

**Aprobat  
prin Hotărîrea Curții de Conturi  
nr. 34 din 06 iulie 2009**

**RAPORTUL**  
asupra modului de gestionare  
a resurselor financiare publice  
din exercițiul bugetar  
2008

**Chișinău, 2009**

## Sumar

<b>Lista abrevierilor .....</b>	<b>3</b>
<b>CUVÎNT ÎNAINTE .....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCERE .....</b>	<b>7</b>
<b>REZUMAT .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPITOLUL I. MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICE .....</b>	<b>19</b>
<b>CAPITOLUL II. MODUL DE FORMARE ȘI ÎNTREBUINȚARE A RESURSELOR BUGETULUI PUBLIC NAȚIONAL DIN EXERCITIUL BUGETAR 2008 .....</b>	<b>25</b>
II.1. Formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat .....	25
II.1.1. Corectitudinea și legalitatea adoptării deciziilor de restituire a TVA .....	30
II.1.2. Datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat .....	34
II.1.3. Utilizarea mijloacelor financiare publice pentru investiții și reparații capitale ....	36
II.1.4. Utilizarea mijloacelor financiare publice de către unele autorități publice și instituții subordonate .....	41
II.2. Formarea și utilizarea resurselor bugetului asigurărilor sociale de stat .....	48
II.3. Formarea și utilizarea resurselor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală	51
II. 4. Formarea și utilizarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale .....	56
<b>CAPITOLUL III. REZULTATELE ALTOR CONTROALE/AUDITE EFECTUATE .63</b>	
III.1. Utilizarea mijloacelor bugetare de către autoritățile publice .....	63
III.1.1. Activitatea externă .....	63
III.1.2. Justiție .....	67
III.1.3. Învățământul .....	68
III.1.3.1. Învățământul primar și preșcolar .....	69
III.1.3.2. Învățământul mediu de specialitate .....	72
III.1.3.3. Învățământul superior .....	74
III.1.4. Alte servicii legate de activitatea economică .....	76
III.1.5. Proiecte finanțate din surse externe .....	78
III.1.5.1. Proiectul de aprovizionare cu apă și canalizare .....	78
III.1.5.2. Fondul de investiții sociale din Moldova .....	80
III.2. Integritatea și gestionarea patrimoniului public .....	82
III.2.1. Integritatea și gestionarea patrimoniului de stat de către întreprinderile de stat din subordinea Ministerului Economiei și Comerțului în anii 2007-2008 .....	83
III.2.2. Integritatea și gestionarea patrimoniului de stat de către instituțiile și întreprinderile din domeniul cultural în anii 2005-2008 .....	91
III.3. Rezultatele misiunilor de audit al performanței realizate în unele domenii de interes public .....	98
III.3.1. Auditul performanței achizițiilor publice în contextul noii Legi privind achizițiile publice .....	98
III.3.2. Auditul performanței utilizării mijloacelor financiare publice destinate combaterii cancerului .....	105
<b>CAPITOLUL IV. REZULTATELE ACTIVITĂȚII DE MONITORIZARE A EXECUTĂRII CERINȚELOR ȘI RECOMANDĂRILOR CURȚII DE CONTURI.....</b>	<b>110</b>
IV.1. Sinteza acțiunilor/măsurilor întreprinse în vederea executării cerințelor și recomandărilor Curții de Conturi .....	110
IV.2. Măsurile întreprinse în vederea înlăturării neajunsurilor și încălcărilor constatate în Raportul Curții de Conturi asupra modului de gestionare a resurselor financiare publice din exercițiul bugetar 2007 .....	114
<b>ÎNCHEIERE .....</b>	<b>118</b>
<b>Anexă: Raportul asupra activității Curții de Conturi în anul 2008</b>	

## Lista abrevierilor

AAP - Academia de Administrare Publică  
ACDT - Agenția Construcții și Dezvoltare a Teritoriului  
AISCCUF - Asociația Instituțiilor Supreme de Control care au în Comun Utilizarea  
Limbii Franceze  
ARMAPAU - Agenția Rezerve Materiale, Achiziții Publice și Ajutoare Umanitare  
ASD – Administrația de Stat a Drumurilor  
ASEM - Academia de Studii Economice a Moldovei  
AȘM - Academia de Științe a Moldovei  
BASS - bugetul asigurărilor sociale de stat  
BM - Banca Mondială  
BNM - Banca Națională a Moldovei  
BUM - Bursa Universală de Mărfuri  
CCA - Consiliul Coordonator al Audiovizualului  
CCCEC - Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției  
CCRM - Curtea de Conturi a Republicii Moldova  
CCTM - Cadrul de cheltuieli pe termen mediu  
CFPI - controlul financiar public intern  
CNAM - Compania Națională de Asigurări în Medicină  
CNAS - Casa Națională de Asigurări Sociale  
CNPFI - Comisia Națională a Pieței Financiare  
CNVM - Comisia Națională a Valorilor Mobiliare  
COP - cererea ofertei de prețuri  
CSI - Comunitatea Statelor Independente  
DACM - Direcția de administrare a contribuabililor mari  
DASCFPI - Direcția de armonizare a sistemului de control financiar public intern  
DGÎTS - Direcția generală învățământ, tineret și sport  
DGPS - Direcția Generală Pază de Stat  
DIP - Departamentul instituțiilor penitenciare  
DÎTS - Direcția învățământ, tineret și sport  
DST - Drepturi Speciale de Tragere  
DTC - Departamentul Trupelor de Carabinieri  
EUROSAI - Organizația Europeană a Instituțiilor Supreme de Audit  
FAOAM - fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală  
FISM - Fondul de investiții sociale din Moldova  
IDA - Asociația Internațională pentru Dezvoltare  
IFPS - Inspectoratul Fiscal Principal de Stat  
IFS - Inspectoratul Fiscal de Stat  
IMS - instituție medico-sanitară  
IMSP - instituție medico-sanitară publică  
INTOSAI - Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit  
IO - Institutul Oncologic  
ISA - instituție supremă de audit  
LTÎ - Linii de Tensiune Înaltă

MA - Ministerul Apărării  
MAEIE - Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene  
MAI - Ministerul Afacerilor Interne  
MAIA - Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare  
MCT - Ministerul Culturii și Turismului  
MEC – Ministerul Economiei și Comerțului  
MET - Ministerul Educației și Tineretului  
MF - Ministerul Finanțelor  
MFP - Managementul Finanțelor Publice  
MNA - Muzeul Național de Artă  
MNAIM - Muzeul Național de Arheologie și Istorie a Moldovei  
MNEIN - Muzeul Național de Etnografie și Istorie Naturală  
MPSFC - Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului  
MS - Ministerul Sănătății  
MTGD - Ministerul Transporturilor și Gospodăriei Drumurilor  
OCT - oficiu cadastral teritorial  
OF - oficiu fiscal  
ONAS - Oficiul Național de Audit al Suediei  
ONU - Organizația Națiunilor Unite  
PDS - Planul de Dezvoltare Strategică  
PIB - Produsul Intern Brut  
SCFR - Serviciul Control Financiar și Revizie  
SEECF - Procesul de Cooperare în Europa de Sud-Est  
SFS - Serviciul Fiscal de Stat  
SG - Serviciul Grăniceri  
SIMF - Sistemul Informațional de Management Financiar  
SNC - Standardele Naționale de Contabilitate  
SPCSE - Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale  
TVA - taxa pe valoarea adăugată  
UASM - Universitatea Agrară de Stat din Moldova  
UAT - unitate administrativ-teritorială  
UE - Uniunea Europeană  
UIPAAC - Unitatea de implementare a proiectelor de aprovizionare cu apă și canalizare  
UPS - Universitatea Pedagogică de Stat  
USAID - Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională  
USEFS - Universitatea de Stat de Educație Fizică și Sport  
USM - Universitatea de Stat din Moldova  
USMF - Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie  
UTA - unitate teritorială autonomă  
UTM - Universitatea Tehnică a Moldovei  
VMS - valori mobiliare de stat

## CUVÎNT ÎNAINTE

Prezentul Raport reprezintă o oportunitate de a informa Parlamentul și factorii interesați asupra rezultatelor activității de control/audit a Curții de Conturi, efectuate întru exercitarea competențelor legale privind controlul asupra formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și gestionării patrimoniului public. Raportul se referă la modul de gestionare a mijloacelor financiare publice și a patrimoniului public din exercițiul bugetar 2008 și prezintă o sinteză analitică a principalelor concluzii și constatări de audit, care, în opinia Curții de Conturi, merită atenție sporită din partea Parlamentului și oferă unele recomandări Parlamentului și Guvernului în vederea îmbunătățirii managementului financiar public în cadrul entităților auditate. Hotărârile Curții de Conturi pe marginea controalelor/auditelor efectuate au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și sînt disponibile pe pagina web a Curții de Conturi <http://www.ccrm.md>.

Prin forma și conținutul său, acest Raport constituie următorul pas important în conștientizarea și sporirea responsabilității pentru buna gestionare a banilor publici și a patrimoniului public în Republica Moldova.

Anul 2008, pentru Curtea de Conturi, a fost marcat de implementarea bunelor practici de audit public extern, bazate pe aplicarea standardelor și procedurilor moderne de audit. Controalele/auditele desfășurate în conformitate cu programele anuale de control/audit s-au axat pe unele domenii de importanță social-economică, avînd ca obiective de bază atît constatarea regularității, cît și evaluarea economicității, eficienței și eficacității gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public în unele domenii de interes public.

Curtea de Conturi a continuat realizarea obiectivelor Planului de Dezvoltare Strategică în vederea contribuiri la crearea și funcționarea unei instituții supreme de audit în conformitate cu standardele internaționale și bunele practici în domeniul auditului public extern și apropierii Curții de Conturi a Republicii Moldova de valorile internaționale și europene. Pe parcursul anului s-au derulat un șir de proiecte inovatoare, menite să contribuie la consolidarea instituțională, unul din cele mai importante fiind elaborarea și adoptarea de către Parlament, la data de 5 decembrie 2008, a noii Legi a Curții de Conturi. Prin evaluarea regularității, economicității, eficienței și eficacității gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public, precum și prin promovarea standardelor privind transparența și responsabilitatea, Curtea de Conturi va contribui direct la îmbunătățirea managementului financiar public în Republica Moldova.

O preocupare majoră a Curții de Conturi a fost dezvoltarea personalului și asigurarea profesionalismului și abilităților angajaților pentru a face față provocărilor în procesul de implementare a standardelor și bunelor practici de audit public extern, precum și promovarea instituției pe plan internațional.

Urmînd bunele practici de raportare, care prevăd și raportarea asupra modului în care instituțiile supreme de audit își gestionează propriile resurse (umane, financiare, informaționale și tehnice), în exercitarea competențelor și

atribuțiilor de bază, precum și în realizarea obiectivelor de dezvoltare strategică, în Anexă se prezintă Raportul asupra activității Curții de Conturi în anul 2008.

Țin să mulțumesc entităților auditate de Curtea de Conturi, care au susținut loial și eficace munca noastră.

În încheiere, exprim mulțumiri tuturor angajaților Curții de Conturi, care au dat dovadă de dinamism și motivație în realizarea misiunii de a contribui la buna gestionare a banilor publici în beneficiul societății.

Ala POPESCU

Președintele Curții de Conturi

Chișinău, 06 iulie 2009

## INTRODUCERE

Ținând cont de bunele practici de raportare ale unei instituții supreme de control/audit, Curtea de Conturi, în prezentul Raport, abordează constatările și concluziile ce rezultă din activitatea de control/audit, efectuată în conformitate cu Programele de control/audit pe anii 2008 (semestrul II) – 2009 (semestrul I), într-un mod care, sperăm, va spori probabilitatea perceperii și acceptării acestora de către toți factorii interesați (Parlament, mass-media, societatea civilă), cerință prevăzută în Declarația de la Lima cu privire la liniile directoare ale controlului/auditului finanțelor publice, adoptată la Congresul al IX-lea INTOSAI în anul 1977.

Conducându-ne de acest principiu, Raportul are următoarele obiective de bază:

- reflectarea modului de gestionare a mijloacelor financiare publice și a patrimoniului public din exercițiul bugetar expirat, atât sub aspectul regularității, cât și sub aspectul eficienței, economicității și eficacității;
- abordarea perspectivei de audit, cu exprimarea opiniei Curții de Conturi asupra corectitudinii și fiabilității raportării financiare, asupra funcționalității sistemelor de control intern etc.;
- promovarea conceptului și a principiilor de bază ale managementului finanțelor publice, a responsabilității, transparenței și eficienței la toate nivelurile de executare a bugetelor;
- reflectarea situației și a tendințelor în domeniul managementului finanțelor publice, controlului financiar public intern (CFPI) pe fundalul reformelor realizate în procesul de implementare a Proiectului „Managementul Finanțelor Publice”, gestionat de Ministerul Finanțelor;
- concentrarea asupra punctelor slabe din raportarea asupra modului în care Guvernul și autoritățile publice au implementat cerințele și recomandările de control/audit;
- prezentarea rezultatelor activității Curții de Conturi, inclusiv realizarea obiectivelor de dezvoltare strategică, modul de utilizare a resurselor financiare, umane și tehnice, realizările obținute în dezvoltarea personalului și asigurarea profesionalismului, prin însușirea abilităților și a procedurilor de audit, dezvoltarea bazei normativ-metodologice ș.a.

Reieșind din obiectivele propuse, Raportul include următoarele Capitoare:

**Rezumat** – este o sinteză a principalelor concluzii și constatări privind regularitatea și performanța gestionării mijloacelor financiare publice în cadrul entităților auditate și impactul acestora asupra managementului financiar public.

**Capitolul I** – oferă o viziune generală asupra progreselor înregistrate în implementarea reformelor în domeniul managementului financiar public, care urmează să contribuie la consolidarea metodologiilor de planificare și executare a

bugetului public național, dezvoltarea funcției de audit intern și promovarea controlului financiar public intern în cadrul autorităților publice, fortificarea capacității de instruire la nivel național în domeniile tematice ale managementului finanțelor publice.

**Capitolul II** – reflectă modul de formare și utilizare a mijloacelor financiare publice în exercițiul bugetar 2008 și include constatările și concluziile ce rezultă din activitățile de control/audit asupra executării bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, bugetelor UAT, investițiilor capitale, corectitudinii și legalității adoptării deciziilor de restituire a TVA, datoriei publice, garanțiilor de stat și recreditării de stat ș.a. Compartimentul include, de asemenea, principalele constatări și concluzii privind regularizarea situațiilor financiare și a tranzacțiilor financiare, realizate în cadrul auditelor regularității, desfășurate în conformitate cu Programul de control/audit, prin aplicarea Standardelor generale de audit ale Curții de Conturi și Standardelor Naționale de Audit.

**Capitolul III** – este structurat în mai multe subcapitole și se referă la: modul de gestionare a mijloacelor financiare publice de către unele autorități publice în perioade anterioare anului 2008, controalele/auditele fiind realizate în perioada anilor 2008-2009 (semestrul I); modul de gestionare a patrimoniului public de către unele întreprinderi, fondatori ale cărora sînt Ministerul Economiei și Comerțului și Ministerul Culturii și Turismului; constatările și concluziile rezultate din auditele performanței în unele domenii de interes public (achizițiile publice; combaterea cancerului), realizate cu suportul experților străini în domeniu.

**Capitolul IV** – informează asupra modului în care entitățile auditate au executat cerințele și recomandările Curții de Conturi și cum au fost implementate de către Parlament și Guvern recomandările formulate în Raportul asupra modului de gestionare a mijloacelor financiare publice din exercițiul bugetar 2007.

În **Anexă** se prezintă Raportul asupra activității Curții de Conturi în anul 2008, prin intermediul căruia Curtea de Conturi informează Parlamentul și societatea asupra modului în care aceasta a utilizat resursele proprii în scopul realizării competențelor și atribuțiilor sale legale în calitate de instituție supremă de control/audit. Raportul include o secțiune în care se prezintă progresele înregistrate în anul 2008 în realizarea obiectivelor de dezvoltare strategică și de consolidare instituțională.



## REZUMAT

1. Anul 2008 a fost al treilea an de implementare a Proiectului „**Managementul Finanțelor Publice**” (Proiectul MFP), pentru care au fost stabilite ca obiective: promovarea eficienței și transparenței managementului financiar public prin intermediul consolidării metodologiilor de planificare și de executare a bugetului public național; introducerea unui sistem informațional integrat modern de management financiar; susținerea creării funcției de audit intern și promovarea controlului financiar public intern în cadrul autorităților publice; fortificarea capacității de instruire la nivel național în domeniile tematice ale managementului finanțelor publice.

De la 1 ianuarie 2008 a intrat în vigoare noua Lege a contabilității, care stabilește cadrul juridic, cerințele unice și mecanismul de reglementare a contabilității și raportării financiare în Republica Moldova, dar care nu este pe deplin aplicată în aspectul ce ține de sectorul public, din motiv că Guvernul și Ministerul Finanțelor nu au elaborat toate actele normative necesare.

În procesul de realizare a Proiectului MFP au fost obținute progrese privind Clasificația bugetară și Planul de conturi, specificarea tehnicilor aferente Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF), auditul intern și instruirea. Concomitent cu întârzierea cea mai semnificativă ce ține de achiziția SIMF s-au înregistrat și alte întârzieri, aferente planificării bugetului.

Guvernul, prin concepția și strategia în domeniul respectiv, a prevăzut descentralizarea treptată a auditului intern. Ținându-se cont de factorii metodologici, de profesionalism și de eficacitate, această decizie pare a fi rezonabilă, însă urmează a fi acceptată de Parlament.

Situația actuală în domeniul managementului financiar public denotă prezența unor deficiențe privind disciplina financiar-contabilă, care se repetă din an în an, fapt ce impune consolidarea eforturilor tuturor factorilor interesați în implementarea consecventă a reformelor inițiate. Curtea de Conturi recomandă Parlamentului să acorde o atenție sporită implementării reformei managementului finanțelor publice, contabilității și auditului.

