea a 38 de proprietăți și, prin urmare, a fost limitată în domeniul său de aplicare, considerând că această deficiență se aștepta a fi una semnificativă. Ca rezultat al acestor erori, valoarea raportată a bunurilor imobile a fost subevaluată cu cel puțin 7,82 mil. lei[[7]](#footnote-7).

* 1. Ministerul a interpretat eronat prevederile Ordinului ministrului Finanțelor nr.216/2015 contabilizând necorespunzător volumele de investiții realizate la obiectivele care nu îi aparțin, astfel soldul conturilor 312 „Construcții speciale” și 314 „Mașini și utilaje” fiind supraevaluat cu 36,22 mil. lei și, respectiv, cu 73,9 mil. lei, iar soldul contului 319 „Investiții capitale în curs de execuție” fiind subevaluat cu suma de 110,01 mil. lei. Totodată, valoarea totală a activelor a fost majorată cu 110,01 mil.lei din cauza menținerii în evidența contabilă a volumelor de lucrări pentru unele active care aparțin terților.

Atenționăm și faptul că volumele de lucrări care aparțin cu drept de proprietate terților nu au fost transmise la finele anului către proprietarii obiectivelor, astfel valoarea totală a activelor fiind majorată cu 110,01 mil. lei.

* 1. Ministerul, nerespectând prevederile Ordinului ministrului Finanțelor nr. 60/2012, a continuat înregistrarea în evidența contabilă a creanțelor compromise în valoare de 40,8 mil. lei, astfel contul 419 „Alte creanţe ale autorităţilor/instituţiilor bugetare” fiind supraevaluat, iar conturile extrabilanțiere subevaluate cu aceeași sumă.

Am realizat misiunea de audit în conformitate cu Standardele Internaționale ale Instituțiilor Supreme de Audit aplicate de Curtea de Conturi[[8]](#footnote-8). Responsabilitățile noastre, potrivit standardelor respective, sunt expuse în secțiunea *Responsabilitățile auditorului într-un audit al rapoartelor financiare* din prezentul Raport. Suntem independenți față de instituția auditată și am îndeplinit responsabilitățile de etică conform cerințelor Codului etic al Curții de Conturi. Considerăm că probele de audit obținute sunt suficiente și adecvate pentru a furniza o bază pentru opinia noastră.

1. **PARAGRAF DE EVIDENȚIERE**
   1. Atragem atenția asupra faptului că valoarea contabilizată a mijloacelor fixe procurate până în anii ʼ90, dar care sunt funcționale și utilizate până în prezent, este imposibil de validat. Valoarea inițială a mijloacelor fixe procurate în anii 1960-1990 este stabilită în baza evidențelor analitice istorice deținute de către instituții, însă aceasta nu poate fi confirmată prin documente primare (facturi fiscale, procese-verbale de dare în exploatare etc.), iar documentele care certifică procurarea/construcția sau capitalizarea valorii acestora lipsesc ori sunt imposibil de a fi restabilite. Deși instituțiile dețin fișele mijloacelor fixe, aplică corespunzător normele de stabilire a valorii mijloacelor fixe, de calculare a uzurii acestora, de reevaluare și capitalizare a cheltuielilor, în lipsa unor norme exhaustive nu pot fi confirmate valorile inițiale istorice. În aceste condiții, pentru a exclude pe viitor nimicirea documentelor care certifică tranzacțiile aferente formării valorii mijlocului fix, pe lângă fișa mijlocului fix, este necesară crearea unui dosar al mijlocului fix, în care se vor acumula informațiile privind toate modificările efectuate activului nefinanciar și să fie păstrat până la momentul casării mijlocului fix. Astfel de reguli să fie aplicate pentru mijloacele fixe pentru care este posibil de restabilit toate tranzacțiile aferente mijlocului fix respectiv, iar pentru acele mijloace fixe pentru care nu este posibil de restabilit costurile care au participat la formarea valorii lor, să fie create comisii pentru reevaluarea mijloacelor fixe sau să fie atrași evaluatorii specializați, iar actele de reevaluare a mijloacelor fixe vor servi ca bază pentru certificarea valorii noi a mijlocului fix.
   2. Atenționăm asupra faptului că până în prezent Agenția Proprietății Publice (în continuare APP) nu a întreprins măsuri pentru realizarea prevederilor HG nr. 902/2017 privind schimbarea fondatorului întreprinderilor de stat, și anume la întreprinderile de stat aflate în proces de insolvabilitate. Se atestă că, pe parcursul mai multor ani, deși HG privind schimbarea fondatorului a fost emisă în anul 2018, pentru două Î.S. al căror fondator la momentul intrării în vigoare a prevederilor HG menționate era și este până în prezent Agenția „Apele Moldovei”, Agenția Proprietății Publice în calitate de nou fondator nu a întreprins măsurile prevăzute în art. 35 alin. (3) din Legea nr. 149/2012 potrivit cărora orice înscrieri sau modificări ale statului juridic al debitorului sau bunurilor acestuia se face prin adresare către administratorul insolvabilității.

În acest context subliniem că marea parte a patrimonuilui întreprinderilor de stat aflate în proces de insolvabilitate reprezintă proprietate publică a statului sau proprietate publică privată a statului. Scopul instituirii procesului de insolvabilitate este de ameliorare a situațiilor financiare și partimoniale, dreptul de administrare a întreprinderii fiind transmis administratorului insolvabilității, de la procesul de insolvabilitate fiind înstrăinat nu doar administratorul întreprinderii desemnat de fondator, dar și fondatorul, ultimul fiind lipsit de informații privind administrarea proprietății statului, precum și de monitorizarea/supravegherea gestionarii eficiente a acesteia, pentru a nu admite decizii care pot duce la pierderea controlului asupra bunurilor statului și neasigurarea integrițății acestora. În acest sens, necesitatea revizuirii Legii insolvabilității nr. 149/ 2012[[9]](#footnote-9) este iminentă, pentru a permite fondatorului să supravegheze/monitorizeze procesul de insolvabilitate/lichidare, inclusiv prin participarea unui reprezentant al fondatorului la toate ședințele organizate de administratorul insolvabilității, precum și, după caz, să dețină votul „veto” în deciziile care se vor referi la utilizarea/gestionarea ineficientă de către administratorul insolvabilității a proprietății statului, precum și de înstrăinare a acesteia către terți, ca urmare a includerii neregulamentare a proprietății statului în masa debitorială. De asemenea, în scopul monitorizării de către fondator a acțiunilor administratorului, ar fi oportun ca fondatorului să-i fie prezentat un exemplar de raport trimestrial, care va fi transmis și instanțelor de insolvabilitate.

Includerea neregulamentară a proprietății statului în masa debitorială, în mare parte este o consecință a faptului că, pe parcursul mai multor ani, întreprinderile de stat nu s-au conformat regulilor de contabilizare a proprietății care aparține cu titlul de proprietate persoanelor terțe și nu au contabilizat acest tip de bunuri în conturi distincte destinate contabilizării mijloacelor fixe și terenurilor primite în gestiune economică[[10]](#footnote-10).

Totodată, menționăm și faptul că, deși conform art. 117 din Legea insolvabilităţii termenul de valorificare și/sau de lichidare a masei debitoare nu poate depăși 2 ani de la intentarea procedurii falimentului, iar conform art. 190 alin.(6) executarea planului procedurii de restructurare nu poate depăși 3 ani, calculați de la data confirmării, iar în cazuri excepționale, temeinic motivate și cu condiția că debitorul a respectat planul de restructurare în primii 2 ani, durata restructurării poate fi prelungită, prin hotărâre a adunării creditorilor, o singură dată, pe un termen de până la 2 ani. Astfel, procedura de restructurare nu poate dura mai mult de 5 ani, ceea ce denotă nerespectarea prevederilor cadrului regulator și, ca urmare, suportarea unor cheltuieli suplimentare, inclusiv pentru salarizarea administratorului insolvabilității și/sau a lichidatorului întreprinderii de stat. În acest sens, este necesar a fi întreprinse măsuri de responsabilizare a administratorului insolvabilității și/sau a lichidatorului întreprinderii de stat, privind respectarea termenelor limită stabilite pentru lichidarea și/sau restructurarea întreprinderilor de stat aflate în proces de insolvabilitate, cu intensificarea controlului asupra respectării acestor prevederi de către organele abilitate (instanța de insolvabilitate).

Totodată, conform statutelor a două întreprinderi, acestora le-au fost transmise în gestiune economică terenuri cu suprafața totală de 326,84 ha, prețul normativ al cărora constituie 24,01 mil.lei. În contextul prevederilor HG nr.161/2018, toate terenurile proprietate publică a statului sunt administrate de APP. Astfel, pe parcursul anilor 2019-2021, nici AAM, în calitate de actual fondator al acestor întreprinderi, nici APP, în calitate de fondator al terenurilor proprietate publică, nu au întreprins măsuri pentru realizarea conformă a prevederilor HG nr.161/2018 și ale HG nr.902/2017. Ca urmare, realizarea prevederilor HG nr.161/2018 este imposibilă în lipsa acțiunilor pentru modificarea statutelor întreprinderilor aflate în insolvabilitate, prin excluderea din acestea a suprafețelor terenurilor transmise lor în gestiune. În acest sens vor fi întreprinse măsurile de rigoare.

* 1. Atragem atenția asupra aplicării neconforme de către Î.S. al căror fondator sunt APC a prevederilor Planului General de Conturi Contabile privitor la bunurile primite în gestiune economică. Planului General de Conturi Contabile include, pentru reflectarea bunurilor primite în gestiune economică, poziții distincte pentru primirea în gestiune a Terenurilor (contul 1226), Mijloacelor fixe (contul 1238) și Amortizarea mijloacelor fixe primite în gestiune economică (contul 1248).

De menționat că aceste conturi nu sunt aplicate de majoritatea Î.S., bunurile transmise în capitalul social fiind contabilizate ca bunurile proprii ale întreprinderilor, deși urmau a fi balansate cu conturile distincte (terenuri sau mijloace fixe primite în gestiune), ceea ce arată utilizatorului și instanțelor de judecată că bunurile nu aparțin întreprinderii cu dreptul de proprietate. Tot așa, o mare parte a terenurilor transmise în gestiune economică nu sunt evaluate și contabilizate nici de fondator, nici de întreprinderile de stat, fiind denaturate atât rapoartele financiare ale fondatorului, cât și situațiile financiare ale întreprinderilor.

În acest sens sunt necesare măsuri din partea fondatorului pentru responsabilizarea managementului Î.S. în contabilizarea conformă a bunurilor primite în gestiune economică care nu le aparțin cu dreptul de proprietate.

Opinia nu a fost modificată din cauza acestor aspecte.