2. Potrivit datelor Raportului privind **executarea bugetului de stat**, exercițiul bugetar 2008 s-a încheiat cu executarea la partea de venituri în mărime de 15977,5 mil. lei și la partea de cheltuieli – de 16466,0 mil. lei, ce constituie 101,2 % și, respectiv, 100,4 % față de prevederile bugetare definitive, cu un deficit bugetar de 488,5 mil. lei. Formarea deficitului a rezultat din depășirile cheltuielilor asupra veniturilor pe 2 componente (componenta de bază și proiecte finanțate din surse externe) în sumă de 597,6 mil. lei și din excedentul în sumă de 109,1 mil. lei la mijloace speciale și fonduri speciale. În rezultatul executării bugetului de stat, soldurile de mijloace bănești la conturile bugetului de stat, pe toate componentele, la 31.12.2008, au constituit 1495,5 mil. lei, majorându-se cu 127,4 mil. lei în comparație cu 31.12.2007.

Constatările misiunii de audit denotă că datele Raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2008 prezintă execuția de ansamblu a

bugetului de stat pe anul 2008, cu unele abateri, care au contribuit la creșterea nivelului executării bugetului de stat la partea de venituri cu 103,7 mil. lei și la partea de cheltuieli – cu 110,0 mil. lei.

Totodată, auditul a constatat unele abateri de la cadrul legislativ și normativ, nereguli și incorectitudini la efectuarea cheltuielilor, la raportarea veniturilor și cheltuielilor, precum și la ținerea evidenței trezoreriale etc.

Procesul bugetar necesită a fi consolidat în continuare atât la etapele de planificare și de executare, cât și la etapa de raportare. Dezvoltarea capacităților de planificare bugetară la nivelul instituțiilor, în scopul racordării cheltuielilor la prioritățile de politici naționale și sectoriale, ar permite nu numai executarea strategiilor, dar și optimizarea cheltuielilor. Executarea întocmai a prevederilor Legii bugetare anuale asigură nu numai legalitatea și conformitatea utilizării banilor alocați, dar și responsabilizarea executorilor de buget. Raportarea corectă și sistematică a executării bugetului face ca procesul bugetar să fie transparent și ușor de înțeles pentru contribuabil.

Încheierea anului bugetar, față de începutul anului, cu o majorare a restanțelor la obligațiile fiscale ale contribuabililor la bugetul de stat relevă impunerea unei consolidări în administrarea veniturilor bugetului de stat de către toate organele cu atribuții de administrare fiscală.

În vederea responsabilizării executorilor de buget, Guvernul urmează să examineze sistematic rapoartele executorilor primari de buget privind utilizarea banilor publici în condiții de transparență, economicitate, eficiență și eficacitate.

**3. Controlul asupra corectitudinii și legalității adoptării deciziilor de restituire a taxei pe valoarea adăugată (TVA),** ca impozit general de stat și una din sursele principale de formare a bugetului de stat, a constatat că mecanismul de restituire a TVA, care în cazurile aplicării cotei zero are și funcția de stimulare a unor procese și domenii economice, a fost în mare măsură fraudat, iar evaziunea fiscală admisă de către firmele „fantome” reprezintă o problemă majoră pentru sistemul bugetar.

Activitatea a numai 25 de firme, care pe parcurs au devenit „fantome”, examinată în timpul controlului, a condiționat trecerea unilaterală în cont a TVA, în perioada de activitate a acestora (anii 2007-2008), în mărime de 889,9 mil. lei, fără ca această sumă să fie achitată la buget.

Urmare activității dubioase a 4 firme „fantome”, neînregistrate ca plătitori de TVA și care n-au avut procurări și livrări de mărfuri, de la acestea au fost încasate mijloace bănești în sumă de 1952,6 mil. lei, o parte din care au fost ridicate în numerar, iar altele – transferate peste hotarele țării.

Cele constatate se datorează existenței neajunsurilor în administrarea fiscală:

- eliberarea în unele cazuri de către organele fiscale contribuabililor a formularelor cu regim special de facturi fiscale, fără verificarea calificată a volumului de procurări și livrări;

- actualizarea bazei de date a IFPS cu întâzieri, ce face imposibilă depistarea operativă a firmelor „fantome”;

- neasigurarea în cadrul organelor fiscale teritoriale a unui control intern eficient care să excludă faptul recepționării Declarațiilor privind TVA fără anexele respective;

- subdiviziunea antifraudă fiscală a IFPS nu dispune de destule capacități instituționale, urmînd a fi extinsă și instruită în aplicarea tehnicilor internaționale de combatere a evaziunii fiscale.

**4.** Comparativ cu începutul perioadei de referință, soldul **datoriei publice** s-a diminuat cu 1138,3 mil. lei, fapt condiționat preponderent de micșorarea datoriilor întreprinderilor din sectorul public cu 249,0 mil. lei (37,1%). Datoria de stat a înregistrat o tendință de micșorare, iar ponderea ei în Produsul Intern Brut (PIB) s-a diminuat odată cu creșterea acestuia. Soldul datoriei de stat externe în valută națională a înregistrat o diminuare, în timp ce în valută străină a crescut, iar nivelul de îndatorare externă în ultimii trei ani s-a redus. Datoria de stat internă în anul 2008 a fost în descreștere în comparație cu începutul anului, menținîndu-se la limita legală.

Pentru deservirea datoriei de stat s-au utilizat mijloace cu 4,9 mil. lei mai puțin decît cheltuielile planificate în acest scop în bugetul de stat, dar cu 152,9 mil. lei mai mult față de perioada precedentă. Majorarea s-a produs din contul măririi cheltuielilor pentru deservirea datoriei de stat interne, condiționată de majorarea ratelor dobînzilor la valorile mobiliare de stat (VMS) comercializate la licitații, ceea ce concomitent a influențat majorarea ratelor dobînzii la VMS convertite, aflate în portofoliul BNM.

Datoria față de Ministerul Finanțelor a agenților economici recreditați din surse interne, externe și proiecte investiționale, în total, s-a diminuat în comparație cu anul 2007 cu 903,7 mil. lei (25,5%), preponderent datorită anulării unor datorii. Întreprinderea de către minister a măsurilor de redresare a situației privind rambursarea unor datorii ale agenților economici recreditați nu a avut un efect pozitiv și acestea urmează a fi intensificate.

**5.** Potrivit datelor Raportului privind executarea **bugetului asigurărilor sociale de stat** pe anul 2008, exercițiul bugetar s-a încheiat cu executarea la venituri în mărime de 6362,8 mil. lei și la cheltuieli – de 6315,1 mil. lei, ce constituie 99,2% și, respectiv, 99,1% față de prevederile bugetare definitive, cu un excedent în mărime de 47,7 mil. lei. Soldul disponibilităților bănești, la 31.12.2008, a constituit 602,3 mil. lei, sau cu 71,3 mil. lei mai mult față de 01.01.2008.

Verificările efectuate în cadrul auditului relevă unele abateri de la cadrul legislativ și normativ, nereguli și incorectitudini la efectuarea cheltuielilor, la raportarea veniturilor și cheltuielilor, mărimii datoriilor și supraplăților la bugetul asigurărilor sociale de stat etc. Astfel, s-a constatat că: execuția cheltuielilor sub nivelul aprobat cu 0,9% a condiționat neînsușirea alocațiilor aprobate în sumă de 59,7 mil. lei; datoriile contribuabililor față de bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) la încheierea anului bugetar relevă o majorare cu 49,4% față de începutul anului; există unele diferențe între datele privind soldul datoriilor și mărimea supraplăților contribuabililor față de BASS, înregistrate la Casa Națională de

Asigurări Sociale (CNAS), datele transmise Inspectoratului Fiscal Principal de Stat (IFPS) și datele din evidența contribuabililor; CNAS nu asigură clarificarea operativă a încasărilor neidentificate; nu se aplică sistematic prevederile referitor la calcularea obligatorie a majorărilor de întârziere pentru neplata contribuțiilor obligatorii; se tergiversează implementarea prevederilor legale privind ajutorul social; la finele anului nu toate datoriile sînt confirmate prin acte de verificare; în unele contracte de achiziții n-a fost prevăzută aplicarea penalităților pentru neexecutarea în termen a clauzelor contractuale etc.

**6. Potrivit Raportului privind utilizarea mijloacelor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală (FAOAM) în anul 2008, exercițiul bugetar 2008 s-a încheiat cu un excedent de 116,7 mil. lei, format ca rezultat al neexecutării cheltuielilor în sumă de 121,6 mil. lei și a veniturilor – de 4,9 mil. lei. În rezultatul exercițiului bugetar, soldul mijloacelor bănești disponibile la 31.12.2008 a crescut față de 01.01.2008 cu 116,7 mil. lei, constituind în total 545,5 mil. lei.**

Auditul a relevat existența unor abateri la gestionarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, cum ar fi: denaturarea volumului serviciilor medicale prestate și raportate în anul 2008 pe tipul de asistență medicală spitalicească; ratarea unor venituri din dobânzi la soldul contului bancar deschis pentru asistența medicală spitalicească acordată persoanelor neasigurate; utilizarea mijloacelor din unele fonduri contrar scopului stabilit etc.

Concomitent, rezultatele colectării probelor la prestatorii de servicii referitor la gestionarea și utilizarea mijloacelor FAOAM relevă prezența mai multor neregularități, unele din ele fiind analogice. Astfel, s-a constatat: neajustarea prevederilor statutare ale instituțiilor medico-sanitare publice (IMSP) la cadrul normativ existent; nerespectarea cadrului legal privind achizițiile publice, îndeosebi la achiziționarea medicamentelor; generarea unor majorări neargumentate ale stocurilor de medicamente cu depășirea limitelor reglementate; nerespectarea normelor la evidența și inventarierea medicamentelor; raportarea și facturarea neveridică a unor volume de servicii prestate; lipsa politicilor de contabilitate elaborate și aprobate potrivit noii Legi a contabilității.

Analiza constatărilor privind implementarea Sistemelor Informaționale Automatizate „Asigurarea obligatorie de asistență medicală” și „Evidența și controlul medicamentelor autorizate”, ca componente ale Sistemului Informațional Medical Integrat, denotă existența unor probleme ce țin de exploatarea și funcționarea lor.

Raportul privind utilizarea mijloacelor FAOAM, prezentat Guvernului, nu reflectă situația în toate aspectele complexității sistemului asigurării obligatorii de asistență medicală și a părților încadrate în acest sistem, informația fiind redată succint și la general, fără elucidarea cauzelor utilizării sub nivelul planificat a mijloacelor financiare; lipsesc date aferente mijloacelor alocate instituțiilor medico-sanitare (IMS) din FAOAM privind creanțele și datoriile IMS, stocurile de materiale și de medicamente, soldul mijloacelor bănești, precum și alte date, importante pentru luarea diferitor decizii.

Guvernul urmează să elaboreze și să prezinte spre aprobare Parlamentului în modul stabilit structura Raportului anual, caracteristică unui raport financiar.

7. Auditul executării **bugetului municipiului Chișinău și a 8 bugete ale raioanelor** a relevat managementul necorespunzător privind acumularea integrală a veniturilor proprii, ceea ce nu a făcut posibilă încasarea la bugetele auditate a veniturilor estimate în mărime de 31,2 mil. lei. Execuția cheltuielilor a fost afectată de un șir de neregularități, care au condiționat pierderi ale mijloacelor financiare publice locale, utilizarea lor neconformă și în condiții de netransparență. Au fost admise un șir de deficiențe în domeniul gestionării patrimoniului public al UAT, erori la raportarea situațiilor patrimoniale de către autoritățile publice locale în sumă totală de 67,7 mil. lei, precum și neînregistrarea la organele cadastrale a bunurilor imobile proprietate publică în valoare sumară de 43,1 mil. lei.

Cele menționate sînt consecințele gestiunii neeficiente a procesului de acumulare a veniturilor și execuție a cheltuielilor, organizării defectuoase a evidenței contabile și a raportării financiare, lipsei controlului intern pe toate componentele de activități aferente execuției bugetelor UAT, nerespectării cerințelor Curții de Conturi referitor la remedierea unor deficiențe, constatate anterior.

De asemenea, se menționează că actualul mecanism de raporturi interbugetare în ce privește direcționarea transferurilor de la bugetul raional bugetelor UAT de nivelul I nu garantează incontestabil primirea transferurilor de către ultimele, nu asigură o monitorizare eficientă și reală a necesarului de transferuri, precum și nu favorizează o autonomie financiară reală pentru UAT de nivelul I.

În acest context, se impune urgentarea promovării reformelor în domeniul descentralizării administrative și financiare, cu delimitarea clară a competențelor între bugetul de stat și bugetele UAT de nivelul I și nivelul II, care vor motiva sporirea responsabilităților autorităților administrației publice locale atât pentru lărgirea bazei fiscale, cât și pentru executarea cheltuielilor bugetare.

8. La capitolul **utilizarea mijloacelor financiare pentru investiții și reparații capitale** au fost constatate un șir de deficiențe ce țin de transmiterea funcțiilor de beneficiar de către autoritățile administrației publice centrale instituțiilor publice și unor întreprinderi de stat; achiziționarea lucrărilor; respectarea limitei alocațiilor bugetare; executarea lucrărilor de construcție și reparații capitale în lipsa documentației de proiect elaborate și verificate în modul stabilit; achitarea plăților anticipate cu depășirea limitei de 30% din suma alocațiilor prevăzute în buget; depunerea garanțiilor bancare de bună execuție a lucrărilor de către operatorii economici la momentul încheierii contractului; respectarea Clasificației bugetare la înregistrarea investițiilor capitale, reflectarea în evidența contabilă a costului unor lucrări de reparații capitale la majorarea valorii mijloacelor fixe; precum și întocmirea corectă a rapoartelor financiare. Prezența neregularităților și repetarea acestora din an în an sînt consecința controlului insuficient din partea autorităților administrației publice centrale de

specialitate; nerespectării, în unele cazuri, de către persoanele cu funcții de răspundere a prevederilor actelor normative și legislative la proiectarea, contractarea, executarea și finanțarea lucrărilor de construcție, reconstrucție și reparații capitale, executate din contul resurselor financiare publice.

Cele menționate mai sus au determinat exprimarea de către auditori, în majoritatea cazurilor, a unor opinii cu rezerve privind modul de utilizare a mijloacelor publice destinate investițiilor și reparațiilor capitale, ceea ce impune acțiuni concrete de reglementare a bazei normativ-legale privind investițiile și reparațiile capitale efectuate din contul mijloacelor financiare publice.

**9. Pe fundalul tendinței pozitive de majorare a alocațiilor pentru domeniul învățământului școlar și preșcolar, există probleme și deficiențe, care împiedică procesul de implementare a acelor politici și măsuri, stabilite la nivel de stat, care ar asigura eficacitatea cheltuielilor în domeniul vizat și ar contribui la eficientizarea procesului de instruire și educație a copiilor de vîrstă școlară și preșcolară.**

Verificările efectuate de Curtea de Conturi au relevat existența unor domenii problematice, abateri și nereguli, în mare parte acestea fiind caracteristice tuturor entităților din acest domeniu, și anume: utilizarea la un nivel redus a capacităților de proiect ale instituțiilor de învățămînt școlar și preșcolar; nerespectarea normelor financiare și normelor naturale de consum la alimentația copiilor; la unele instituții au fost constatate cazuri de acumulare și utilizare neregulamentară a mijloacelor financiare încasate de la părinți; cheltuieli ineficiente la valorificarea lucrărilor de construcție și reparații capitale; neînregistrarea la organele cadastrale a dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile; abateri de la disciplina financiar-contabilă ș.a.

Neregulile constatate de controalele efectuate în domeniul învățămîntului școlar și preșcolar denotă lipsa unui sistem de control managerial corespunzător, stabilit în cadrul executorilor de buget (primării și direcții de învățămînt), capabil să ofere o asigurare rezonabilă a legalității operațiunilor financiare privind gestionarea mijloacelor și patrimoniului public, precum și a conlucrării eficiente între autoritățile locale, DÎTS și ministerul de ramură.

Managementul finanțelor publice la **instituțiile de învățămînt mediu de specialitate**, în anul 2008, în fond, nu a avut o tendință de îmbunătățire în raport cu perioadele anterioare, fiind afectat de prezența multiplelor probleme, deficiențe și abateri, constatate de Curtea de Conturi și în cadrul controlului efectuat în anul 2007 la 21 de instituții din domeniul vizat. La utilizarea mijloacelor financiare publice și a patrimoniului public în instituțiile medii de specialitate persistă următoarele deficiențe și abateri, care, de fapt, sînt specifice tuturor instituțiilor de învățămînt din acest domeniu: încasarea veniturilor de la aplicarea taxei de studii în bază de contract într-un quantum mai mare decît cel reglementat legal, precum și din alte plăți neprevăzute de actele normative în vigoare; neconformarea prescripțiilor Hotărîrii Guvernului nr.302 din 30.03.2000<sup>1</sup> la prevederile Legii

---

<sup>1</sup> „Cu privire la majorarea salariilor angajaților din ramurile bugetare ale sferei sociale” (în continuare – Hotărîrea Guvernului nr. 302 din 30.03.2000).

nr.355-XVI din 23.12.2005<sup>2</sup>, precum și nerespectarea cadrului legal la retribuirea muncii, ceea ce a permis conducătorilor unor instituții să-și achite atât lor, cât și unor angajați plăți salariale suplimentare; la stabilirea taxei de cazare unele instituții nu s-au condus de actele normative în vigoare, stabilind taxe majorate și obținând venituri neautorizate, iar altele – diminuate, concomitent neasigurând încasarea costului integral de întreținere a căminelor de la angajați și alte persoane cazate; neîntreprinderea măsurilor de rigoare privind asigurarea integrității și eficienței utilizării patrimoniului public ș.a.

Cele menționate sînt consecința neexecutării de către factorii de decizie ai ministerelor de resort și din cadrul instituțiilor verificate a cerințelor de lichidare a încălcărilor constatate, precum și a recomandărilor înaintate de Curtea de Conturi Guvernului și ministerelor de resort privind soluționarea unor probleme existente în domeniu.

Întru diminuarea impactului problemelor și deficiențelor constatate se impun măsuri concrete de eficientizare și optimizare a cheltuielilor de mijloace bugetare alocate pentru întreținerea instituțiilor de învățămînt mediu de specialitate.

**10. Verificarea respectării cadrului normativ privind modul de acordare și utilizare conform destinației a creditelor externe pentru finanțarea Proiectului Fondului de investiții sociale din Moldova și Proiectului de aprovizionare cu apă și canalizare,** gestionat de Unitatea de implementare a proiectelor de aprovizionare cu apă și canalizare (UIPAAC), a elucidat mai multe probleme ce țin de gestionarea acestor mijloace.