1. **ASPECTE-CHEIE DE AUDIT**

Aspectele-cheie de audit sunt acele aspecte care, în baza raționamentului nostru profesional, au avut cea mai mare importanță pentru auditul rapoartelor financiare ale Ministerului Mediului încheiate la 31 decembrie 2021. Aceste aspecte au fost abordate în contextul auditului rapoartelor financiare în ansamblu și în formarea opiniei noastre asupra lor, fără a oferi o opinie separată privind aspectele date. În plus, față de aspectul descris în secțiunea *Baza pentru opinia cu rezerve*, am determinat că aspectele descrise în continuare reprezintă aspectele-cheie de audit care trebuie comunicate în Raportul nostru.

**4.1** Ca urmare a comunicării cu Ministerul Finanțelor, s-a acceptat corectarea deficiențelor legate de clasificarea eronată de către Agenția „Moldsilva” a tranzacțiilor aferente obligațiunilor arendașilor terenurilor fondului forestier față de bugetul de stat, care reprezintă venituri generale ale bugetului de stat și urmează a fi raportate regulamentar la contul extrabilanțier 811 420 „Creanțe ale contribuabililor”. Astfel, a fost corectată prin diminuare valoarea veniturilor calculate cu *3,6 mil. lei* și creanțele pentru arenda fondului forestier cu *10,82* mil. lei, totodată fiind majorat contul extrabilanțier cu 10,82 mil. lei.

**4.2** Menționăm că, în cadrul reformei Autorităților Publice Centrale, Agenției „Moldsilva”, începând cu 01.01.2021, i-a fost schimbat statutul din Org.1 în Org.2 subordonat Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, iar transmiterea soldurilor activelor și pasivelor de la Org.1 la Org.2 s-a realizat prin contul 723 „Corectarea rezultatelor anului precedent”, nefiind întocmit Raportul consolidat al Agenției ca Org.1. Ca urmare a comunicării pe acest subiect cu responsabilii de la Ministerul Finanțelor, Agenția a întocmit Raportul respectiv, fiind astfel exclusă denaturarea soldurilor activelor și pasivelor per total pe bugetul de stat în sumă de 80,7 mil.lei fiecare.

1. **ALTE INFORMAȚII**

Ministerul, contrar prevederilor Ordinului ministrului Finanțelor nr.216/2015, menține în creanțe valoarea unui sistem informațional, creat din contul mijloacelor donatorului, care este utilizat de terți pe parcursul mai multor ani. Acest fapt a condiționat subevaluarea soldului grupei de conturi 317 „Active nemateriale” și supraevaluarea soldului contului 419 „Alte creanţe ale autorităţilor/instituţiilor bugetare” cu 2,23 mil.lei.

Ministerul nu a respectat prevederile Ordinului menționat supra și a clasificat eronat bunurile în valoare de 1,61 mil. lei, contul 33 „Stocuri de materiale circulante” fiind supraevaluat, iar soldul contului 31 „Mijloace fixe” subevaluat cu 1,61 mil. lei.

1. **BUNA GUVERNANȚĂ**
   1. Controlul intern managerial în cadrul Ministerului nu asigură identificarea și gestionarea eficientă a riscurilor aferente procesului financiar-contabil, inclusiv a celor legate de întocmirea rapoartelor financiare consolidate. Din totalul sistemului ministerial, doar 8 din 9[[11]](#footnote-11) entități au întocmit Declarația de răspundere managerială pentru anul 2021. Neconformitățile constatate denotă lipsa sau insuficiența controlului intern în cadrul acestora. Astfel, nu este pe deplin asigurată funcționalitatea controalelor-cheie, precum și identificarea și gestionarea riscurilor aferente procesului financiar-contabil, inclusiv a celor legate de întocmirea rapoartelor financiare consolidate. Lacunele identificate în cadrul sistemului de control intern managerial au influențat veridicitatea și plenitudinea informațiilor reflectate în rapoartele financiare consolidate.
   2. Atenționăm asupra dificultăților întâmpinate la încadrarea personalului în funcția de audit intern, care urma să evalueze toate procesele cu risc sporit, inclusiv din domeniul financiar-contabil. Astfel, doar la 3 entități sunt create subdiviziuni de audit intern, cu un efectiv de personal de 5 unități, din care 3 unități de personal sunt vacante. Nesuplinirea funcțiilor de auditor intern a fost condiționată de prelungirea moratoriului privind încadrarea personalului din sectorul bugetar în funcțiile vacante înregistrate pentru anul 2021. Suplinirea la un nivel foarte redus a efectivului de unități din cadrul subdiviziunilor de audit intern a diminuat posibilitățile conducătorilor instituțiilor de a beneficia de evaluări și îndrumări corespunzătoare în vederea gestiunii fondurilor publice. În consecință, nu a fost acordată asigurarea așteptată asupra eficacității sau neeficacității acțiunilor de control-cheie. Punctele slabe în materie de acțiuni de control intern nu se identifică sistematic și nu se abordează de către conducere. În aceste condiții, conducerea Ministerului a fost lipsită de un instrument care asigură gestionarea prudentă a riscurilor, contribuie la îmbunătățirea controlului intern managerial, precum și sporește nivelul de eficiență și eficacitate a proceselor gestionate.
   3. Menționăm că anterior Curtea de Conturi a auditat rapoartele financiare consolidate ale Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, fiind înaintate recomandări menite să contribuie la remedierea neconformităților constatate. Nivelul redus de implementare a recomandărilor de audit a determinat deficiențele stabilite în acest Raport de audit, având în vedere că Ministerul Mediului este succesor de drepturi și obligații conexe domeniilor preluate de la Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului.
   4. Pe parcursul misiunii de audit am atras atenția asupra carențelor care, deși nu au influențat opinia de audit, implică neconformitatea activității de înregistrare și administrare a patrimoniului instituției cu legile și reglementările aferente domeniului. Astfel, Ministerul nu a asigurat înregistrarea drepturilor patrimoniale asupra a 28 de bunuri imobile (clădiri), din care 20 de bunuri imobile sunt contabilizate în sumă de 4,1 mil.lei, precum și asupra a 4 loturi de teren, situație care poate afecta integritatea bunurilor gestionate de Ministerul Mediului și entitățile din subordine sau poate determina înstrăinarea necontrolată a acestora.
   5. Menționăm că, în cadrul Ministerului s-a stabilit existența unui număr semnificativ de zile de concediu anual nefolosite – 10.903 zile, ceea ce ar impune obligații legale față de personalul încadrat și ar contribui la apariția unor angajamente financiare în exercițiile financiare viitoare.
   6. Totodată, atragem atenția asupra faptului că, din totalul de 149 de sisteme informaționale/softuri înregistrate în evidența contabilă a Ministerului, în valoare totală de 20,09 mil. lei, 33 de sisteme informaționale în valoare de 3,61 mil. lei sunt neutilizate, 2 sisteme informaționale în valoare 0,06 mil. lei sunt nefuncționale. Factorii de decizie nu au întreprins măsuri relevante pentru repunerea în funcțiune a sistemelor informaționale nefuncționale sau pentru luarea deciziilor corespunzătoare privind sistemele informaționale neutilizate.
   7. Deși conform regulilor generale de bugetare, autoritățile publice centrale pot aloca subvenții doar întreprinderilor de stat al căror fondator este Agenția „Apele Moldovei”, prin derogare de la regulile generale au subvenționat întreprinderile al căror fondator este Agenția Proprietății Publice, alocând în acest scop 4,78 mil.lei[[12]](#footnote-12) pentru investiții în domeniul hidroameliorației și întreținerii barajelor. Situația creată este condiționată de intersectarea politicilor din domeniul administrării patrimoniului public, a căror responsabilitate pentru implementare revine Agenției Proprietății Publice, cu politicile în domeniul hidroameliorației, a căror responsabilitate revine Ministerului de ramură, prin intermediul Agenției „Apele Moldovei”. Astfel, ca urmare a reformei inițiate în anul 2018[[13]](#footnote-13), se intersectează două politici ale statului, responsabili de implementare fiind instituții de stat diferite, deși regulile generale de bugetare nu prevăd astfel de situații.

Totodată, se atestă o abordare neuniformă privind acordarea subvențiilor, o parte fiind alocată prin contract, iar altă parte fără vreun act care certifică sau argumentează necesitatea subvenționării. Astfel, Agenția „Moldsilva” a acordat, în anul 2021, subvenții în valoare de 10,84 mil. lei întreprinderilor de stat silvice al căror fondator este, în lipsa unui regulament sau contract, deși potrivit art. 47 alin.(2) din Codul silvic sunt prevăzute doar 2 direcții care sunt finanțate de la bugetul de stat: a) cheltuielile ce ţin de protecţia contra bolilor şi dăunătorilor; b) cheltuielile pentru investiţii capitale în domeniul fondurilor forestier şi cinegetic, inclusiv în ce priveşte regenerarea acestora. Așadar, sunt necesare măsuri pentru monitorizarea destinațiilor pentru care acestea au fost alocate.

* 1. La alocarea mijloacelor financiare pentru efectuarea unor cheltuieli capitale nu s-a respectat principiul performanței, care prevede utilizarea resurselor bugetare în mod econom, eficient şi eficace și în concordanţă cu principiile bunei guvernări.
* Astfel, s-a constatat că, în anul 2021, fondul Ecologic Național (FEN) a aprobat spre finanțare proiectul investițional „Crearea soluțiilor durabile pentru reciclarea cioburilor de sticlă”, în sumă de 14,0 mil. lei, beneficiar al căruia este o asociație obștească[[14]](#footnote-14), fără a deține autorizația de mediu pentru gestionarea deșeurilor, fapt neluat în considerare de către Consiliul de Administrație al FEN la momentul aprobării finanțării. Verificările auditului au constatat că bunurile au fost procurate de către AO de la un agent economic[[15]](#footnote-15), factorii de decizie ai căruia sunt fondatori ai membrilor Asociației, iar agentul economic fiind totodată și beneficiarul final al acestor bunuri. Analiza procesului de organizare a licitației de către contractant relevă că acesta nu a asigurat transparența procesului de achiziție, nepublicând anunțul de participare în Buletinul achizițiilor publice și în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, ceea ce a determinat participarea la procedura de achiziție doar a unui singur agent economic, care, de fapt, reprezenta cofinanțatorul proiectului în cadrul unui contract de colaborare cu AO. În condițiile lipsei unei concurențe, furnizorul[[16]](#footnote-16), fiind unicul participant la licitație, a livrat către AO bunuri în sumă de 13,98 mil. lei. Bunurile procurate de către AO au fost procurate de către furnizor în anii precedenți, pentru acestea fiind calculată uzura în valoare totală de 3,66 mil. lei. Astfel, valoarea contabilă rămasă a lor la momentul vânzării către AO a constituit 4,2 mil. lei. Prin urmare, prețul de vânzare a bunurilor folosite anterior a fost majorat de către furnizor cu 9,78 mil. lei, sau de peste 2 ori decât valoarea rămasă contabilizată, și cu 6,1 mil. lei, sau de 1,7 ori mai mare decât prețul de procurare al acestora efectuat de către furnizor în anii precedenți. Totodată, se subliniază că atât utilajul pentru curățarea și sortarea cioburilor de sticlă, cât și autospecialele de colectare a deșeurilor sunt utilizate de către SRL, acesta fiind titular al autorizație de mediu de gestionare a deșeurilor de sticlă[[17]](#footnote-17).
* Agenția „Apele Moldovei”, neîntreprinzând pe parcursul mai multor ani măsuri corespunzătoare de întreținere a digurilor aflate în gestiunea Î.S. STI, al căror fondator din anul 2018 este APP, a admis creșterea arborilor și arbuștilor pe digurile de protecție, care reprezintă fondul forestier din afara fondului forestier. Prin urmare, aceasta a determinat Agenția ca în anul 2021 să contracteze lucrări de reparație a digurilor de protecție[[18]](#footnote-18),în valoare de 9,98 mil. lei, care au constat în curățarea digurilor de vegetație. În urma acestor lucrări au fost tăiați 140 de copaci cu diametrul între 20 și 100 cm, masa lemnoasă colectată nefiind reflectată în registrele de evidență contabilă, care potrivit explicațiilor responsabililor din cadrul Agenției, ca urmare a neasigurării integrității acesteia, la moment este constatată lipsă. Valoarea prejudiciului cauzat nu poate fi evaluată.