În perioada anilor 1998-2007, **Fondul de investiții sociale din Moldova (FISM)** a administrat suma de 62,7 mil.dolari SUA, alocată pentru finanțarea programelor „Școli și grădinițe”, „Sisteme de gaz”, „Drumuri”, „Sisteme de apă și canalizare” și altele. În pofida faptului că, în total, au fost implementate peste 1130 de micro/subproiecte, sau cu 30% mai mult decît indicatorii stabiliți pentru întregul Proiect al FISM, solicitările au depășit mai mult de 2 ori posibilitățile de finanțare ale FISM.

În timp ce la situația din 31.12.2007 valoarea a 166 micro/subproiecte finalizate în anii 2006-2007 în mărime de 162,2 mil.lei nu era transmisă beneficiarilor, organele administrației publice locale nu au asigurat luarea la bilanțurile instituțiilor publice a obiectelor construite și reparate capital din sursele finanțate din contul FISM în sumă de 36,4 mil.lei.

În vederea asigurării durabilității funcționării proiectelor investiționale sociale se impun măsuri de încurajare a comunităților în acumularea și depunerea contribuțiilor în aceste proiecte. Guvernul, în cazurile înregistrării de noi proiecte investiționale, urmează să determine clar în documentele de constituire statutul juridic corelat cu sursele de finanțare, modul de impozitare, de ținere a evidenței contabile și de raportare financiară.

---

<sup>2</sup> „Cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar (în continuare – Legea nr. 355-XVI).

Rezultatele și impactul implementării **Proiectului de aprovizionare cu apă și canalizare** au fost apreciate ca satisfăcătoare, fiind identificate și unele părți vulnerabile: calitatea redusă a lucrărilor de proiectare; achizițiile de bunuri cu accent pe preț, dar nu și pe calitate; termenul mic de garanție a unor bunuri și procurarea nerațională a lor. Nerespectarea cadrului legal în domeniul contabilității a condiționat efectuarea unor cheltuieli operaționale neeficiente și a unor plăți neregulamentare, trecerea la cheltuieli a unor mijloace în lipsa documentelor justificative.

Nerespectarea graficului tragerii sumelor din creditul acordat de către Asociația Internațională pentru Dezvoltare (IDA) a cauzat extinderea Proiectului și achitarea unei taxe de angajament în sumă de 162,4 mii dolari SUA.

Persistă riscul imposibilității achitării creditului de către beneficiar, rambursarea lui rămânând pe seama garantului, datorită faptului că venitul net al întreprinderilor este mai mic decât toate datoriile lor. Prin urmare, capacitatea economică a beneficiarilor de credite necesită a fi îmbunătățită esențial, pentru a nu admite rambursarea creditului din bugetele garanților.

Guvernul urmează să acorde o atenție sporită etapelor de planificare și de organizare a proiectelor investiționale, de creare a sistemelor eficiente de management, monitorizare și evaluare a acestora, astfel încât să fie micșorate la minimum necesitățile de prelungire a termenelor de realizare propriu-zisă a proiectelor.

**11. Auditul regularității gestionării patrimoniului de stat de către unele întreprinderi de stat din subordinea Ministerului Economiei și Comerțului (MEC) în anii 2007-2008** a constatat neregularități la gestionarea patrimoniului public, care se exprimă prin: nerealizarea pe deplin în perioadele precedente perioadei auditate, conform cadrului normativ, a tuturor atribuțiilor de fondator al întreprinderilor de stat de către autoritățile centrale de specialitate; neexecutarea în mod regulamentar a cerințelor de transmitere a întreprinderilor împreună cu documentele necesare de către fostele autorități ale administrației publice centrale de specialitate; nivelul insuficient al exercitării funcțiilor de serviciu de către persoanele cu funcții de conducere ale întreprinderilor, responsabile de utilizarea eficientă și regulamentară a patrimoniului public transmis în gestiune, fapt care a determinat neînregistrarea patrimoniului conform normelor legale și prezintă un risc de pierdere a acestuia; nerespectarea normelor la evidența și inventarierea bunurilor, ceea ce nu asigură integritatea patrimoniului; existența datoriilor și creanțelor; efectuarea unor cheltuieli neproductive, care influențează negativ rezultatele financiare; ținerea neconformă a evidenței contabile, ceea ce afectează veridicitatea rapoartelor financiare.

Curtea de Conturi a recomandat MEC să stabilească și să mențină în cadrul său un sistem de management financiar și control, care ar asigura delimitarea responsabilităților persoanelor cu funcții de răspundere ale ministerului și întreprinderilor din subordine, termenelor de raportare; examinarea evaluării rezultatelor, cu înaintarea propunerilor concrete de redresare a situației la capitolul gestionarea patrimoniului.



**12. Verificarea gestionării patrimoniului public de către instituțiile și întreprinderile din domeniul cultural** a relevat unele neregularități, în majoritate, determinate de lipsa monitorizării de către fondator a acestui proces; lipsa Registrelor de stat ale instituțiilor de cultură și artă; neînregistrarea bunurilor imobile conform prevederilor legale, cu asigurarea reevaluării lor; darea în arendă în mod neregulamentar a spațiilor, fără studierea cererii și ofertei, ceea ce a condiționat neobținerea veniturilor posibile; nerespectarea normelor stabilite la evidența, inventarierea și transmiterea bunurilor.

**13. Curtea de Conturi, conștientizând rolul său în procesul de eficientizare a managementului finanțelor publice, în vederea asigurării unui impact mai mare al activității sale, a inițiat 2 audite-pilot ale performanței în două domenii de interes public: combaterea cancerului și achizițiile publice.**

Prin identificarea și analiza unor probleme ce țin de eficiența utilizării mijloacelor financiare în domeniile vizate și prin formularea unor recomandări pentru entitățile auditate, considerăm că vom acorda un suport real în remedierea situației și în adoptarea unor decizii manageriale corecte, prin aceasta vom adăuga valoare și credibilitate opiniilor exprimate în Rapoartele de audit.

**Auditul performanței la Institutul Oncologic (IO)** a identificat că acesta nu gestionează în mod eficace resursele de care dispune, fiind constatate probleme în toate aspectele ce țin de sistemele de gestionare a personalului, materialelor, echipamentului și a resurselor financiare, probleme care dacă nu vor fi corectate vor limita grav eficacitatea activității instituției în lupta împotriva cancerului. Problemele sus-menționate, identificate pe parcursul auditului, sînt extrem de serioase și multe din ele persistă ani de zile. Deoarece IO raportează și se subordonează Ministerului Sănătății, acesta, în calitatea sa de fondator al IO, ar trebui să poarte o anumită responsabilitate pentru problemele respective. Ministerul Sănătății trebuie să îmbunătățească supravegherea IO, pentru a asigura corectarea problemelor identificate.

Un alt audit efectuat de către Curtea de Conturi vizează **performanța achizițiilor publice** în contextul noii Legi privind achizițiile publice nr.96-XVI din 13.04.2007. Curtea de Conturi a evaluat dacă la implementarea acesteia pe parcursul anului 2008 au existat probleme care au limitat eficacitatea activității autorităților contractante, operatorilor economici și a altor persoane și, dacă e așa, ce acțiuni urmează să întreprindă Guvernul, în persoana ARMAPAU, pentru a îmbunătăți eficacitatea achizițiilor. În particular, Curtea de Conturi a fost interesată în determinarea faptului dacă obiectivele propuse de noua Lege privind achizițiile publice au fost realizate. S-a constatat că autoritățile contractante, operatorii economici, ARMAPAU s-au confruntat cu probleme la executarea legii, care au limitat eficacitatea achizițiilor. ***Auditul a reținut și consemnat prezența unor nereguli și disfuncționalități la organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice, cele mai semnificative fiind:*** neelaborarea planurilor anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice, nestudierea pieței, întocmirea și păstrarea neadecvată a documentelor aferente achizițiilor, nesemnarea și

nedeplinerea declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate, neoferirea informației suficiente și relevante în invitația pentru ofertă, evaluarea incorectă a ofertelor, anularea nefondată a licitațiilor, monitorizarea neadecvată a realizării contractelor etc. În această ordine de idei, relevăm impactul negativ al perioadei scurte de timp, destinată pregătirii pentru trecerea la implementarea noii legi, datorită cărui fapt nu s-a putut asigura o adaptare dinamică a utilizatorilor la noile prevederi legale. Până a trece la implementarea noii legi, trebuiau depuse eforturi maxime pentru perfecționarea integrală a cadrului legislativ și normativ, precum și pentru instruirea mai largă și mai profundă a personalului implicat în desfășurarea achizițiilor publice.

**14.** Autoritățile administrației publice centrale și locale au întreprins **măsuri de lichidare a încălcărilor constatate** la formarea și utilizarea finanțelor publice, la gestionarea patrimoniului public, orientate spre: încasarea veniturilor la buget; diminuarea sau achitarea integrală a datoriilor creditoare și încasarea datoriilor debitoare; înregistrarea în evidență a patrimoniului public; raportarea de către executorii primari de buget a valorii investițiilor pe termen lung în capitalul statutar al agenților economici; evidența creditelor preferențiale și garanțiilor; rambursarea datoriilor la împrumuturile recreditate din surse interne și externe, precum și la împrumuturile interne și externe acordate sub garanția statului; înregistrarea în evidență a construcțiilor finalizate, finanțate din mijloacele alocate pentru investiții capitale; înregistrarea la OCT a bunurilor imobile. Valoarea totală a mijloacelor restituite, restabilite în evidență după lichidarea încălcărilor, se estimează în sumă de 276,2 mil. lei, față de 128,2 mil. lei în anul 2007.

Totodată, unele ministere și autorități administrative n-au conștientizat în măsură deplină responsabilitățile sale, ca executori de buget, la capitolul înlăturarea încălcărilor și lacunelor constatate de controalele efectuate, limitându-se la aprobarea unor planuri de măsuri, fără a asigura implementarea acestora.

## CAPITOLUL I. MANAGEMENTUL FINANTELOR PUBLICE

### Rezumat

În procesul de realizare a Proiectului „Managementul Finanțelor Publice” au fost obținute progrese privind Clasificația bugetară și Planul de conturi, specificarea tehnicilor aferente Sistemului Informațional de Management Financiar (SIMF), auditul intern și instruirea. Concomitent cu întârzierea cea mai semnificativă ce ține de achiziția SIMF s-au înregistrat și alte întârzieri, aferente planificării bugetului. Astfel, rezultatele Proiectului MFP, inițial preconizate pentru al patrulea an (2009) de implementare, vor fi realizate către finele anului 2011, din cauza întârzierilor apărute la implementarea unora din componentele proiectului. Întârzierile menționate, în special în domeniul controlului și auditului intern, impun cheltuieli suplimentare pentru realizarea auditului extern, la colectarea probelor suficiente pentru expunerea opiniilor asupra rapoartelor Guvernului privind executarea bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Deși noua Lege a contabilității a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2008, aceasta nu este pe deplin aplicată, în aspectul ce ține de sectorul public, motivul fiind că Ministerul Finanțelor nu a elaborat toate actele normative necesare.

Guvernul, prin concepția și strategia în domeniul respectiv, a prevăzut descentralizarea treptată a auditului intern. Ținându-se cont de factorii metodologici, de profesionalism și de eficacitate, această decizie pare a fi rezonabilă, însă urmează a fi acceptată de Parlament.

### Context

Anul 2008 a fost al treilea an de implementare a Proiectului MFP, pentru care au fost stabilite ca obiective: promovarea eficienței și transparenței managementului finanțelor publice prin intermediul consolidării metodologiilor de planificare și de executare a bugetului public național; introducerea unui sistem informațional integrat modern de management financiar; susținerea creării funcției de audit intern și promovarea controlului financiar public intern în cadrul autorităților publice; fortificarea capacității de instruire la nivel național în domeniile tematice ale managementului finanțelor publice.

De la 1 ianuarie 2008 a intrat în vigoare noua Lege a contabilității, care stabilește cadrul juridic, cerințele unice și mecanismul de reglementare a contabilității și raportării financiare în Republica Moldova.

Legea privind administrația publică locală prevede, începând cu 1 ianuarie 2008, crearea serviciului de audit intern la toate autoritățile publice locale, care va funcționa într-un cadru metodologic și procedural armonizat cu cel european, cu acquis-ul comunitar și cu bunele practici existente în domeniu.

### Constatări și analize

#### 1. Progresele și nereușitele în implementarea Proiectului MFP

Pe parcursul anului 2008 au fost realizate un șir de activități prevăzute de Proiectul MFP, care vor avea un impact pozitiv asupra situației în domeniul

finanțelor publice. Ținându-se cont de activitățile realizate în anii precedenți, s-au constatat următoarele progrese înregistrate la finele anului 2008:

- **La componenta – Planificarea și executarea bugetului:**

- A fost elaborat modelul de prognoză macroeconomică, care reprezintă un instrument de estimare a resurselor pe termen mediu. Noul model urmează să fie aplicat în procesul elaborării Cadrului de cheltuieli pe termen mediu (CCTM) pe anii 2010-2012.

- A fost elaborat și instituționalizat CCTM, ceea ce va face posibilă integrarea metodologiilor și procedurilor CCTM într-un proces bugetar unic, așa încât Legea bugetară anuală să fie în concordanță cu prevederile CCTM. Astfel, Legea bugetului de stat pe anul 2009 a fost prezentată în context unic cu CCTM și integrată pe deplin în acesta.

- Formatul Legii bugetare anuale s-a îmbunătățit, fiind aprobate bugetele pe fiecare autoritate publică centrală în parte, cu limite pentru cheltuieli curente, inclusiv cheltuieli de personal și cheltuieli capitale. Toate fondurile extrabugetare sînt integrate în buget, numărul lor fiind redus treptat de la 14 – în anul 2005 pînă la 5 – în anul 2009. Volumul acestor fonduri, în raport cu veniturile totale ale bugetului public național, s-a redus cu 0,5% (1,1%→0,6%). Clasificația programelor de nivelurile I și II (program și subprogram) a început să fie aplicată din anul 2008, iar clasificația surselor (clasificația donatorilor) – începînd cu anul 2009. Metoda finanțării bugetare pe programe a fost implementată în regim pilot și este extinsă anual. Pentru anul 2009, deja 18 ministere și agenții au elaborat bugetele bazate pe programe, comparativ cu 5 – în anul 2005.

- Au fost operate un șir de modificări în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, în vederea ajustării prevederilor acesteia la principalele aspecte ale reformelor: instituționalizarea CCTM și a controlului financiar intern și auditului intern, delegarea responsabilității financiare pentru executarea bugetului și buna administrare a instituțiilor publice. Ministerului Finanțelor i-a fost delegată funcția de aprobare a Clasificației bugetare. În paralel, a fost elaborat și proiectul Legii privind finanțele publice și responsabilitatea financiară, care reprezintă o reglementare organică a sistemului bugetar și procesului bugetar și urmează să înlocuiască actuala Lege privind sistemul bugetar și procesul bugetar.

- La finele anului 2008, Ministerul Finanțelor (MF) a aprobat proiectele Planului de conturi integrat cu Clasificația bugetară, care se vor implementa concomitent cu SIMF. A continuat testarea clasificației economice și clasificației funcționale a cheltuielilor. De asemenea, au fost determinate procedurile de control și de documentare a rezultatelor testării, precum și de raportare a lor.

- Au fost elaborate un șir de documente privind regulile și procedurile de evidență contabilă, așa ca: Normele metodologice privind trecerea la Planul de conturi al evidenței contabile în sectorul bugetar, Instrucțiunea privind evidența contabilă în sectorul bugetar, Normele metodologice privind utilizarea conturilor contabile, precum și tabelele de trecere la noul Plan de conturi. S-a elaborat formatul rapoartelor financiare.

- **La componenta – Controlul și auditul intern** activitățile de reformare s-au axat pe următoarele domenii:

***- Perfecționarea cadrului normativ și juridic privind controlul intern și auditul intern***

Cadrul normativ și juridic privind controlul intern și auditul intern se perfecționează pe măsură ce conceptul controlului financiar public intern se dezvoltă și este asimilat de către sectorul public. Principiile de bază ale conceptului CFPI au fost incluse în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Implementarea sistemului de management financiar și control/audit intern în sectorul public, precum și coordonarea centralizată a activităților în domeniul CFPI se realizează de către Direcția de armonizare a sistemului de control financiar public intern (DASCFPI), creată în mai 2007 și transferată în iunie 2008 în subordinea Ministerului Finanțelor.

Se află în proces de elaborare Legea privind controlul financiar public intern, implementarea căreia în comun cu **Strategia de dezvoltare a controlului financiar public intern**, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.74 din 29.01.2008, va contribui la instituirea obligatorie în cadrul autorităților publice a CFPI, care presupune asigurarea unui mediu de control eficient, capabil să asigure utilizarea mijloacelor financiare publice într-un mod econom, eficient și eficace, în conformitate cu obiectivele stabilite, și să prevină corupția și fraudă.

În anul 2009 a fost editat Manualul de Audit intern, care a fost repartizat unităților de audit existente.

Au fost elaborate și aprobate, în decembrie 2008, **Normele metodologice pentru implementarea auditului intern în sectorul public** (Ordinul MF nr.118 din 29.12.2008).

***- Transformarea controlului financiar în audit intern***

Schimbarea are loc prin implicarea unităților de audit intern în misiuni de audit-pilot, cu aplicarea noilor concepte și metodologii. Pentru implementarea practică a auditului intern au fost desfășurate 25 de misiuni-pilot de audit intern. Scopul acestor misiuni a fost testarea metodologiei de audit intern până la aprobarea ei, precum și acumularea deprinderilor practice de către specialiștii implicați în auditul intern.

Data fiind insuficiența pregătirii profesionale a auditorilor interni, cel mai eficient instrument al transformării rămân a fi, totuși, activitățile de informare și, în special, instruirea, atât prin cursuri formale, cât și la locul de muncă. La seminarele de instruire organizate de către MF, cu participarea experților, au asistat și angajați ai Secției audit intern a Curții de Conturi, care s-au familiarizat cu cadrul normativ existent în domeniul auditului intern, precum și cu practica internațională în domeniul respectiv.

***- Extinderea sistemului de audit intern către ministerele de ramură și unitățile selectate de nivel subnațional***

Crearea și funcționarea unităților de audit intern sînt reglementate în cadrul normativ elaborat în domeniul CFPI, însă modalitatea de creare a acestora urmează a fi identificată și, ulterior, expusă în actele normative. În prezent există 15 unități de audit intern în cadrul autorităților publice centrale, majoritatea acestora fiind create pînă la începerea realizării Proiectului MFP. Din totalul unităților de audit intern, doar 3 efectuează activități de audit intern conform standardelor și

metodologiilor elaborate în cadrul Proiectului MFP. Majoritatea acestora, în pofida denumirii de audit intern, continuă să exercite funcția de revizie financiară.