**6.9** Mecanismele aplicate de Agenția Proprietății Publice privind transmiterea dreptului de administrare a terenurilor proprietate publică către autoritățile publice centrale determină evidența contabilă defectuoasă a activelor statului și prezența unui risc sporit de denaturare semnificativă a valorii terenurilor proprietate publică. De asemenea, este necesară completarea Planului de conturi pentru instituțiile bugetare cu un cont nou, destinat bunurilor primite în gestiune. *(Detaliile sunt prezentate în Anexa nr.1 la prezentul Raport de audit).*

**6.10.** Menționăm că, deși AMS încă din anul 2010 i-a fost schimbat statutul din Instituție Publică la autogestiune în executor de buget 0rg.1, la modificarea cuantumurilor de arendă pentru terenurile fondului forestier, aprobate prin HG nr.187/2008, nu s-a ținut cont de aceasta, fiind aprobate în continuare cu TVA (+20%), deși instituțiile bugetare nu sunt plătitoare a TVA. Situația respectivă a cauzat clasificarea eronată a încasărilor la bugetul de stat, TVA fiind încasată ca plată de la arenda terenului fondului forestier, și nu la ECO destinat TVA. Pentru remedierea situației create, este necesară modificarea HG nr.187/2008, în vederea revizuirii cuantumului de arendă, care este aprobat în mărime fixă, precum și publicarea calculelor aferente cuantumului respectiv, ca parte integrantă a HG menționate*. (Detaliile vezi în Anexa nr.2 la prezentul Raport).*

**RESPONSABILITĂȚILE CONDUCERII PENTRU RAPOARTELE FINANCIARE**

Ministrul Mediului, în calitate de conducător al organului central de specialitate al administrației publice, este responsabil de întocmirea, semnarea și prezentarea fidelă a rapoartelor financiare consolidate[[19]](#footnote-19) în conformitate cu cadrul de raportare financiară aplicabil[[20]](#footnote-20), precum și de organizarea controlului intern managerial, pentru a asigura desfășurarea organizată și eficientă a activității economice a entității, inclusiv respectarea strictă a integrității activelor, prevenirea și descoperirea cauzelor de fraudă și/sau eroare, exactitatea și plenitudinea înregistrărilor contabile, precum și pregătirea oportună a unor informații financiare credibile.

1. **RESPONSABILITĂȚILE AUDITORULUI** **ÎNTR-UN AUDIT AL RAPOARTELOR FINANCIARE**

Responsabilitatea noastră este de a planifica și a realiza misiunea de audit, cu obținerea probelor suficiente și adecvate în vederea susținerii bazei pentru opinia de audit. Obiectivele noastre sunt: obținerea unei asigurări rezonabile că rapoartele financiare consolidate nu sunt afectate de denaturări semnificative, cauzate de fraude sau erori, precum și emiterea unei opinii.

Asigurarea rezonabilă este un nivel ridicat de asigurare, dar nu este o garanție că un audit efectuat în conformitate cu Standardele Internaționale va detecta întotdeauna o denaturare semnificativă atunci când ea există. Denaturările pot fi urmare a fraudelor sau erorilor. Totodată, denaturările pot fi considerate semnificative dacă, în mod individual sau în ansamblu, pot influența deciziile economice ale utilizatorilor acestor rapoarte financiare.