Avînd în vedere rolul auditului intern în sporirea eficienței instrumentelor și procedurilor implementate de manageri prin evaluarea sistemelor de control intern și contribuția la identificarea și gestionarea riscurilor, Curtea de Conturi, ca auditor extern al finanțelor publice, este direct interesată în realizarea cu succes a acestei componente a reformei. De progresele înregistrate va depinde modul în care Curtea de Conturi urmează să-și consolideze capacitățile.

Pe parcursul anului 2008, Curtea de Conturi, în procesul realizării misiunilor de audit, a contribuit la promovarea implementării sistemului de control intern în cadrul autorităților publice prin evaluarea funcționalității acestuia. Evaluările au fost efectuate în baza Normelor metodologice privind evaluarea sistemului de control intern în cadrul autorităților publice, aprobate de Curtea de Conturi, și au avut ca scop constatarea faptului în ce măsură sistemul de control susține procesul managerial și responsabilitatea managerială, dacă acesta prevede măsuri pentru prevenirea fraudelor și erorilor, omisiunilor, încălcărilor și abaterilor. În rezultatul evaluărilor, Curtea de Conturi a formulat concluzii privind starea controlului intern și recomandări de îmbunătățire a acestuia.

- **La componenta – *Capacitatea de instruire în managementul financiar și școlarizarea:***

Această componentă este implementată de către Academia de Administrare Publică (AAP), cu suportul companiei internaționale de consultanță SIPU Int.

În scopul consolidării capacităților AAP și asigurării durabilității în gestionarea unui program complex de instruire a funcționarilor în domeniul managementului și gestionării finanțelor publice, în cadrul AAP a **fost instituită Direcția de Perfecționare Profesională a Personalului.**

S-au elaborat 12 module de instruire în domeniul managementului financiar, în cadrul cărora au fost instruiți cca 1000 de funcționari publici de la autoritățile administrației publice centrale și locale, aproximativ 1/3 din numărul dat reprezentînd persoane cu funcții de conducere, inclusiv 70 de formatori locali. De asemenea, a fost elaborat un modul de 40 de ore academice „Controlul și auditul intern”, pentru instruirea managerilor din cadrul autorităților publice.

La această etapă a reformelor în domeniul managementului finanțelor publice, avînd în vedere nivelul insuficient de pregătire profesională a personalului din domeniul financiar-contabil, despre care Curtea de Conturi a menționat în hotărîrile și rapoartele sale de audit, instruirea are o importanță primordială și va avea un impact pozitiv asupra managementului financiar.

Concomitent, conform Raportului **privind revizuirea la mijloc de termen a Proiectului „Managementul Finanțelor Publice”, elaborat de oficiul proiectului, cu suportul unei companii independente,** „...unii indicatori de progres aferenți elaborării bugetului, auditului intern și SIMF trebuie să fie schimbați pentru a reflecta mai bine progresul atins în procesul de implementare. Astfel, rezultatele Proiectului MFP, inițial preconizate pentru al patrulea an (2009) de implementare, vor fi realizate către finele anului 2011, din cauza întârzierilor

apărute la implementarea unora din componentele proiectului. În timp ce întârzierea cea mai semnificativă a ținut de achiziția SIMF, s-au înregistrat și alte întârzieri aferente planificării bugetului, și anume – perioada de prezentare a materialelor de către consultant”. Aceste întârzieri au un impact direct și asupra auditului extern efectuat de Curtea de Conturi. În condițiile în care Curtea de Conturi nu are posibilitatea de a se baza pe sisteme eficiente-funcționale de control intern și pe rezultatele activității structurilor de audit intern, procedurile și costurile auditului extern sînt cu mult mai complicate și, respectiv, mai mari.

## **2. Situația privind implementarea auditului intern în cadrul autorităților publice locale**

Pe fundalul succeselor obținute la componenta „Controlul și auditul intern” se evidențiază problema gradului de descentralizării funcției de audit intern. Acesta urmează a fi determinat în procesul definitivării cadrului legal în domeniul controlului financiar public intern, despre care s-a menționat mai sus. Totodată, trebuie asigurată o legătură dintre cadrul normativ și juridic în domeniul auditului intern și procesul de implementare a auditului intern la toate autoritățile publice, inclusiv la cele locale. Astfel, Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 „Privind administrația publică locală”, la capitolul XIII „Auditul intern”, art. 87 alin. (1), prevede crearea Serviciului de audit intern la toate autoritățile publice locale, care va funcționa într-un cadru metodologic și procedural, armonizat cu cel european, cu acquis-ul comunitar și cu bunele practici existente în domeniu. În perioada de gestiune, nici o autoritate publică locală din cele supuse auditului nu dispunea de asemenea servicii.

Concomitent, Guvernul, în actele sale ce țin de domeniul controlului și auditului intern, prevede o perioadă de descentralizare a auditului intern și de menținere a funcției de revizie financiară centralizată a SCFR. Această prevedere pare a fi rezonabilă, ținîndu-se cont de nivelul de dezvoltare a cadrului normativ-metodologic, nivelul de profesionalism al auditorilor interni, precum și de raționamentul economic în cazurile unor bugete locale ne semnificative. Argumentele date necesită a fi prezentate Parlamentului, pentru sincronizarea activităților cu cadrul legal, în caz contrar urmează a fi implementată legislația.

## **3. Situația privind punerea în aplicare a legislației noi din domeniul contabilității**

Spre deosebire de anterioara Lege a contabilității, Legea nr.113-XVI din 27.04.2007 prevede că politica de contabilitate a instituțiilor publice se elaborează de organele centrale de specialitate ale administrației publice și de autoritățile administrației publice locale și se aprobă de Ministerul Finanțelor. Elaborarea politicii de contabilitate constă în alegerea unui procedeu din cele propuse în fiecare standard de contabilitate, în fundamentarea procedurii alese, ținîndu-se cont de particularitățile activității entității, și în acceptarea acestuia în calitate de bază pentru ținerea contabilității și întocmirea rapoartelor financiare.

Auditele au constatat neimplementarea acestei prevederi, inclusiv din motivul neaprobării Standardelor Naționale de Contabilitate în sectorul public și, respectiv, neinstruirea cadrului de contabili publici. Concomitent, noua lege conține unele neclarități, care urmează a fi soluționate. În acest sens, se identifică:

- Cine elaborează și aprobă politica de contabilitate pentru instituțiile publice care nu au organ central de specialitate?
- Care autoritate publică locală (deliberativă sau executivă) elaborează și aprobă politica de contabilitate pentru autoritățile publice locale?
- Are oare Ministerul Finanțelor capacități destule pentru a aproba politicile de contabilitate ale tuturor instituțiilor publice?

Atît Legea contabilității, cît și Legea privind activitatea de audit operează cu noțiunea de „entitate de interes public”, care este obligată să țină contabilitatea și să întocmească rapoarte financiare conform standardelor internaționale de raportare financiară și, anual, în mod obligatoriu, să supună aceste rapoarte auditului independent. Sub această noțiune cad și unele instituții medico-sanitare publice. Pînă în prezent lista entităților de interes public nu a fost aprobată și publicată, iar Serviciul informațional al rapoartelor financiare nu a fost creat.

#### **4. Unele constatări privind sistemul de plăți**

Auditul FAOAM a constatat că cheltuielile acestor fonduri, începînd cu 01.01.2008, sînt administrate de CNAM, prin Contul Unic Trezorerial al Ministerului Finanțelor, avînd deschise conturi trezoreriale pe tipuri de fonduri. Serviciile de decontări sînt prestate prin intermediul sistemului „Client-Trezorerie”, cu aplicarea semnăturii digitale. Acordul privind deschiderea conturilor CNAM în Contul Unic Trezorerial a fost semnat la 08.08.2008, iar Acordul privind prestarea serviciilor de decontări prin intermediul sistemului „Client-Trezorerie” – la 01.10.2008 (Acordul din 01.10.2008).

Contrar art.16 alin.(1) din Legea nr.264-XV din 15.07.2004<sup>3</sup> și pct.5.2.8. din Acordul din 01.10.2008, CNAM nu imprimă pe suport de hîrtie documentul de plată electronic și nu-l legalizează cu ștampila rotundă și semnăturile manuale ale persoanelor cu drept de semnătură, dar le înregistrează într-un registru anexat la extrasul din contul trezorerial. Nerespectînd cerințele pct.7.2.1. din același Acord, CNAM nu a elaborat proceduri interne relevante de efectuare a supravegherii sistemului „Client-Trezorerie” și de gestionare a riscurilor aferente activității în sistemul „Client-Trezorerie” de către persoanele responsabile.

#### ***Recomandări Parlamentului:***

- *Să acorde o atenție sporită reformei managementului finanțelor publice, contabilității și auditului.*

---

<sup>3</sup> „Cu privire la documentul electronic și semnătura digitală”.



## **CAPITOLUL II. MODUL DE FORMARE ȘI ÎNTREBUINȚARE A RESURSELOR BUGETULUI PUBLIC NAȚIONAL DIN EXERCITIUL BUGETAR 2008**

### **II.1. Formarea și utilizarea resurselor bugetului de stat**

#### **Rezumat**

Potrivit datelor Raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2008, exercițiul bugetar 2008 s-a încheiat cu executarea la venituri în mărime de 15977,5 mil.lei și la cheltuieli – de 16466,0 mil.lei, ce constituie 101,2 % și, respectiv, 100,4 % față de prevederile bugetare definitive, cu un deficit bugetar de 488,5 mil.lei. Formarea deficitului a rezultat din depășirile cheltuielilor asupra veniturilor pe 2 componente (componenta de bază și proiecte finanțate din surse externe) în sumă de 597,6 mil.lei și din excedentul în sumă de 109,1 mil.lei la mijloace speciale și la fonduri speciale. În rezultatul executării bugetului de stat, soldurile de mijloace bănești la conturile bugetului de stat, pe toate componentele, la 31.12.2008, au constituit 1495,5 mil.lei, majorându-se cu 127,4 mil.lei în comparație cu 31.12.2007.

Constatările misiunii de audit denotă că datele Raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2008 prezintă execuția de ansamblu a bugetului de stat pe anul 2008, cu unele abateri, care au determinat depășirea nivelului executării bugetului de stat la partea de venituri cu 103,7 mil.lei și la partea de cheltuieli – cu 110,0 mil.lei.

Totodată, auditul a constatat unele abateri de la cadrul legislativ și normativ, nereguli și incorectitudini la efectuarea cheltuielilor, la raportarea veniturilor și cheltuielilor, precum și la ținerea evidenței trezoreriale etc.

#### **Context**

Bugetul de stat pe anul 2008 a fost aprobat prin Legea nr.254-XVI din 23.11.2007<sup>4</sup> pe componente, care includ veniturile și cheltuielile la componenta de bază, proiectele finanțate din surse externe, mijloacele speciale și fondurile speciale. Parametrii bugetului de stat precizați definitiv de Ministerul Finanțelor, luând în considerație cererile executorilor primari de buget, s-au stabilit: la venituri – de 15783,1 mil.lei și la cheltuieli – de 16402,2 mil.lei, fapt care a condiționat majorarea deficitului aprobat de Parlament de la 124,1 mil.lei pînă la 619,1 mil.lei.

Executarea prin mijloace bănești (metoda de casă) a bugetului de stat se efectuează de Ministerul Finanțelor prin Trezoreria de Stat, care este unitate structurală cu statut de Direcție generală. Potrivit atribuțiilor care-i revin, Ministerul Finanțelor, în anul 2008, a gestionat conturi curente și depozitare în valută națională și străină în Banca Națională a Moldovei.

---

<sup>4</sup> Legea bugetului de stat pe anul 2008 nr.254-XVI din 23.11.2007 (cu modificările ulterioare; în continuare - Legea nr.254-XVI).

Trezoreria de Stat exercită executarea de casă a veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat, asigurând administrarea și evidența strictă a acestora prin conturi distincte bazate pe Clasificația bugetară.

Ministerul Finanțelor, în temeiul art.44(43) din Legea nr.847-XIII din 24.05.1996<sup>5</sup> a întocmit și prezentat Guvernului, la 30.04.2009, Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul 2008, respectînd termenul prevăzut.

Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul 2008 a fost elaborat în conformitate cu prevederile acceptate și prezintă informația financiară bazată pe datele evidenței sistemului Trezoreriei de Stat și consolidarea datelor rapoartelor executorilor de buget. Componenta structurală a Raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2008, ca și în anii precedenți, s-a stabilit prin ordinul ministrului finanțelor, conform prevederilor art.44(43) din Legea nr.847-XIII.

Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul 2008 comunică, prin totalitatea sistematizată de indicatori, informația ce caracterizează situația privind executarea veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat din perioada de gestiune, explică mișcările mijloacelor bănești în conturi, totalitatea cheltuielilor sistematizate în toate aspectele Clasificației bugetare.

Auditul s-a expus asupra principalilor indicatori pentru anul bugetar 2008, incluși în Raportul prezentat de către Ministerul Finanțelor Guvernului și, ulterior, Parlamentului.

### **Constatări**

➤ Potrivit datelor Raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2008, exercițiul bugetar 2008 s-a încheiat cu executarea la venituri în mărime de 15977,5 mil.lei și la cheltuieli – de 16466,0 mil.lei, ce constituie 101,2 % și, respectiv, 100,4 % față de prevederile bugetare definitive, cu un deficit bugetar de 488,5 mil.lei. În rezultatul executării bugetului de stat, soldurile de mijloace bănești la conturile bugetului de stat, pe toate componentele, la 31.12.2008, au constituit 1495,5 mil.lei, majorîndu-se cu 127,4 mil.lei față de 31.12.2007.

➤ **Principalele abateri constatate în urma verificărilor efectuate la partea de venituri din Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul 2008 denotă următoarele:**

- Veniturile bugetului de stat la componenta mijloace speciale includ împrumutul în mărime de 110,0 mil.lei, primit de ARMAPAU de la bugetul de stat, care a influențat asupra majorării executării veniturilor pe toate componentele și, inclusiv, pe componenta mijloace speciale, în aceeași mărime.

- Ministerul Finanțelor n-a asigurat reflectarea la partea de venituri a obligațiilor fiscale achitate de către agenții economici amplasați în stînga Nistrului și în mun. Bender în sumă de 6,3 mil.lei, acestea fiind reflectate la contul extrabilanțier al bugetului și atribuite la grupa principală 43, care, de fapt, nu este prevăzută în Clasificația bugetară.

---

<sup>5</sup> Legea nr.847-XIII din 24.05.1996 „Privind sistemul bugetar și procesul bugetar” (cu modificările și completările ulterioare; în continuare – Legea nr.847-XIII).

- În timp ce partea de venituri în ansamblu a fost executată peste prevederile precizate, nivelul de executare, în aspectul tipurilor de venit, variază semnificativ de la 59,9% și pînă la de 2,3 ori mai mult față de indicii precizați. Neîncășările la 27 de tipuri de venit ale bugetului de stat, executate sub nivelul indicilor bugetari definitivi (pe toate componentele), au constituit 291,4 mil. lei.

- Restanțele agenților economici, la începutul anului 2008, la bugetul de stat au însumat 316,9 mil. lei, iar la 31.12.2008 – 325,6 mil. lei, înregistrînd o majorare cu 8,7 mil. lei, sau de 2,7%.

Conform Raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2008, cheltuielile pe toate componentele au constituit 16466,0 mil. lei, înregistrînd un grad de realizare de 100,4% față de prevederile definitive și depășirea limitelor bugetare cu 63,8 mil. lei. În același timp, la finele anului bugetar au rămas alocații prevăzute în Legea bugetară anuală și neutilizate în aspectul unor grupe principale de cheltuieli, pe toate componentele, în sumă de 278,4 mil. lei.

➤ **Principalele constatări efectuate referitor la partea de cheltuieli din Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul 2008 denotă că:**

- Sub aspectul componentelor, cheltuielile bugetului de stat pe anul 2008 s-au executat peste nivelul stabilit la componenta de bază, celelalte componente fiind executate sub nivelul prevăzut. Astfel, cheltuielile la componenta de bază, executate din contul veniturilor generale de stat, au alcătuit 14246,3 mil. lei, sau 101,3%, cheltuielile executate din contul fondurilor speciale și mijloacelor speciale – 155,3 mil. lei (98,7%) și, respectiv, 1325,7 mil. lei (93,9%), iar cheltuielile aferente proiectelor finanțate din surse externe – 776,3 mil. lei (95,2%).

- Gradul de executare a cheltuielilor pe toate componentele, în aspectul grupelor principale de funcție, în comparație cu prevederile definitive, este cuprins între 77,5% și 123,6%.

- Pe 2 grupe principale de funcție se constată că cheltuielile au fost executate cu depășirea limitelor bugetare definitive în sumă de 265,4 mil. lei, inclusiv de 219,3 mil. lei (cu 23,6% peste limită) la grupa "Agricultura, gospodăria silvică, gospodăria piscicolă și gospodăria apelor" și de 46,1 mil. lei (cu 1,4% peste limită) la grupa „Cheltuieli neatribuite la alte grupuri principale”, ultima depășire fiind condiționată de achitarea regulamentară a titlurilor executorii, din care pentru achitarea hotărîrilor emise de Curtea Europeană pentru Drepturile Omului – 50,0 mil. lei. Depășirea limitelor bugetare definitive la grupa "Agricultura, gospodăria silvică, gospodăria piscicolă și gospodăria apelor" a fost admisă în conformitate cu art.18 lit.i) din Legea 254-XVI.

- Pe 18 grupe principale de funcție, cheltuielile au fost executate sub nivelul limitelor bugetare, determinînd neînsușirea alocațiilor în sumă de 278,4 mil. lei, din care: "Asigurare și asistență socială" – 53,1 mil. lei, "Servicii de stat cu destinație generală" – 43,5 mil. lei, „Învățămînt” – 29,2 mil. lei etc.

- Drept rezultat al neconsolidării împrumutului acordat de Ministerul Finanțelor ARMAPAU în sumă de 110,0 mil. lei, cheltuielile totale raportate au fost majorate cu 110,0 mil. lei, cauzînd, concomitent, și mărirea nivelului de executare a cheltuielilor bugetului de stat cu 0,7%. E de menționat și faptul că,

potrivit art.10 din Legea 847-XIII, astfel de cheltuieli (acordarea împrumuturilor) nu se regăsesc în componența cheltuielilor bugetare.

- Ministerul Finanțelor, fără aprobarea modificărilor în Regulamentul privind modul de utilizare a mijloacelor fondului pentru subvenționarea producătorilor agricoli, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.310-XVI din 27.12.2007<sup>6</sup>, a acceptat modificarea planurilor de finanțare prezentate de către Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare cu suma de 10,0 mil. lei, Agenția de Stat „Apele Moldovei” – de 6,0 mil. lei, acordând posibilitate de a utiliza mijloacele în sumă totală de 16,0 mil. lei, alocate suplimentar prin rectificarea bugetului, precum și de a redistribui alocațiile între direcțiile de subvenționare de către MAIA în sumă totală de 20,9 mil. lei.

- N-a fost respectat gradul de finanțare a alocațiilor aprobate potrivit planului de repartizare lunară.

- Pe parcursul anului, unor executori de buget le-au fost alocate mijloace financiare peste nivelul preconizat, din contul veniturilor generale ale bugetului de stat, cu rectificările ulterioare ale bugetului. Astfel, în baza hotărârilor de Guvern, au fost alocate mijloace în sumă totală de circa 1277,8 mil. lei, prin ce nu s-a respectat art.9 din Legea 847-XIII. Concomitent, anterior modificării Legii bugetare anuale, Ministerul Finanțelor a alocat 68,9 mil. lei pentru deservirea datoriei de stat.

- Ministerul Finanțelor n-a asigurat identicitatea unor date reflectate în diferite componente structurale ale Raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2008. Astfel, conform Legii nr.254-XVI, pentru unele instituții au fost preconizate mijloace la articolul „Investiții capitale în construcția altor obiecte” în sumă de 456,8 mil. lei, pe când în darea de seamă a instituțiilor o parte din aceste mijloace (228,1 mil. lei) au fost reflectate la articolul „Transferuri către întreprinderile cu capital de stat”. În același timp, suma de 456,8 mil. lei a fost reflectată în Raportul privind executarea cheltuielilor autorităților publice finanțate de la bugetul de stat pe toate componentele la articolul „Investiții capitale în construcția altor obiecte”. Totodată, în Sinteza executării bugetului de stat pe anul 2008 pe toate componentele la acest articol sînt reflectate cheltuieli în mărime de numai 228,7 mil. lei, iar diferența de 228,1 mil. lei este reflectată la articolul „Transferuri către întreprinderile cu capital de stat”.

- Fondul de rezervă al Guvernului a fost aprobat definitiv pe anul 2008 în sumă de 75,0 mil. lei. Pe parcursul anului au fost emise hotărâri pentru alocarea de mijloace din fondul de rezervă în mărime de 108,0 mil. lei, depășindu-se limita bugetară precizată cu 33,0 mil. lei, finanțarea acestora fiind executată în limita aprobată.

- Datoriile debitoare ale executorilor finanțați de la bugetul de stat, la 31.12.2008, au însumat 203,5 mil. lei (din care în mărime de 27,9 mil. lei cu termenul de achitare expirat), micșorîndu-se, față de 31.12.2007, cu 108,9 mil. lei. Din suma menționată, cele mai semnificative datorii debitoare s-au înregistrat la:

---

<sup>6</sup> Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.310-XVI din 27.12.2007 „De aprobare a Regulamentului privind modul de utilizare a mijloacelor fondului pentru subvenționarea producătorilor agricoli” (cu modificările ulterioare).

Academia de Științe a Moldovei – 21,1 mil. lei, Ministerul Educației și Tineretului – 12,7 mil. lei, Ministerul Culturii și Turismului – 5,1 mil. lei. Unele datorii debitoare au fost formate ca urmare a transferurilor în avans de mijloace unor agenți economici la finele anului bugetar.

### **Analize**

Analiza cadrului legal ce reglementează modul de aprobare a deficitului bugetar denotă discrepanțe între prevederile art.43(42) din Legea nr.847-XIII, care atribuie orice modificare a deficitului bugetar în exclusivitate Parlamentului, și prevederile Legii bugetare anuale, care a autorizat Ministerul Finanțelor să modifice prevederile aprobate ale bugetului pe mijloacele speciale, fondurile speciale și proiectele finanțate din surse externe. În același timp, art.41(40) din Legea nr.847-XIII stipulează că repartizarea soldurilor de mijloace bănești constituite în urma executării bugetului în anul bugetar precedent ține de procedura de rectificare a legii bugetare de către Parlament.

Principalele constatări rezultate din verificările efectuate la partea de venituri din Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul 2008 denotă: majorarea executării la partea de venituri cu 103,7 mil. lei din motivul reflectării incorecte a unor venituri; neasigurarea înregistrării unor venituri cu respectarea Clasificației bugetare; neprecizarea unor surse de venit încasate efectiv mai mult decât indicii aprobați inițial, precum și a altor tipuri executate sub acest nivel etc.

La partea de cheltuieli din Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul 2008 au fost constatate: ridicarea nivelului de executare la partea de cheltuieli cu 0,7% din motivul neconsolidării cheltuielilor în mărime de 110,0 mil. lei; alocarea mijloacelor financiare unor executori de buget peste nivelul preconizat, din contul veniturilor generale ale bugetului de stat, cu rectificările ulterioare ale bugetului; reflectarea neconformă a unor cheltuieli și datorii creditoare; nerespectarea de unii executori de buget a limitelor bugetare stabilite; abateri de la prevederile legale la efectuarea unor cheltuieli din contul unor mijloace de la componenta de bază a bugetului de stat.

Acumularea resurselor fondurilor speciale depășește cu mult utilizarea lor la executarea cheltuielilor în scopurile pentru care au fost constituite, evidențiind problema eficacității fondurilor și necesitatea unor revizuri.

Executarea mijloacelor speciale, în comparație cu anul precedent, denotă tendințe de creștere. Exercițiul bugetar încheiat cu un excedent de 6,9 mil. lei față de deficitul precizat în mărime de 40,0 mil. lei și înregistrarea soldurilor de mijloace speciale la conturile instituțiilor finanțate de la bugetul de stat, la 31.12.2008, de 352,5 mil. lei evidențiază planificarea nereală a cheltuielilor. Acest fapt duce la nevirarea de către instituțiile publice la veniturile de bază ale bugetului a veniturilor ce depășesc necesitățile de cheltuieli pentru anul bugetar de gestiune, acestea rămânând la dispoziția instituțiilor publice pentru utilizare în anul următor.

### **Concluzii**

Procesul bugetar necesită a fi consolidat în continuare atât la etapa de planificare, executare, cât și la etapa de raportare. Dezvoltarea capacităților de planificare bugetară la nivelul instituțiilor, în scopul racordării cheltuielilor la prioritățile de politici naționale și sectoriale, ar permite nu numai executarea strategiilor, dar și optimizarea cheltuielilor. Executarea întocmai a prevederilor legii bugetare ar asigura nu doar legalitatea și destinația utilizării banilor alocați, dar și responsabilizarea executorilor de buget. Raportarea corectă și sistematică a executării bugetului face procesul bugetar transparent și ușor de înțeles pentru contribuabil.

Încheierea anului bugetar, față de începutul anului, cu o majorare a restanțelor obligațiilor fiscale ale contribuabililor la bugetul de stat relevă impunerea unei consolidări în administrarea veniturilor bugetului de stat de către toate organele cu atribuții de administrare fiscală.

### **Recomandări Parlamentului :**

- *Să solicite Guvernului examinarea sistematică a rapoartelor executorilor primari de buget privind utilizarea banilor publici în condiții de transparență, economicitate, eficiență și eficacitate.*

- *Să nu admită pe viitor discrepanțe între prevederile art.43(42) din Legea nr.847-XIII, care atribuie orice modificare a deficitului bugetar în exclusivitate Parlamentului, și prevederile Legii bugetare anuale, care a autorizat Ministerul Finanțelor să modifice prevederile aprobate ale bugetului pe mijloacele speciale, fondurile speciale și pe proiectele finanțate din surse externe.*

## **II.1.1. Corectitudinea și legalitatea adoptării deciziilor de restituire a TVA**

### **Rezumat**

TVA este una din principalele surse de formare a bugetului de stat. Mecanismul de restituire a TVA, în cazurile aplicării cotei zero are și funcția de stimulare a unor procese și domenii economice. Controlul a constatat, însă, că evaziunea fiscală admisă de către firmele „fantome”, care și-au găsit locul său în relațiile ce țin de TVA, reprezintă o problemă majoră pentru sistemul bugetar. Activitatea a numai 25 de firme, care pe parcurs au devenit „fantome”, examinată în timpul controlului, a condiționat trecerea unilaterală în cont a TVA, în perioada de activitate a acestora (anii 2007-2008), în mărime de 889,9 mil.lei, fără ca această sumă să fie achitată la buget.

Ca consecință a activității dubioase a firmelor „fantome”, de către 4 firme, neînregistrate ca plătitori de TVA și care n-au avut procurări și livrări de mărfuri, de la acestea au fost încasate mijloace bănești în sumă de 1952,6 mil.lei, o parte din care au fost ridicate în numerar, altă parte fiind transferată peste hotarele țării.

Cele constatate se datorează existenței neajunsurilor în administrarea fiscală:

- eliberarea în unele cazuri de către organele fiscale contribuabililor a formularelor cu regim special de facturi fiscale, fără verificarea calificată a volumului de procurări și livrări;
- actualizarea bazei de date a IFPS cu întârzieri, ce face imposibilă depistarea operativă a firmelor „fantome”;
- neasigurarea în cadrul organelor fiscale teritoriale a unui control intern eficient care să excludă faptul recepționării Declarațiilor privind TVA fără anexele respective;
- subdiviziunea antifraudă fiscală a IFPS nu dispune de destule capacități instituționale, urmînd a fi extinsă și instruită în aplicarea tehnicilor internaționale de combatere a evaziunii fiscale.

## Context

Codul fiscal prevede restituirea sumelor de TVA aferente procurărilor de mărfuri și servicii contribuabililor care efectuează exporturi, investiții (cheltuieli) capitale în localitățile republicii, în afară de municipiile Chișinău și Bălți, produc și livrează unele categorii de mărfuri etc.

Modul de solicitare a restituirii TVA, acțiunile organelor fiscale la solicitarea subiectului impozabil, cerințele pentru confirmarea documentară și determinarea TVA spre restituire pentru perioada fiscală a anului 2008, în scopul executării prevederilor Codului fiscal<sup>7</sup>, au fost stabilite:

- a) pînă la situația din 21.03.2008 – în Regulamentul privind restituirea taxei pe valoarea adăugată, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1124 din 28.09.2006<sup>8</sup>;
- b) și din 21.03.2008 – în Regulamentul privind restituirea taxei pe valoarea adăugată, aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.287 din 11.03.2008<sup>9</sup>.

Una din cele mai esențiale modificări la acest capitol a fost excluderea atribuirii subiecților impozabili la grupe de credibilitate.

În scopul administrării restituirii TVA, în conformitate cu actele normative nominalizate, în cadrul Serviciului Fiscal de Stat (SFS), au fost instituite:

- la nivel central – Comisia republicană,
- la nivel local – Comisii teritoriale,
- pe lîngă DACM – Comisia IFPS.

## Constatări

- În anul 2008, conform informației prezentate de IFPS, subiecții impozabili au înaintat 1907 cereri privind restituirea TVA în sumă de 1524,9 mil.lei. În rezultatul examinării și verificărilor efectuate de către Comisiile teritoriale și Comisia IFPS s-au adoptat 1285 de decizii, cu acceptarea TVA spre restituire în sumă de 1411,5 mil.lei. În același timp, au fost adoptate 36 de decizii de refuz în

<sup>7</sup> Nr. 1163-XIII din 24.04.1997 „Codul fiscal” (cu modificările și completările ulterioare). Republicat în ediția specială a M.O. din 08.02.2007.

<sup>8</sup> „Pentru aprobarea Regulamentului privind restituirea taxei pe valoarea adăugată (cu modificările și completările ulterioare). Abrogată la 21.03.2008 prin Hotărîrea Guvernului nr.287 din 11.03.2008.

<sup>9</sup> „Pentru aprobarea Regulamentului privind restituirea taxei pe valoarea adăugată”.

sumă de 8,6 mil. lei. În anul 2008, majoritatea restituirilor TVA au fost acceptate în baza controalelor, iar la 96 de contribuabili le-au fost acceptate, conform prevederilor legislației, restituiri fără controale în sumă de 635,6 mil. lei, sau 47% din suma totală. Controalele fiscale efectuate în scopul confirmării justificărilor declarațiilor prezentate au constatat la 170 de contribuabili TVA destinată trecerii în cont aferentă procurărilor de la firmele „fantomă” în sumă de 111,3 mil. lei, sau 7,3% din suma totală a solicitărilor în anul 2008. Din suma totală a încasărilor TVA administrate de organele fiscale (3148,6 mil. lei), suma TVA acceptată (aprobată) în anul 2008 spre restituire din contul bugetului de stat a înregistrat o pondere de 46% (1448,6 mil. lei).

- Activitatea comisiilor de restituire a TVA reprezintă un proces dificil, marcat atât de factori subiectivi, cât și obiectivi. În perioada activității, acestea n-au dispus de un regulament privind organizarea, desfășurarea și evaluarea activității lor, drepturile, responsabilitățile și obligațiile membrilor comisiilor.

- SFS nu are o abordare și reglementare sistemică (inclusiv prin dezvoltarea tehnologiilor informaționale) privind preîntâmpinarea, contracararea și depistarea activității firmelor „fantomă”. Unele IFS teritoriale n-au întreprins măsurile de rigoare întru neadmiterea circulației neconforme a blanchetelor de facturi TVA, factor ce a favorizat apariția și funcționarea firmelor „fantomă”.

- În anul 2008, în sistemul informațional al IFPS au fost înregistrate 206 firme „fantomă” (inclusiv 89 – în OF Centru al IFS pe mun. Chișinău), care, în rezultatul activităților (procurări, livrări) cu facturi fiscale pe care nu înregistrează și nu declară TVA la buget, influențează considerabil asupra volumului trecerii în cont și restituirii TVA. Numărul acestor întreprinderi n-a scăzut față de anul precedent (143 de firme „fantomă”), dar s-a majorat cu 63 de firme, sau cu 44,1%. Conform informației IFPS, prin intermediul firmelor înregistrate în anul 2008, care pe parcurs au fost declarate „fantomă”, a fost trecută unilateral în cont TVA în mărime de 694,0 mil. lei, această sumă nefiind calculată și achitată la buget.

- Activitatea a numai 25 de firme, care pe parcurs au devenit „fantomă” (din care 22 înregistrate la OF Centru al IFS pe mun. Chișinău), examinată în timpul controlului, a condiționat trecerea unilaterală în cont a TVA, în perioada de activitate a acestora (anii 2007-2008), în mărime de 889,9 mil. lei, fără ca suma respectivă să fie achitată la buget. Astfel, acești 25 de agenți economici, practic neînregistrând procurări, au efectuat livrări de mărfuri și servicii în sumă de 4,5 mlrd. lei, fără a calcula și a achita TVA de la valoarea acestora, după cum prevede art. 101 din Codul fiscal.

- Prin intermediul conturilor bancare ale unor firme, care nu sînt înregistrate ca plătitori de TVA, se ridică în numerar mijloace bănești în mărimi considerabile, acumulate de la unele firme „fantomă”. În așa mod, numai patru firme selectate aleatoriu de control, în perioada anilor 2007-2008, au încasat de la firme „fantomă”, în total, 1952,6 mil. lei, o parte din care au fost ridicate în numerar, altă parte fiind transferată peste hotarele țării în dolari SUA.

## **Analize**



Cele constatate se datorează faptului că:

- Unul din factorii care a favorizat apariția și funcționarea multiplelor firme „fantome” este și eliberarea în unele cazuri de către organele fiscale contribuabililor a formularelor cu regim special de facturi fiscale, fără verificarea calificată a volumului de procurări și livrări.

- Actualizarea bazei de date a IFPS cu o întârziere, la momentul controlului, de circa 6 luni determină un risc pentru buget și face imposibilă depistarea operativă a firmelor „fantome”, iar pentru ultimele această situație creează posibilități de a activa o perioadă (6 luni) fără a fi vizualizate în baza de date a IFPS.

- La luarea deciziilor de restituire a TVA, organele fiscale efectuează excluderea din suma TVA, îndreptată spre restituire, a TVA aferentă mărfurilor și serviciilor procurate de la firme „fantome” în baza deciziei Consiliului Coordonator al Inspectoratului Fiscal Principal de Stat, Codul fiscal neprevăzând o astfel de excludere; totodată, agentul economic nu este lipsit de suma respectivă, ea rămânând în folosul acestuia în calitate de TVA destinată trecerii în cont în perioada ulterioară.

- Pe parcursul anului 2008, urmare neasigurării în cadrul organelor fiscale teritoriale a unui control intern eficient, la unii contribuabili lipsesc anexele respective la Declarațiile privind TVA. Ca rezultat, datele eronate din Declarațiile privind TVA nu au fost evidențiate, iar declarațiile nu au fost considerate reprezentate.

- Organele fiscale n-au utilizat în măsură deplină posibilitățile de stingere a datoriilor față de buget ale creditorilor agenților economici care beneficiază de restituirea TVA, prin ce bugetul a ratat posibilitatea de a încasa datoriile acestora.

- Subdiviziunea antifraudă fiscală a IFPS nu dispune de destule capacități instituționale, urmînd a fi extinsă și instruită în aplicarea tehnicilor internaționale de combatere a evaziunii fiscale.

- Activitatea comisiilor de restituire a TVA nu este bine reglementată și necesită îmbunătățiri.

## **Concluzie**

Ponderea restituirilor de la buget a TVA și diminuarea TVA aferentă bugetului, influențată de relațiile contribuabililor credibili cu firmele care devin „fantome”, poartă un caracter major și reprezintă o problemă esențială pentru sistemul bugetar și trebuie să devină o prioritate pentru organele cu atribuții de administrare fiscală și de drept. Acțiunile organelor de stat în identificarea, investigarea și contracararea schemelor sofisticate de evaziune fiscală, care se aplică în activitatea firmelor „fantome”, nu sînt rezultative.