O descriere suplimentară a responsabilităților auditorului într-un audit al rapoartelor financiare este plasată pe site-ul Curții de Conturi, la adresa*:* [*http://www.ccrm.md/activitatea-curtii-de-conturi-1-25*](http://www.ccrm.md/activitatea-curtii-de-conturi-1-25)*.* Această descriere face parte din Raportul nostru de audit.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Responsabili de întocmirea Raportului de audit:***  șefa echipei de audit, șefa Direcției de audit I  în cadrul Direcției generale de audit III | **Viorica Verdeș** |
| ***Membrii echipei de audit:***  auditor publicprincipal | **Veaceslav Damian** |
| auditoare publicăsuperioară | **Felicia Sîrbu** |
| auditor public superior | **Valentin Budeci** |
| auditor public superior | **Eugen Popa** |
| ***Responsabilă de audit:***  șefa Direcției generale de audit III | **Svetlana Purici** |

**Anexa nr. 1**

la Raportul de audit

aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi

nr. 31 din 29 iunie 2022

**DEFICIENȚE LA TRANSMITEREA TERENURILOR CĂTRE APP**

Evidențiem deficiențele la transmiterea terenurilor de la autoritățile publice centrale către Agenția Proprietății Publice.

**(i)** Ca urmare a faptului că HG nr.161/2019[[21]](#footnote-21) nu prevede modul de transmitere a terenurilor administrate de APC, nefiind făcută trimitere la HG nr.901/2015[[22]](#footnote-22), ci doar stipulează[[23]](#footnote-23) că Agenția Servicii Publice va înregistra, la cerere, terenurile proprietate publică a statului specificate în pct.1 și pct.2 și terenurile proprietate publică a statului aferente bunurilor imobile proprietate publică a statului specificate în pct. 3, reforma respectivă nu a fost realizată.

Așadar, în prezent se atestă abordări neuniforme și neregulamentare privitor la transmiterea terenurilor. O parte din terenuri, deși nu au fost transmise, nefiind întocmite actele de primire-predare, conform înscrisurilor din Registrul bunurilor imobile, deja aparțin APP. În aceste condiții, în lipsa actului de primire-predare, nici partea care transmite (APC), nici partea care primește (APP) nu au temei pentru reflectarea intrărilor/ieșirilor de active, ceea ce condiționează, pe de o parte, supraevaluarea activelor gestionate de APC, deoarece terenurile aparțin, conform înscrisurilor din RBI, persoanelor terțe (APP), iar pe de altă parte, nu a fost întocmit actul de primire-predare între părți, care ar servi ca document primar pentru contabilizarea regulamentară a intrărilor de către APP.

De menționat că, deși înscrisurile în RBI au fost modificate de mai mult timp, abia în luna septembrie 2020 APP a înaintat către APC demersuri privind crearea comisiilor de primire-predare, dar până în prezent transmiterea terenurilor nu a avut loc.

Totodată, se atestă situații când unele entități[[24]](#footnote-24) subordonate Ministerului Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului , deși nu au întocmit actele de primire-predare pentru 9 loturi de teren[[25]](#footnote-25), au încheiat cu APP contracte de dare în comodat a terenurilor. Nici în contractul de comodat, nici în actul de primire în comodat nu este indicată valoarea terenurilor, ci doar destinația lui, numărul cadastral și suprafața. De menționat că în evidența contabilă a entității terenurile respective sunt contabilizate la valoarea lor contabilizată până la încheierea contractului de comodat, care constituie 57,13 mil.lei.

**(ii)** De asemenea, atenționam că, deși Planul de conturi include conturi distincte pentru transmitere în gestiune a bunurilor (4153 „Investiții în părți legate și nelegate”), acesta nu are poziții distincte pentru bunurile primite în gestiune.

În aceste condiții, în evidența contabilă a entității terenurile primite în comodat sunt înregistrate la prețul la care acestea au fost contabilizate anterior (57,13 mil.lei).

De menționat că, în scopul executării prevederilor HG nr.161/2019, APP a emis un ordin[[26]](#footnote-26) conform căruia a fost instituit un grup de lucru (5 persoane). Conform acestui ordin, Direcția financiară din cadrul APP urmează să înregistreze în evidența contabilă terenurile proprietate publică administrate de APP conform extraselor din RBI și borderoului de calcul al prețului normativ al terenului. Astfel, entitățile care transmit terenurile vor exclude din evidența contabilă terenurile la prețul lor contabilizat, iar APP le va contabiliza ca intrate la prețul normativ.

Atenționăm că actualul Plan de conturi nu face distincție între bunurile care aparțin entității cu titlu de proprietate și cele care sunt primite în gestiune, utilizare sau comodat, proprietari reali ai bunurilor fiind persoane terțe. În acest sens, este necesar ca Ministerul Finanțelor să completeze Planul de conturi cu conturi noi distincte, aferente bunurilor primite în gestiune.

**(iii)** Tot în acest context, menționăm că APP, în cadrul Programului de stat pentru delimitarea bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor proprietate publică, pentru anii 2019-2023, aprobat prin HG nr.80/2019, a evaluat terenurile la prețul lor de piață, dar va utiliza această informație doar în cazul dării în arendă a terenurilor, nu și în cazul vânzării/privatizării sau chiar contabilizării terenurilor la valoarea lor justă.

În aceste condiții, în cazul în care o entitate va dori să contabilizeze terenurile la valoarea lor justă (de piață), aceasta va contracta încă o dată un evaluator specializat și va utiliza banii publici în aceleași scopuri în care statul, prin intermediul APP, deja a procurat servicii de evaluare și reevaluare a terenurilor. Astfel, se creează un eventual risc de risipă de bani publici prin contractarea serviciilor de evaluare/reevaluare a acelorași terenuri de către diferite structuri de stat sau valoarea terenurilor va fi permanent subevaluată, în cazul în care APP le va contabiliza la prețul normativ.