## **Recomandări Parlamentului:**

- *În cadrul Comisiei parlamentare pentru politică economică, buget și finanțe să organizeze audierea rapoartelor factorilor responsabili de administrarea fiscală și de ocrotirea dreptului privind situația și măsurile de consolidare legislativă și instituțională a restituirii taxei pe valoarea adăugată.*

## II.1.2. Datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat

### Rezumat

În comparație cu începutul perioadei de referință, soldul datoriei publice s-a diminuat cu 1138,3 mil. lei, preponderent datorită micșorării datoriei de stat și datoriiilor întreprinderilor din sectorul public. Datoria de stat a înregistrat o tendință de micșorare, iar ponderea ei în PIB s-a diminuat odată cu creșterea acestuia. Soldul datoriei de stat externe în valută națională a înregistrat o diminuare, în timp ce în valută străină a crescut, iar gradul de îndatorare externă în ultimii trei ani a fost în descreștere. Datoria de stat internă în anul 2008 a fost în descreștere în comparație cu începutul anului și s-a menținut la limita legală.

Pentru deservirea datoriei de stat s-au utilizat mijloace cu 4,9 mil. lei mai puțin decât cheltuielile planificate în acest scop în bugetul de stat, dar mai mult cu 152,9 mil. lei față de perioada precedentă. Majorarea s-a produs din contul măririi cheltuielilor pentru deservirea datoriei de stat interne, acest fapt fiind condiționat de majorarea ratelor dobânzilor la valorile mobiliare de stat comercializate la licitații, ceea ce, concomitent, a influențat asupra măririi ratelor dobânzii la VMS convertite, aflate în portofoliul Băncii Naționale a Moldovei (BNM).

### Context

Conform art.2 din Legea nr.419-XVI din 22.12.2006 „Cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat”, datoria publică include datoria de stat, datoria BNM, datoria unităților administrativ-teritoriale, a instituțiilor publice finanțate, integral sau parțial, de la bugetul de stat sau local, datoria ce rezultă din împrumuturile interne și externe ale societăților comerciale în care statul și/sau unitatea administrativ-teritorială deține mai mult de 50 la sută din capitalul social și datoria întreprinderilor de stat și municipale.

Potrivit Legii sus-menționate, administrarea datoriei de stat și a garanțiilor de stat, raportarea și monitorizarea datoriei publice sînt puse în sarcina Ministerului Finanțelor. Politica în domeniul managementului datoriei publice pe anii 2008-2010 a fost stabilită prin Hotărîrea Guvernului nr.756 din 02.07.2007 „Cu privire la Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (2008-2010)”.

### Constatări

- Conform Raportului privind situația în domeniul datoriei publice, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2008 și informației prezentate de către Ministerul Finanțelor, la situația din 31.12.2008, volumul datoriei publice constituia **13898,9 mil. lei (1336,5 mil. dolari SUA)**, inclusiv datoria externă – **9837,2 mil. lei** și datoria internă – **4061,7 mil. lei**. În comparație cu începutul perioadei de referință, soldul datoriei publice s-a diminuat cu 1138,3 mil. lei.

- Ponderea datoriei de stat în PIB, la situația din 31.12.2008, a constituit **18,5%**, înregistrînd o diminuare, față de anul 2007, cu **4,8 puncte procentuale**, iar față de anul 2006 – cu **10,7 puncte procentuale**.

- Soldul datoriei de stat externe, la finele perioadei de referință, a înregistrat o majorare cu 12,5 mil. dolari SUA față de soldul la 31.12.2007. Plafonul stabilit prin

art.19 din Legea bugetului de stat pe anul 2008 în sumă de 801,7 mil. dolari SUA n-a fost atins, cu o rezervă de 23,4 mil. dolari SUA.

- Gradul de îndatorare externă în ultimii ani a înregistrat o descreștere cu **7,8 puncte procentuale** (de la 20,7% – în anul 2006, pînă la 12,9% – în anul 2008). Concomitent, raportul dintre cheltuielile totale pentru deservirea datoriei de stat externe și PIB, în anul 2008, în comparație cu anul 2007, a fost în descreștere cu **0,3 puncte procentuale** (de la 1,2% pînă la 0,9%), iar față de anul 2006 – cu **1,0 puncte procentuale** (1,9%-0,9%).

- Pentru deservirea datoriei de stat s-au utilizat mijloace cu 4,9 mil. lei mai puțin decît cheltuielile planificate în acest scop în bugetul de stat, dar mai mult cu 152,9 mil. lei față de perioada precedentă. Majorarea s-a produs din contul măririi cheltuielilor pentru deservirea datoriei de stat interne, acest fapt fiind condiționat de majorarea ratelor dobînzilor la VMS comercializate la licitații, ceea ce, concomitent, a influențat asupra măririi ratelor dobînzii la VMS convertite, aflate în portofoliul BNM.

- Datoria față de Ministerul Finanțelor a agenților economici recreditați din surse interne, externe și proiecte investiționale, în total, s-a diminuat, în comparație cu anul 2007, cu 903,7 mil. lei (25,5%), preponderent datorită anulării unor datorii. Întreprinderea de către minister a unor măsuri de redresare a situației privind rambursarea unor datorii ale agenților economici recreditați nu a avut un efect pozitiv.

- Datoriile pentru creditele agenților economici, garantate de stat și activate, în comparație cu începutul anului 2008, s-au diminuat, iar datoria cu termenul de achitare expirat față de Ministerul Finanțelor a înregistrat o creștere.

### **Analize**

- Diminuarea soldului datoriei publice a fost condiționată preponderent de micșorarea datoriei de stat și a datoriilor întreprinderilor din sectorul public.

- Diminuarea ponderii datoriei de stat în PIB s-a produs datorită creșterii PIB în anii 2006-2008 și micșorării datoriei de stat.

- La majorarea soldului datoriei de stat externe au influențat: debursarea din contul împrumuturilor de stat externe contractate în anul 2008 (5 împrumuturi noi) și din contul împrumuturilor de stat externe contractate anterior în sumă totală de 43,3 mil. dolari SUA (suma achitărilor efectuate pe parcursul anului a constituit 39,3 mil. dolari SUA); dobînda reeșalonată, calculată conform condițiilor acordurilor de reeșalonare, în sumă de 9,8 mil. dolari SUA.

- Reeșalonarea datoriilor pentru dobînda calculată a permis statului să micșoreze cheltuielile din bugetul de stat, însă suma dobînzilor neachitate a dus la majorarea soldului datoriei externe, calcularea dobînzilor efectuîndu-se și la dobînda consolidată, condiționînd, astfel, creșterea, în următorii ani, a cheltuielilor pentru deservirea datoriei de stat externe.

- Datoria de stat internă în anul 2008 a fost în descreștere în comparație cu începutul anului și s-a menținut la limita legală. Descreșterea datoriei de stat interne a fost determinată de micșorarea emisiunii VMS prin licitație și de micșorarea datoriei Guvernului față de BNM.

## **Concluzie**

Dinamica principalilor indicatori care caracterizează situația cu privire la datoria publică, garanția de stat și recreditarea de stat este pozitivă. Limitele stabilite la acest capitol prin Legea bugetului de stat pe anul 2008 nu au fost depășite. Concomitent, măsurile întreprinse de către Ministerul Finanțelor privind restabilirea în bugetul de stat a mijloacelor financiare dezafectate anterior, rambursarea împrumuturilor acordate anterior nu au avut impactul preconizat, mijloacele dezafectate din buget au fost în creștere. Ministerul Finanțelor n-a elaborat și n-a aprobat indicatorii de performanță privind datoria de stat.

### **II.1.3. Utilizarea mijloacelor financiare publice pentru investiții și reparații capitale**

#### **Rezumat**

Auditele efectuate de către Curtea de Conturi în domeniul investițiilor capitale și utilizării cheltuielilor destinate reparațiilor capitale au scos în evidență un șir de deficiențe ce țin de transmiterea funcțiilor de beneficiar de către autoritățile administrației publice centrale instituțiilor publice și unor întreprinderi de stat, ce a influențat diminuarea plăților la buget, iar în unele cazuri bugetul a suportat cheltuieli duble; achiziționarea lucrărilor; respectarea limitei alocațiilor bugetare; executarea lucrărilor de construcție și reparații capitale în lipsa documentației de proiect elaborate și verificate în modul stabilit; achitarea plăților preliminare cu depășirea limitei de 30 la sută din suma alocațiilor prevăzute în buget; depunerea garanțiilor bancare de bună execuție a lucrărilor de către operatorii economici la momentul încheierii contractului; respectarea Clasificației bugetare la înregistrarea investițiilor capitale; reflectarea în evidența contabilă a costului unor lucrări de reparații capitale la majorarea valorii mijloacelor fixe, precum și întocmirea corectă a rapoartelor financiare.

Prezența neregularităților și repetarea acestora din an în an a contribuit la exprimarea de către auditori, în majoritatea cazurilor, a unor rezerve privind modul de utilizare a mijloacelor financiare publice destinate investițiilor și reparațiilor capitale, ceea ce impune întreprinderea măsurilor de redresare a situației în acest domeniu.

#### **Context**

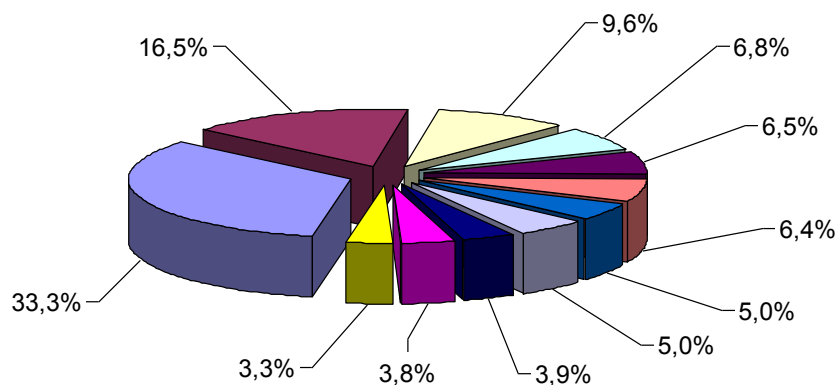
Curtea de Conturi, reieșind din importanța investițiilor capitale pentru construcția și reconstrucția unor obiective ale statului, care au un impact social-economic major, a supus auditului regularității utilizarea mijloacelor financiare publice pentru investițiile capitale și reparațiile capitale de către autoritățile administrației publice centrale de specialitate, instituțiile și întreprinderile subordonate din domeniile gospodăriei drumurilor, ocrotirii sănătății, învățământului, științei și inovării, care au beneficiat de mijloace în sumă de 653,3 mil. lei pentru investiții capitale (47,4% din totalul de investiții capitale) și de 145,9

mil.lei – pentru reparații capitale (46,2% din totalul de cheltuieli destinate reparațiilor capitale).

În anul 2008 s-a menținut tendința de creștere a cheltuielilor pentru investițiile și reparațiile capitale, cele mai semnificative investiții capitale fiind direcționate pentru gospodăria drumurilor și învățământ, iar cele destinate reparațiilor capitale – preponderent domeniului social și serviciilor de stat cu destinație generală. Astfel, **mijloacele financiare destinate investițiilor capitale** au fost precizate în sumă de 1408,2 mil.lei, fiind executate în sumă de 1378,9 mil.lei, din care pentru obiectivele autorităților administrației publice centrale – 1215,8 mil.lei, sau 88,2 la sută, și pentru obiectivele unităților administrativ-teritoriale – 163,1 mil.lei, sau 11,8 la sută.

Din alocațiile totale, cele mai mari cheltuieli aferente investițiilor capitale au fost efectuate în *domeniul economic* – 664,7 mil.lei, sau 48,2%; investițiile în *domeniul social* au constituit 385,6 mil.lei, sau 28,0%, iar cotele cele mai semnificative au fost direcționate pentru grupurile: „Transporturi, gospodăria drumurilor, comunicații și informatică” – 459,2 mil. lei (33,3%), „Învățământ” – 228,1 mil.lei ( 16,5%).

### Structura cheltuielilor pentru investițiile capitale în anul 2008



- Transporturi, gospodaria drumurilor, comunicatii si informatica - 459,2 mil lei (33,3%)
- Invatamint - 228,1 mil lei (16,5%)
- Aparare nationala - 132,1 mil lei (9,6%)
- Gospodaria comunală și gospodaria de exploatare a fondului de locuințe - 93,6 mil lei (6,8%)
- Complexul pentru combustibil și energie 89,0 mil lei (6,5%)
- Alte activități - 87,8 mil lei (6,4%)
- Cultura, arta, sport și activități pentru tineret - 69,0 mil lei (5,0%)
- Ocrotirea sanatații - 69,1 mil lei (5,0%)
- Știință și inovare - 53,3 mil lei (3,9%)
- Servicii de stat cu destinație generală - 52,6 mil lei (3,8%)
- Activitate externă - 45,0 mil lei (3,3%)

**Mijloacele financiare destinate reparațiilor capitale** au fost precizate în sumă de 344,8 mil. lei, fiind executate în sumă de 315,7 mil. lei, din care pentru obiectivele autorităților administrației publice centrale – 205,3 mil. lei, sau 65 la sută și pentru cele ale unităților administrativ-teritoriale – 110,4 mil. lei, sau 35 la sută.

Cota preponderentă a cheltuielilor pentru reparații capitale a revenit *domeniului social* – 172,1 mil. lei (54,6%), după care urmează *serviciile de stat cu destinație generală* – 77,1 mil. lei (24,4%), *domeniul economic* – 37,3 mil. lei (11,8%). Cote semnificative au fost direcționate pentru grupurile: „Învățământ” – 79,1 mil. lei (25,1%) și „Ocrotirea sănătății” – 66,7 mil. lei (21,1%).

### **Constatări și concluzii**

În procesul de utilizare a mijloacelor pentru investițiile capitale și reparațiile capitale, beneficiarii acestora au admis unele neregularități, după cum urmează:

- **Unii beneficiari de investiții și reparații capitale au efectuat cheltuieli cu depășirea limitei alocațiilor bugetare:** MS – 1415,7 mii lei, MET – 1281,1 mii lei, AȘM – 793,9 mii lei, iar uneori au fost **achiziționate și executate lucrări în lipsa alocațiilor bugetare**<sup>10</sup>, **acestea fiind aprobate ulterior:** AȘM – 4,4 mil. lei („Blocul Academiei de Științe a Moldovei”), MET – 91,8 mil. lei (achiziția de lucrări).

Î.S. „ASD” a recepționat lucrări de reabilitare a drumurilor cu depășirea limitei alocațiilor aprobate în sumă de 60,2 mil. lei. Ca rezultat, la entitate s-au format datorii creditoare față de antreprenori și o creanță a Ministerului Finanțelor în aceeași sumă, care reprezintă un risc pentru buget.

- **Achitarea plăților preliminare în unele cazuri s-a efectuat cu depășirea limitei de 30 la sută din alocațiile prevăzute în buget.**

Ministerul Finanțelor a finanțat MET, pentru achitarea plăților preliminare în sumă de 40639,1 mii lei, ce constituie 44% din suma alocațiilor precizate pe anul 2008, la obiectivul ”Reconstrucția Centrului Republican pentru Copii și Tineret, mun. Chișinău”; MCT – 570,0 mii lei, în timp ce suma alocațiilor prevăzute în buget la momentul achitării constituia 500,0 mii lei, MS – 792,9 mii lei, în timp ce suma alocațiilor prevăzute la momentul achitării în buget a constituit 100,0 mii lei.

- **Au fost efectuate plăți anticipate pentru unele obiective neprevăzute în buget la data achitării, ce contravine prevederilor legale**<sup>11</sup>: MET – 11748,0 mii lei, MS – 450,0 mii lei, MA – 157,4 mii lei.

- **La achiziționarea unor lucrări de proiectare și de reparație a obiectivelor de către unele instituții din subordinea AȘM, nefiind asigurată transparența, procedura de achiziție s-a desfășurat în lipsa organizării concursului, precum și fără a fi date publicității invitațiile la concurs.**

<sup>10</sup>Art.14 alin. (2) din Legea nr.254-XVI și art.9 din Legea nr.847-XIII.

<sup>11</sup>Art.18 lit.a) din Legea nr.254-XVI.

- ***La încheierea contractelor de antrepriză privind executarea lucrărilor de construcție și reconstrucție***, de către operatorii economici, la momentul încheierii contractelor, n-au fost depuse garanțiile bancare de bună execuție a lucrărilor (la MET), iar în unele cazuri garanțiile au fost depuse cu întârziere (la Î.S. „ASD”).

- ***La unele obiective achiziția lucrărilor de construcție a fost divizată în subobiective***, cu încălcarea cerințelor stabilite<sup>12</sup>: MS (reparații capitale ale clădirilor USMF „N. Testemițanu”), MET (lucrările de reparații capitale ale blocurilor de studii ale Universității Pedagogice de Stat „Ion Creangă”), ceea ce a dus la aplicarea altei proceduri de achiziții.

- ***În unele cazuri reprezentantul Ministerului Finanțelor (membrul grupului de achiziții), n-a folosit dreptul legal de veto asupra deciziilor grupului de lucru, prin ce nu s-au respectat normele legale.***

- ***Achiziționarea și executarea lucrărilor, în unele cazuri, s-au efectuat în lipsa documentației de proiect elaborată și verificată în modul stabilit***<sup>13</sup>. Astfel, în lipsa documentației de proiect, s-au executat lucrări în mărime de 4313,2 mii lei la AȘM și de 5532,0 mii lei – la MET, iar pentru unele obiective documentația de proiect a fost elaborată în modul convenit, însă nu a fost verificată regulamentar. În unele cazuri proiectarea obiectivelor, cu permisiunea fostei ACDT, s-a efectuat paralel cu executarea lucrărilor de construcție și montaj: „Reconstrucția Centrului Republican pentru Copii și Tineret” – 84,1 mil. lei (beneficiar – MET); „Construcția Portului de Pasageri Giurgiulești” – 68,4 mil. lei (beneficiar – fostul MTGD, actualmente Agenția Transporturi).

- ***La executarea lucrărilor de construcție și reparație a obiectivelor la unii beneficiari au fost admise cazuri de nerespectare a clauzelor contractuale***<sup>14</sup>.