Astfel, mecanismul de primire-predare instituit de APP este unul defectuos, care, ca efecte, duce la prezentarea eronată a situațiilor patrimoniale și a valorii terenurilor. În aceste condiții nu este exclus faptul că terenurile al căror administrator, conform Anexelor la HG nr.161/2019, este APP vor fi excluse de către APC din evidența contabilă în mod unilateral, nefiind contabilizate de APP. Totodată, atenționăm că, la contabilizarea terenurilor de către APP, reieșind din prevederile ordinului emis de APP (prețul normativ), nu vor fi aplicare prevederile pct. 1.4.5.1. (evaluarea) și ale pct. 1.4.5.2. (reevaluarea) din Ordinul ministrului Finanțelor nr.216/2015.

**(iv)** De menționat că contractele de comodat nu au fost prezentate contabilității APP pentru a servi ca temei pentru contabilizare în contul 415300 „Investiții în părți legate și nelegate”. Astfel, se atestă lipsa de comunicare pe interior în cadrul APP, între diferite structuri implicate în reforma administrării terenurilor proprietate publică a statului.

**Anexa nr. 2**

la Raportul de audit

aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi

nr.31 din 29 iunie 2022

**CUANTUMURILE DE PLATĂ PENTRU DAREA ÎN ARENDĂ A TERENURILOR**

**FONDULUI SILVIC**

Cuantumul plăților pentru darea în arendă a terenurilor fondului forestier în scop de recreere și/sau cinegetic sunt aprobate prin HG nr.187/2008 și constituie 315 lei/ha în scop cinegetic și, respectiv, 19.092,37 lei/ha în scop de recreere.

Aceste cuantumuri includ și TVA, deși Agenția „Moldsilva” din anul 2021 are statut de instituție publică și, conform prevederilor art.4 alin.(20) (8) din Legea nr.1417/1997 nu este plătitor al TVA, fapt confirmat prin Actul eliberat de către Serviciul Fiscal de Stat nr.836572 din 28.02.2020, conform căruia Agenția „Moldsilva” nu mai întrunește cerințele ca subiect al impunerii cu TVA.

Această situație se datorează faptului că până în anul 2010 Agenția a avut statut de instituție publică la autogestiune, iar ca urmare a trecerii la finanțare integrală din BS, a primit statut de Org.1, iar începând cu 2021, i-a fost atribuit statutul de Org.2.

Deși, Agenția a primit statutul de Org.1 în 2010, iar codificarea spre majorare a cuantumurilor pentru arenda terenurilor fondului forestier a avut loc în 2016, ministerul de ramură nu a ținut cont de acest aspect și a aprobat cuantumurile noi cu includerea în acestea a TVA, astfel cuantumurile aprobate prin HG nr.187/2008 fiind majorate cu 20% (TVA).

Ținând cont de faptul că, cuantumurile plăților pentru arenda terenurilor fondului forestier sunt aprobate prin HG în cuantumuri fixe, este evidentă necesitatea modificării prevederilor respective și de revizuire a cuantumurilor aprobate pentru darea în arendă a acestora.

De asemenea, pentru sporirea transparenței modului de stabilire a cuantumurilor de dare în arendă a terenurilor fondului forestier, ar fi oportun de a face publice calculele conform cărora au fost aprobate cuantumurile respective, cu anexarea lor la HG, inclusiv reieșind din faptul că Metodologiile de formare a cuantumului de arendă sunt parte componentă a HG nr.187/2008 și acestea nu includ TVA.

Includerea în cuantumul plății pentru arenda terenurilor fondului forestier a TVA în formă ascunsă, denotă că aceasta este încasată la BS nu la poziția distinctă (ECO 114110 „Taxa pe valoarea adăugată la mărfurile produse şi serviciile prestate pe teritoriul Republicii Moldova”), dar împreună cu plata pentru arendă (ECO 141534 „Arenda terenurilor fondului forestier încasată în bugetul de stat”), fapt ce denaturează prezentarea informațiilor privind executarea veniturilor BS (clasificarea eronată).

Transparentizarea calculului cuantumului de arendă va face posibilă și cunoașterea de către arendași a componentelor din calculul cuantumului de arendă care au contribuit la modificarea lui (costurile aferente sau coeficientul teoretic al importanței ecologice a pădurii), ceea ce va exclude pe viitor refuzul arendașilor de a încheia acorduri adiționale în cazul în care cuantumul va fi revizuit. De menționat că, ultimii ca temei al refuzului au invocat faptul că nu sunt cunoscute condițiile social-economice şi conjunctura pieței care au stat la baza modificării cuantumurilor respective. Ar fi oportun ca descifrarea calcului plății pentru arendă să fie parte componentă a contractului de arendă.

De menționat că ultima modificare a cuantumurilor plății pentru arenda terenurilor fondului forestier a avut loc în anul 2016, plata arendei terenului fondului silvic în scop de recreere fiind majorată de la 4.025 lei/ha la 19.092,37 lei/ha (+15.067,37 lei), ca urmare a creșterii cheltuielilor întreprinderilor silvice participante la formarea cuantumului plății pentru arendă și majorării semnificative a coeficientului pentru impactul ecologic. În condițiile netransparenței calculului cuantumului pentru arendă, Agenția întâmpină dificultăți în reîncheierea contractelor de arendă, arendașii exprimând dezacordul pentru reîncheierea lor, din cauza necunoașterii circumstanțelor care au influențat modificarea acestuia. Drept consecință, toate acțiunile, inacțiunile sau acțiunile necorespunzătoare au contribuit la neactualizarea contractelor de arendă, ceea ce a condiționat diminuarea încasărilor la bugetul de stat cu cel puțin 23,59 mil. lei.