La unele obiective ale AȘM lucrările de construcție au fost executate la un preț mai mare și în alte volume față de cele proiectate, fără modificarea clauzelor contractuale, iar în sumă de 2706,9 mii lei au fost executate lucrări suplimentare în lipsa acordului adițional. La Î.S. „ASD” au fost executate lucrări suplimentare în sumă de 8627,2 mii lei, neprevăzute în caietul de sarcini și în oferta antreprenorului, la MS – de 8438,5 mii lei (inclusiv 8388,9 mii lei la obiectivul „Reconstrucția clădirilor Spitalului de boli tuberculoase s. Vorniceni, raionul Strășeni”).

- ***La unele obiective n-au fost întocmite procese-verbale de recepție la terminarea lucrărilor și procese-verbale de recepție finală***<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Art.69 alin.(1) din Legea nr.96-XVI din 13.04.2007 „Privind achizițiile publice” (în continuare – Legea nr.96-XVI).

<sup>13</sup> Art.13 din Legea nr.721-XIII din 02.02.1996 „Privind calitatea în construcții”.

<sup>14</sup> Art.69 alin.(5) din Legea nr.96-XVI.

<sup>15</sup> Pct.3 și pct.36 din Regulamentul de recepție a construcțiilor și instalațiilor aferente, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.285 din 23 mai 1996.

Î.S. „ASD” la unele obiective n-a prevăzut în contracte perioada de garanție pentru recepția la terminarea lucrărilor și pentru recepția finală, neîntocmind procesele-verbale respective (*drumurile R-30 Anenii Noi-Căușeni-Ștefan Vodă; M-3 Chișinău-Cimișlia-Vulcănești-Giurgiulești; L-75 Tîrnova-Baraboi-Rîșcani*). N-au fost întocmite procese-verbale de recepție finală și la lucrările de reabilitare a unui drum (*M-1 Chișinău-Leușeni*), finanțate și executate în anii precedenți. La AȘM, la finalizarea lucrărilor de reparație capitală prevăzute în contracte, de asemenea nu s-au întocmit procese-verbale de recepție la terminarea lucrărilor, conform normelor stabilite.

• ***Transmiterea funcțiilor de beneficiar de către autoritățile centrale de specialitate întreprinderilor de stat din subordine determină riscul suportării de către buget a cheltuielilor duble – pentru investiții capitale și pentru restituirea TVA și/sau de la trecerea în cont a TVA.*** Astfel, în urma executării funcțiilor de beneficiar de către Î.S. „Portul fluvial Ungheni”, transmise de către fostul MTGD, pe obiectivul finanțat din bugetul de stat (70,0 mil. lei), aceasta a obținut posibilitatea de a beneficia de restituirea TVA din buget în sumă de 11,1 mil. lei, iar Centrul Național de Verificare a Calității Producției Alcoolice, de la transmiterea funcțiilor de beneficiar de către Agenția Agroindustrială „Moldova-Vin”, la recepționarea și reflectarea în evidență a lucrărilor de construcție a beneficiat de trecerea în cont a TVA în sumă de 1,2 mil. lei. MCT, de asemenea, a transmis funcțiile de beneficiar la utilizarea mijloacelor bugetare pentru investiții și reparații capitale unităților economice din subordine ce practică activități de antreprenariat. Acestea utilizând mijloace din contul bugetului de stat pentru investiții și reparații capitale și pentru procurarea mijloacelor fixe au beneficiat în anul 2008 de trecerea în cont a TVA în sumă de 1,0 mil. lei, precum și au înregistrat TVA destinată trecerii în cont pentru perioadele ulterioare în sumă de 6,3 mil. lei.

În același timp, lipsa controlului din partea autorităților administrației publice centrale de specialitate asupra gestionării mijloacelor financiare publice alocate pentru investițiile capitale a determinat contractarea lucrărilor prin diferiți antreprenori și subantreprenori, care ulterior au avut relații cu firme-fantome.

• ***La înregistrarea în evidența contabilă a valorii lucrărilor de construcție a obiectivelor și a cheltuielilor pentru reparații capitale au fost admise unele neregularități***<sup>16</sup>.

Unele instituții nu au majorat valoarea inițială a clădirilor cu valoarea cheltuielilor pentru reparațiile capitale efectuate: AȘM – 2017,9 mii lei, MET – 6351,8 mii lei.

Includerea eronată a sumei de 361,9 mii lei în totalul cheltuielilor efective ale Consiliului Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică al AȘM a dus la majorarea nejustificată a cheltuielilor și, respectiv, la denaturarea raportului financiar cu aceeași sumă.

---

<sup>16</sup> Pct.46 din Instrucțiunea „Cu privire la evidența contabilă în instituțiile publice”, aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor nr.85 din 09.10.1996 (în continuare – Instrucțiunea aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor nr.85 din 09.10.1996).



## **Analize**

Neregularitățile constatate de auditorii Curții de Conturi sînt o urmare a:

- controlului insuficient din partea autorităților administrației publice centrale de specialitate;
- nerespectării, în unele cazuri, de către persoanele cu funcții de răspundere a prevederilor actelor normative și legislative la achiziționarea lucrărilor de proiectare, la contractarea, executarea și finanțarea lucrărilor de construcție, reconstrucție și reparații capitale, executate din contul bugetului de stat;
- imperfecțiunii actelor normative în acest domeniu;
- neexercitării la nivelul corespunzător de către Ministerul Finanțelor a sarcinii de control privind utilizarea conform destinației a mijloacelor financiare alocate în aceste scopuri, ca rezultat fiind admise deficiențele menționate.

Unele încălcări constatate la utilizarea investițiilor capitale în anul 2008, care au avut loc și în anii precedenți, se mențin, iar organele abilitate nu întreprind măsurile corespunzătoare de înlăturare a lor. Transmiterea funcțiilor de beneficiar unor entități ce practică activități de antreprenariat a generat situații cînd acestea, beneficiind de mijloace financiare publice pentru investițiile capitale, sînt puse în condiții avantajoase față de entitățile ce investesc mijloace proprii, deoarece dispun și de dreptul la restituirea TVA și/sau trecerea în cont a TVA, aceasta influențînd diminuarea plăților la buget, iar în unele cazuri bugetul suportînd cheltuieli duble.

### **Recomandări Parlamentului:**

- *Să solicite Guvernului propuneri concrete de reglementare a bazei normativ-legale privind investițiile și reparațiile capitale utilizate din contul mijloacelor financiare publice.*
- *Să determine exhaustiv în prevederile legale interdicția privind transmiterea funcției de beneficiar de către autoritățile administrației publice centrale unităților economice ce practică activități de antreprenariat.*

## **II.1.4. Utilizarea mijloacelor financiare publice de către unele autorități publice și instituții subordonate**

### **Rezumat**

Auditele regularității, efectuate în cadrul unor autorități publice, au consemnat că la finele exercițiului bugetar 2008 situațiile financiare raportate de majoritatea entităților auditate<sup>17</sup> sînt veridice sub toate aspectele semnificative, iar operațiunile financiare ale acestora, în ansamblu, sînt conforme reglementărilor în vigoare, concluzie care a dus la exprimarea de către auditori a opiniei fără rezerve<sup>18</sup>. În cadrul acestora au fost constatate unele deficiențe privind raportarea

<sup>17</sup> Ministerul Apărării, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Aparatul Parlamentului, Aparatul Guvernului, Departamentul instituțiilor penitenciare, Penitenciarul nr. 6 – Soroca, Penitenciarul nr.12 – Bender, Consiliul Coordonator al Audiovizualului.

<sup>18</sup> **Opinia fără rezerve** este exprimată atunci cînd auditorul ajunge la concluzia că rapoartele financiare au fost elaborate potrivit principiilor și politicilor contabile acceptabile și permanente, în conformitate cu normele legale și

cheltuielilor efective, precum și unele domenii problematice referitor la utilizarea mijloacelor publice a căror valoare se încadrează în nivelul de materialitate. Concomitent, la unele autorități publice auditate<sup>19</sup> au fost constatate multiple deficiențe ce țin atât de fiabilitatea raportării financiare, cât și de regularitatea tranzacțiilor efectuate, generate, în principal, de starea ineficientă a controlului și auditului intern, precum și de managementul financiar necorespunzător, ceea ce a condiționat exprimarea opiniei cu rezerve<sup>20</sup>.

## Context

Curtea de Conturi a efectuat audite ale regularității pentru exercițiul bugetar 2008 la mai multe autorități publice (Ministerul Apărării, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Aparatul Guvernului, Aparatul Parlamentului, Consiliul Coordonator al Audiovizualului, Departamentul instituțiilor penitenciare și unele instituții subordonate, Ministerul Culturii și Turismului, Agenția Sportului), care au avut ca obiectiv de bază atestarea situațiilor financiare, care include evaluarea raportului financiar și exprimarea opiniei asupra credibilității și fiabilității acestuia, precum și auditarea sistemelor și tranzacțiilor financiare, inclusiv de evaluare a regularității acestora.

Auditele au fost planificate și desfășurate în conformitate cu Standardele de audit ale Curții de Conturi, ca ghid fiind utilizat Manualul de Audit al regularității, elaborat și aprobat de către Curtea de Conturi.

Curtea de Conturi a efectuat și alte audite ale regularității: în domeniul executării bugetelor unor UAT; în domeniul gestionării patrimoniului public de către unele întreprinderi de stat din subordinea unor autorități publice centrale, constatările, concluziile și recomandările pe marginea acestora fiind expuse în compartimentele respective.

## Constatări și concluzii

➤ La grupa principală **„Servicii de stat cu destinație generală”** au fost efectuate audite ale regularității la **Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Aparatul Parlamentului și Aparatul Guvernului.**

Aplicarea procedurilor de fond asupra categoriilor de operațiuni financiare care depășesc pragul de semnificație sau care au fost identificate ca zone cu probabilitate mare de apariție a riscurilor a permis obținerea unei baze rezonabile pentru a consemna faptul că situațiile financiare raportate de entitățile vizate pe anul bugetar financiar care s-a încheiat la 31.12.2008 sînt veridice sub toate

---

oferă, sub toate aspectele semnificative, o imagine fidelă, reală și că tranzacțiile financiare au fost efectuate conform prevederilor actelor și normelor regulamentare în vigoare care dirijează activitatea entității verificate.

<sup>19</sup> Ministerul Culturii și Turismului, Agenția Sportului, Întreprinderea de Stat „Russca” a Departamentului instituțiilor penitenciare.

<sup>20</sup> **Opinia cu rezerve** este exprimată atunci cînd auditorul ajunge la concluzia că nu poate fi exprimată o opinie fără rezerve, însă efectul posibil al oricărui dezacord cu conducerea în privința limitării sferei de aplicare nu este atât de semnificativ și predominant încît să necesite o opinie contrară sau un refuz de exprimare a opiniei. Astfel, un raport de audit cu o opinie cu rezerve poate rezulta dintr-o limitare a perimetrului lucrărilor de audit sau dintr-o eroare de aplicare a principiilor contabile general acceptate.

aspectele semnificative, iar operațiunile financiare, în ansamblu, sînt conforme reglementărilor în vigoare, **opiniile auditorilor implicați în activitatea de audit fiind exprimate fără rezerve la toate 3 instituții.**

Concomitent, urmare auditelor desfășurate, au fost consemnate unele deficiențe la utilizarea mijloacelor publice și a patrimoniului de stat (a căror valoare se încadrează în nivelul de materialitate), precum și unele probleme similare cu care se confruntă aceste autorități:

- În cadrul acestor 3 instituții au fost formate fonduri ale Președintelui Republicii Moldova, Președintelui Parlamentului și Prim-ministrului, neprevăzute de cadrul legal. Mijloacele alocate din fondurile respective sînt aprobate în devizele de cheltuieli ale instituțiilor menționate la art.135.25. „Alte transferuri către populație” și sînt înregistrate în rapoartele financiare ca cheltuieli efectuate pentru întreținerea acestora, ca urmare fiind majorate cheltuielile instituțiilor respective. De fapt, majoritatea mijloacelor alocate din aceste fonduri au fost utilizate pentru acordarea premiilor și ajutoarelor materiale unice persoanelor socialmente vulnerabile, astfel de cheltuieli nefiind prevăzute în Clasificația bugetară la art.135.25. Deși, potrivit prevederilor art.14 din Codul fiscal, mijloacele alocate din aceste fonduri constituie obiectul impunerii, Serviciul contabil al Aparatului Guvernului nu le-a impozitat în modul cuvenit.

- Nu sînt reglementate la instituțiile vizate, precum și la alte autorități publice cheltuielile pentru asigurarea acțiunilor protocolare cu caracter intern, precum și pentru procurarea suvenirelor în cazurile vizitelor delegațiilor oficiale peste hotarele țării.

- În perioada auditată, la **Aparatul Guvernului** au fost admise unele erori ce țin de raportarea cheltuielilor efective la art.113.13. „Arendarea mijloacelor de transport și întreținerea mijloacelor de transport proprii”, ca rezultat acestea fiind diminuate cu suma de 202,3 mii lei în evidența contabilă și în Raportul privind executarea bugetului instituției din contul cheltuielilor de bază, dar și majorate cu suma de 68,6 mii lei în Raportul privind încasarea și utilizarea mijloacelor speciale.

- Serviciul contabil al Aparatului Guvernului n-a organizat și n-a condus regulamentar contabilizarea și raportarea veniturilor din mijloace speciale, provenite de la vânzarea biletelor de avion oamenilor de afaceri din țară, care au făcut parte din delegațiile oficiale ale Republicii Moldova peste hotarele țării. Ca rezultat, atît în Raportul privind încasarea și utilizarea mijloacelor speciale (formularul nr.4), cît și în bilanțul contabil, la contul „Decontări cu diferiți debitori privind veniturile mijloacelor și fondurilor speciale”, la situațiile din 31.12.2007 și, respectiv, 31.12.2008, nu s-au reflectat datoriile debitoare în sumă de 101,6 mii lei, formate pe perioada anului 2007. Deși Aparatul Guvernului a întreprins unele măsuri de încasare a acestor mijloace, înaintînd agenților economici demersuri privind achitarea sumelor datorate, pînă la momentul efectuării auditului datoria debitoare respectivă a rămas neachitată.

- La **Aparatul Parlamentului** cheltuielile pentru montarea, testarea și darea în exploatare a mașinii frigorifice în sumă de 712,3 mii lei au fost reflectate direct

la cheltuielile entității, deși achitarea lor s-a efectuat de la art.242 din Clasificația economică a cheltuielilor bugetare. Aparatul Parlamentului a transmis Direcției de deservire a clădirilor Parlamentului utilajul în valoare de 2563,7 mii lei, care a fost înregistrat în evidența contabilă a acesteia cu valoarea indicată, fără includerea în valoarea de bilanț a cheltuielilor suportate pentru aducerea activului în stare de lucru în suma menționată, micșorând valoarea inițială a mașinii frigorifice. Aceste neajunsuri au fost cauzate de lipsa în Instrucțiunea aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor nr.85 din 09.10.1996 a prevederilor ce țin de includerea cheltuielilor de montare, instalare, experimentare etc. în valoarea de intrare a mașinilor și utilajelor, după cum este prevăzut în Standardul Național de Contabilitate nr.16 „Contabilitatea activelor materiale pe termen lung”, aprobat prin Ordinul ministrului finanțelor nr.174 din 25.12.1997.

Deși în bilanțul Aparatului Parlamentului nu sînt înregistrate clădiri și încăperi, din contul mijloacelor acestuia au fost planificate și efectuate cheltuieli pentru reparațiile capitale ale clădirilor și încăperilor care se află la balanța Direcției de deservire a clădirilor Parlamentului în sumă de 710,8 mii lei, ceea ce contravine Clasificației bugetare, aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor nr.91 din 20.10.2008.

#### ***Recomandări Parlamentului:***

- *Ținîndu-se cont de lipsa reglementărilor legale privind formarea fondurilor Președintelui Republicii Moldova, Președintelui Parlamentului, Prim-ministrului în scopul acordării diferitor ajutoare materiale unice și a premiilor, se recomandă Parlamentului să determine oportunitatea menținerii acestor fonduri, cu introducerea, după caz, a normei legale respective.*

- *Să solicite Guvernului aprobarea normelor pentru autoritățile publice vizînd asigurarea acțiunilor protocolare cu caracter intern, precum și procurarea suvenirilor în cazurile vizitelor delegațiilor oficiale peste hotarele țării.*

➤ **Auditul la aparatul central al Ministerului Apărării** a constatat că situațiile financiare raportate de entitate sînt veridice sub toate aspectele semnificative, iar **operațiunile financiare, în ansamblu, sînt conforme reglementărilor în vigoare.**

Concomitent, au fost consemnate unele deficiențe ce țin de aspectele regularității și de domenii problematice la raportarea unor cheltuieli a căror valoare se încadrează în pragul de semnificație. Astfel, conform Clasificației bugetare, cheltuielile pentru întreținerea clădirilor se planifică și se efectuează de către instituțiile publice, la bilanțul cărora ele sînt înregistrate. Contrar celor stipulate, cheltuielile pentru plata energiei termice în anul 2008 n-au fost planificate și n-au fost executate de către aparatul central al Ministerului Apărării, la bilanțul căruia erau înregistrate clădirile și încăperile, acestea fiind planificate și reflectate la cheltuielile Marelui Stat Major.

➤ **Auditul regularității la Consiliul Coordonator al Audiovizualului pe anul 2008** a constatat următoarele.

- Nu s-au respectat, în unele cazuri, normele stabilite pentru ținerea evidenței contabile și efectuarea achizițiilor publice, precum și nu s-a aprobat un regulament privind modul de alocare a resurselor din Fondul de susținere a radiodifuzorilor etc.

- Situațiile financiare ale CCA din conturile de evidență contabilă și din cele ale bilanțului contabil pe anul 2008 în unele cazuri au fost înregistrate neregulamentar.

- De către antreprenor s-au admis exagerări, condiționate de nivelul redus al calității, precum și majorări neîntemeiate ale valorii lucrărilor, ca rezultat al aplicării TVA majorată.

- Ținând cont de faptele constatate și de concluziile bazate pe activitățile de audit efectuate, în opinia echipei de audit, situațiile financiare ale entității, prezentate în Raportul privind încasarea și utilizarea mijloacelor speciale pe anul 2008, în aspectele semnificative, sînt veridice. Totodată, în Raportul privind executarea bugetului instituției publice din contul cheltuielilor de bază, la situația din 31.12.2008, au fost reflectate incorect la articolul „Investiții capitale în construcția clădirilor administrative” cheltuielile în sumă de 5721,3 mii lei, acestea urmînd a fi atribuite la articolul „Reparația capitală a clădirilor administrative”. Atribuirea sumei de 290,9 mii lei în evidența contabilă la contul „Cheltuieli bugetare pentru întreținerea instituției” a afectat corectitudinea Bilanțului executării bugetului CCA la 31.12.2008, la poziția „Mijloace fixe”. În urma auditului rapoartele care conțineau denaturări au fost corectate și recepționate de Ministerul Finanțelor.