De menționat și faptul că refuzul arendașilor de a încheia acorduri adiționare este cauzat și de prevederile ambigue și necorespunzătoare incluse în contractele de arendă (pct.21), care sunt preluate expres din pct. 4 al Anexei la HG nr.187/2018 și sunt destinate elaboratorului de politici în domeniu, dar nu arendașilor.

Toate cele menționate denotă necesitatea stringentă de întreprindere a măsurilor de rigoare pentru remedierea deficiențelor constatate.

1. Legea contabilității nr.113-XVI din 27.04.2007; Planul de conturi contabile în sistemul bugetar și Normele metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar, aprobate prin Ordinul ministrului Finanțelor nr.216 din 28.12.2015 (în continuare – Ordinul ministrului Finanțelor nr.216 din 28.12.2015). [↑](#footnote-ref-1)
2. Legea nr.29 din 05.04.2018 privind delimitarea proprietății publice. [↑](#footnote-ref-2)
3. Legea nr. 246 din 22.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală (în continuare – Legea nr. 246 din 22.11.2017). [↑](#footnote-ref-3)
4. Art.4 din Legea nr. 246 din 22.11.2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. Pentru a determina valoarea terenurilor, entitatea trebuia sa aplice, pentru recunoaștere, valoarea cadastrală indicată în Registrul bunurilor imobile sau, în lipsa acesteia, prețul normativ calculat conform prevederilor Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308-XIII din 25.07.1997. [↑](#footnote-ref-5)
6. Calcul: 48,51 mil. lei (terenuri neînregistrate) – 37,88 mil. lei (terenuri ale terților) = 10,63 mil. lei. [↑](#footnote-ref-6)
7. Calculul: 20,75 mil. lei (clădiri necontabilizate) – 12,93 mil. lei (clădiri ale terților) = 7,82 mil. lei. [↑](#footnote-ref-7)
8. Hotărârea Curții de Conturi nr.2 din 24.01.2020 „Cu privire la Cadrul Declarațiilor Profesionale ale INTOSAI”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Legea insolvabilităţii nr. 149 din 29.06.2012 [↑](#footnote-ref-9)
10. Contul 128 „Deprecierea terenurilor” și contul 1226 „Terenuri primite în gestiune”. [↑](#footnote-ref-10)
11. 4 entități au declarat că controlul intern managerial instituit în cadrul acestora este conform, iar 4 entități – că este parțial conform. [↑](#footnote-ref-11)
12. Subsidii alocate Î.S. stațiuni tehnologice pentru irigare (STI) – 3,64 mil.lei, Î.S. Nodul Hidroenergetic Costești-Stânca și Sistemul de Gospodărire a Apelor Nistru Centru - 3,2 mil. lei. [↑](#footnote-ref-12)
13. Hotărârea Guvernului nr.902 2017 „Cu privire la organizarea şi funcţionarea Agenţiei Proprietății Publice”. [↑](#footnote-ref-13)
14. AO „Reciclare”. [↑](#footnote-ref-14)
15. „ABS” SRL. [↑](#footnote-ref-15)
16. „ABS SRL [↑](#footnote-ref-16)
17. Autorizația nr. AM2204904 din 25.05.2022. [↑](#footnote-ref-17)
18. Contractul de antrepriză nr.MD-2020-09-07-000001-1-11/001 din 07.09.2020 SRL „Dacvi-Com” privind executarea lucrărilor de „Consolidare a malului stațiilor de pompare NSP-1 și NSP-2 Criuleni ”, cu valoarea lucrărilor în sumă de 9 981,8 mii lei, [↑](#footnote-ref-18)
19. Art.13 alin.(2) din Legea contabilității nr.113-XVI din 27.04.2007. [↑](#footnote-ref-19)
20. Legea contabilității nr.113-XVI din 27.04.2007; Planul de conturi contabile în sistemul bugetar și Normele metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar, aprobate prin Ordinul ministrului Finanțelor nr.216 din 28.12.2015; Ordinul ministrului Finanțelor nr.164 din 09.12.2019 „Cu privire la aprobarea termenelor de prezentare a rapoartelor financiare pe anul 2019”; Ordinul ministrului Finanțelor nr.164 din 30.12.2016 „Cu privire la aprobarea Cerințelor la întocmirea Raportului narativ privind executarea bugetelor autorităților/instituțiilor bugetare”. [↑](#footnote-ref-20)
21. Hotărârea Guvernului nr. 161/2019 „Cu privire la aprobarea listei terenurilor proprietate publică a statului din administrarea Agenției Proprietății Publice”. [↑](#footnote-ref-21)
22. Hotărârea Guvernului nr. 901/2015 **„**Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere a bunurilor proprietate publică”. [↑](#footnote-ref-22)
23. Pct. 4 din Hotărârea Guvernului nr. 161/2019 „Cu privire la aprobarea listei terenurilor proprietate publică a statului din administrarea Agenției Proprietății Publice”. [↑](#footnote-ref-23)
24. IP Institutul de Cercetări pentru Culturile de Câmp „Selecția". [↑](#footnote-ref-24)
25. Actul de primire-predare nr.2 din 23.09.2020. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ordinul APP nr.356 din 09.10.2020 „Cu privire la înregistrarea în evidența contabilă a terenurilor proprietate publică a statutului dreptul de administrare asupra cărora a fost intabulat în Registrul bunurilor imobile după APP”. [↑](#footnote-ref-26)