- În opinia Curții de Conturi, Raportul CCA prezentat Parlamentului trebuie să descrie mai amplu situația financiară, iar în anexe să fie inclus raportul financiar pentru exercițiul bugetar expirat.

- Cît privește aspectele regularității, s-a constatat existența unor încălcări la achiziția de bunuri, lucrări și servicii, la reparații capitale; divergențe între documentele ce justifică suprafața totală a clădirii din str.Vlaicu Pîrcălab 46, primită în gestiune; neaprobarea unui regulament privind alocarea și utilizarea resurselor din Fondul de susținere a radiodifuzorilor.

#### ***Recomandări Parlamentului:***

*- Să solicite de la Consiliul Coordonator al Audiovizualului includerea în rapoartele anuale a unei informații ample despre utilizarea bugetului, cu anexarea copiilor rapoartelor financiare anuale prezentate Ministerului Finanțelor.*

➤ **Auditul la Ministerul Culturii și Turismului** a constatat unele neregularități, ce se exprimă prin:

- Nedeterminarea statutului mijloacelor financiare publice alocate domeniului cinematografic care a condiționat înregistrarea neconformă a acestora.

- Neînregistrarea în evidență a valorii unor bunuri culturale, precum și a unor lucrări recepționate în valoare de 87,8 mil.lei.

- Neîntreprinderea măsurilor de recuperare a creanțelor formate în perioadele precedente.

- Lipsa evidenței analitice a utilizării mijloacelor financiare alocate pentru realizarea „altor măsuri culturale”, ceea ce nu permite determinarea conformității cheltuielilor efectuate față de cele planificate.

➤ **Agencia Sportului**, în perioada auditată, la utilizarea mijloacelor financiare publice, a admis unele neregularități, cele mai semnificative fiind:

- Efectuarea unor cheltuieli preponderent la plata mărfurilor și serviciilor cu depășirea limitei stabilite cu 357,9 mii lei.

- La capitolul cheltuieli destinate detașării personalului s-au format creanțe în sumă de 328,7 mii lei, acestea nefiind restituite regulamentar.

- Agenția n-a evaluat și n-a înregistrat în evidența contabilă și în Raportul consolidat al Agenției Sportului terenul Stadionului Republican (5,2 ha); Baza sportivă „Speranța” din s. Căpriană (5,5 ha), precum și nu dispune de documente confirmative privind dreptul asupra terenului pe care este amplasat Centrul sportiv de pregătire a loturilor naționale (1,18 ha), acesta nefiind reflectat în evidența contabilă, fapt ce nu asigură integritatea patrimoniului statului.

- N-au fost întreprinse măsurile corespunzătoare pentru a încasa venituri posibile (circa 2,2 mil. lei) în urma transmiterii patrimoniului în locațiune/arendă.

- Lipsa controlului din partea factorilor de decizie ai Agenției Sportului la efectuarea lucrărilor de reparație capitală a determinat neconfirmarea documentară a unor plăți efectuate pentru aceste scopuri (240,2 mii lei), precum și nefinalizarea lucrărilor de reparație capitală a acoperișului Școlii sportive specializate republicane de tenis, pentru care în anii 2007-2008 a fost alocată suma de 1205,3 mii lei.

➤ În scopul obținerii unei asigurări rezonabile privind regularitatea gestionării mijloacelor bugetare de către *sistemul penitenciar*, Curtea de Conturi a exercitat auditul regularității la *Departamentul instituțiilor penitenciare și la unele instituții subordonate*.

Deși situațiile financiare raportate de către *Departamentul instituțiilor penitenciare, Penitenciarul nr.6 – Soroca și Penitenciarul nr.12 – Bender*, sub toate aspectele semnificative, oferă o imagine veridică, autentică, completă, iar tranzacțiile economico-financiare sînt efectuate în conformitate cu reglementările legale și opiniile auditorilor sînt exprimate fără rezerve, în urma auditului s-au relevat unele nereguli și deficiențe la gestionarea resurselor financiare publice și la ținerea evidenței contabile, manifestate prin:

- *La DIP*, în 63 de cazuri din 160 verificate, nu au fost respectate termenele de livrare stabilite de contractele de achiziții publice, depășirile constituind de la o lună pînă la 6 luni, nefiind aplicate sancțiunile prevăzute de clauzele contractuale.

- N-au depus garanții pentru executarea contractelor 22 de operatori economici, iar garanțiile depuse pentru ofertă (1%) de către 32 de operatori economici au rămas în calitate de garanții pentru executarea contractelor, deși ultimele urmau a fi depuse în mărime de 5% din valoarea totală a contractelor.

- S-au admis cazuri de divizare a achizițiilor, cu încheierea contractelor separate, și de modificare a elementelor contractului încheiat.
- La penitenciarele vizate s-a consemnat depășirea cheltuielilor efective față de cele precizate la retribuirea muncii și la plățile care derivă din acestea cu 1439,9 mii lei, cauzate de majorarea salariilor, conform legislației în vigoare, în lipsa alocațiilor respective.
- DIP n-a reglementat corespunzător înregistrarea transferurilor de la conturile de peculiu ale deținuților pentru mărfurile eliberate prin rețelele de comerț interior, generând premise de eroare și riscuri de micșorare neargumentată a soldurilor conturilor de peculiu ale deținuților.
- În lipsa documentelor confirmative corespunzătoare, penitenciarele au înregistrat la cheltuieli suma de 79,5 mii lei.
- **La penitenciarul nr. 6 – Soroca**, mijloacele în mărime de 33,0 mii lei, transferate de către persoanele juridice care utilizează munca deținuților, n-au fost utilizate conform destinației regulamentare.
- De către acesta nereglementar a fost decontat la cheltuieli combustibilul în sumă de 21,8 mii lei, cauza fiind lipsa controlului adecvat asupra modului de întocmire a foilor de parcurs și trecerii la cheltuieli a combustibilului.

Auditul efectuat la **Î.S. „Russca”** (fondator – DIP) a constatat că managementul financiar la aceasta a fost afectat de nerespectarea normelor de reglementare a disciplinei financiare, de ținere a evidenței contabile și de inventariere a patrimoniului, auditorul exprimând opinii cu rezerve privind situația financiară a entității și privind aspectele regularității. Exemplificăm prin următoarele încălcări și deficiențe:

- Fondatorul **Î.S. „Russca”** – DIP, Consiliul de Administrație, precum și administratorul întreprinderii n-au întreprins măsurile de rigoare pentru confirmarea regulamentară a depunerilor și majorărilor ulterioare ale capitalului social al acesteia care, conform raportului financiar, la finele anului 2008 a constituit 302,0 mii lei, fapt ce a generat neînregistrarea statutului.
- Întreprinderea nu calculează și nu înregistrează corespunzător costurile serviciilor de croitorie prestate altor agenți economici, producției în curs de execuție, precum și a producției finite.
- **Î.S. „Russca”** n-a efectuat inventarierea anuală ale producției în curs de execuție, stocurilor de mărfuri, decontărilor și formularelor cu regim special, nerespectând cerințele actelor normative aferente.
- Nu s-au întreprins măsurile de rigoare privind eficiența utilizării patrimoniului public. Imobilele întreprinderii în valoare de 1183,3 mii lei nu sînt înregistrate la organele cadastrale.
- În Raportul financiar pe anul 2008 sînt înregistrate eronat stocurile de produse finite, precum și de combustibil, fiind majorate în total cu suma de 41,4 mii lei etc.

## Concluzii

Managementul financiar la instituțiile penitenciare auditate a fost afectat de nerespectarea întocmai a normelor de reglementare a achizițiilor publice, a disciplinei financiar-bugetare, a modului de decontare a bunurilor materiale și deținere a evidenței contabile, acesta urmînd a fi îmbunătățit.

La elaborarea Regulilor de funcționare a rețelelor de comerț interior în cadrul sistemului penitenciar, aprobate prin Ordinul directorului Departamentului instituțiilor penitenciare nr.177 din 23.09.2005, nu s-a ținut cont de unele situații caracteristice instituțiilor penitenciare, îndeosebi la întocmirea documentelor primare ce țin de eliberarea mărfurilor deținuților din rețelele de comerț intern din cadrul sistemului penitenciar.

### ***Recomandări Parlamentului:***

*- Să solicite Guvernului întreprinderea măsurilor de îmbunătățire a controlului și auditului intern în sistemul penitenciar, precum și a managementului financiar la instituțiile din sistemul respectiv.*

## **II.2. Formarea și utilizarea resurselor bugetului asigurărilor sociale de stat**

### **Rezumat**

Potrivit datelor Raportului privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2008, exercițiul bugetar s-a încheiat cu executarea la venituri în mărime de 6362,8 mil.lei și la cheltuieli – de 6315,1 mil.lei, ce constituie 99,2% și, respectiv, 99,1% față de prevederile bugetare definitive, cu un excedent în mărime de 47,7 mil.lei. Soldul disponibilităților bănești, la 31.12.2008, a constituit 602,3 mil. lei, cu 71,3 mil.lei mai mult față de 01.01.2008.

Verificările efectuate în cadrul auditului au constatat unele abateri de la cadrul legislativ și normativ, nereguli și incorectitudini la efectuarea cheltuielilor, la raportarea veniturilor și cheltuielilor, mărimii datoriilor și supraplăților la bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) etc. Astfel, s-a constatat că: execuția cheltuielilor sub nivelul aprobat cu 0,9% a condiționat neînsușirea alocațiilor aprobate în sumă de 59,7 mil. lei; datoriile contribuabililor față de BASS la încheierea anului bugetar relevă o majorare cu 49,4% față de începutul anului; există unele diferențe între datele privind soldul datoriilor față de BASS și mărimea supraplăților contribuabililor, înregistrate la Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS), și datele transmise IFPS, precum și datele din evidența contribuabililor; CNAS nu asigură clarificarea operativă a încasărilor neidentificate; nu se aplică sistematic prevederile referitor la calcularea obligatorie a majorărilor de întârziere pentru neplata contribuțiilor obligatorii; se tergiversează implementarea prevederilor legale privind ajutorul social; la finele anului nu toate datoriile sînt confirmate prin acte de verificare; în unele contracte de achiziții n-a fost prevăzută aplicarea penalităților pentru neexecutarea în termen a clauzelor contractuale etc.



## **Context**

Casa Națională de Asigurări Sociale, în temeiul art.47<sup>1</sup> din Legea nr.847-XIII, a întocmit și a prezentat Guvernului, la 30.04.2009, Raportul privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2008, respectând termenul prevăzut.

Raportul privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2008 a fost elaborat în conformitate cu prevederile acceptate și include informația financiară bazată pe datele evidenței sistemului Trezoreriei de Stat. Acesta, prin totalitatea sistematizată de indicatori, prezintă informația ce caracterizează situația privind executarea veniturilor și cheltuielilor bugetului din perioada de gestiune, reflectă cheltuielile sistematizate în aspectul drepturilor plătite și situațiile privind datoriile debitoare și creditoare.

Auditul s-a expus asupra principalilor indicatori pentru anul bugetar 2008, incluși în Raportul prezentat de către Casa Națională de Asigurări Sociale Guvernului și, ulterior, Parlamentului.

Casa Națională de Asigurări Sociale este o instituție publică autonomă de nivel național care administrează și gestionează sistemul public de asigurări sociale în Republica Moldova.

Activitatea CNAS este supravegheată de către Consiliul de Administrație, din care fac parte reprezentanți ai Guvernului, sindicatelor, patronatului și ai organizațiilor de pensionari. Potrivit prevederilor Legii nr.489-XIV din 08.07.1999<sup>21</sup>, CNAS exercită funcții de acumulare și distribuire a mijloacelor financiare provenite din achitarea de către asigurați și asigurători a contribuțiilor de asigurări sociale de stat. CNAS își desfășoară activitatea în conformitate cu Statutul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.739 din 25.07.2000<sup>22</sup>.

## **Constatări**

➤ Potrivit datelor Raportului privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2008, exercițiul bugetar 2008 s-a încheiat cu executarea la venituri în mărime de 6362,8 mil.lei și la cheltuieli – de 6315,1 mil.lei, ce constituie 99,2% și, respectiv, 99,1% față de prevederile bugetare definitive, cu un excedent bugetar de 47,7 mil.lei. Soldul disponibilităților bănești, la 31.12.2008, a constituit 602,3 mil. lei, ce este cu 71,3 mil.lei mai mult față de 31.12.2007.

➤ Principalele constatări rezultate din verificările efectuate la partea de venituri din Raportul privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2008 denotă următoarele:

- Nivelul de executare, în aspectul tipurilor de venit, variază de la 82,2% pînă la circa de 3 ori mai mult față de indicii precizați.
- Neîncășările la 7 tipuri de venit ale BASS, executate sub nivelul indicilor bugetari precizați, au constituit circa 117,1 mil.lei, din care transferurile de la bugetul de stat – 40,1 mil.lei.

<sup>21</sup> Legea nr.489-XIV din 08.07.1999 „Privind sistemul public de asigurări sociale”<sup>21</sup> (cu modificările și completările ulterioare).

<sup>22</sup> Hotărârea Guvernului nr.739 din 25.07.2000 „Cu privire la aprobarea Statutului Casei Naționale de Asigurări Sociale a Republicii Moldova” (cu modificările ulterioare).

- Nivelul de executare a veniturilor totale a fost influențat nesemnificativ de neprecizarea unor venituri ale bugetului, încasate efectiv în sumă de 47,3 mil. lei pe 7 tipuri de venit.

- Pe parcursul anului 2008, CNAS nu și-a respectat obligațiunile stipulate în art.11 alin.(3) din Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2008 nr.271-XVI din 07.12.2007 în ceea ce privește calcularea obligatorie a majorărilor de întârziere la momentul apariției datoriei, ceea ce diminuează din importanța acestei pîrghii de influență asupra contribuabililor nedisciplinați și duce la reflectarea incorectă a datoriilor față de BASS.

➤ În rezultatul verificărilor efectuate la partea de cheltuieli din Raportul privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2008 s-au constatat următoarele:

- Execuția cheltuielilor sub nivelul aprobat cu 0,9% a condiționat neînsușirea alocațiilor aprobate în sumă de 59,7 mil. lei.

- Implementarea prevederilor legale privind ajutoarele sociale se tergiversează din motivul necesității elaborării unui cadru normativ adecvat și prezentării tardive a listelor de plată ale tuturor beneficiarilor de ajutor social de către direcțiile/secțiile asistență socială și protecția familiei.

- La finele anului nu sînt confirmate prin acte de verificare datoriile bugetului asigurărilor sociale de stat față de bugetul de stat în sumă de 6,6 mil. lei și ale bugetului de stat față de bugetul asigurărilor sociale de stat – de 3,3 mil. lei.

- Nu sînt confirmate prin acte de verificare, la finele anului, relațiile bugetului asigurărilor sociale de stat cu Confederația Națională a Sindicatelor din Moldova pentru suma de 1730,0 mii lei.

- CNAS n-a respectat principiul identității la contractarea lucrărilor și la raportarea cheltuielilor pentru reparații capitale și reparații curente ale clădirilor și încăperilor în sumă de 1883,8 mii lei.

- CNAS a acceptat condiții contractuale care nu prevăd penalitate pentru neexecutarea în termen a clauzelor contractuale și nu monitorizează executarea în termen a acestora.

- CNAS deține în proprietate terenuri care în evidența contabilă sînt reflectate numai în expresie cantitativă.

### **Analize**

Neonorarea obligațiilor de către contribuabili a favorizat formarea, la 31.12.2008, a datoriilor față de BASS în sumă de 647,9 mil. lei, înregistrînd o creștere cu 49,4%, sau cu 214,3 mil. lei față de cele înregistrate la 31.12.2007. Numărul agenților economici care au înregistrat datorii față de BASS a crescut cu 4,0%, pe cînd datoriile lor față de BASS denotă o creștere de 49,4%.

Anual din BASS sînt utilizate mijloace pentru cheltuieli capitale (reparații capitale și procurarea imobilelor pentru Casele Teritoriale de Asigurări Sociale), procurarea mijloacelor de transport, precum și a altor mijloace fixe, iar acest fapt creează necesitatea raportării acestor cheltuieli și a situației patrimoniale a CNAS în poziții distincte în Raportul anual prezentat Guvernului și Parlamentului.

CNAS nu are o abordare unică de atribuire a contribuțiilor de asigurări sociale de stat obligatorii bazate pe aceleași principii de impunere în aspectul clasificății veniturilor.

Diferențele între datele privind soldul datoriilor contribuabililor față de BASS, înregistrate la CNAS, și cele transmise IFPS, precum și între datele privind mărimea supraplăților la BASS, înregistrate la CNAS și cele din evidența contribuabililor denotă necesitatea consolidării tehnologiilor informaționale utilizate în procesul de administrare a veniturilor BASS.

### **Concluzii**

Pe parcursul anului 2008, managementul financiar al BASS a fost îmbunătățit. În același timp, veniturile totale ale BASS pe anul 2008 au fost acumulate cu 0,8 % sub nivelul precizat, iar în comparație cu anul 2007 au fost în creștere cu 23,4%.

Încheierea exercițiului bugetar față de începutul anului cu o majorare de 49,4% a datoriilor contribuabililor față de BASS indică impunerea unor măsuri eficiente în consolidarea administrării veniturilor BASS.

### ***Recomandări Parlamentului:***

*- Să solicite Guvernului întreprinderea măsurilor eficiente ce se impun în consolidarea administrării veniturilor bugetului asigurărilor sociale de stat și implementarea, în termenele stabilite, a prevederilor legale privind ajutorul social.*

## **II.3. Formarea și utilizarea resurselor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală**

### **Rezumat**

Potrivit Raportului privind utilizarea mijloacelor FAOAM în anul 2008, exercițiul bugetar 2008 s-a încheiat cu un excedent de 116,7 mil. lei, format ca rezultat al neexecutării cheltuielilor în sumă de 121,6 mil. lei și a veniturilor – de 4,9 mil. lei. Soldul mijloacelor bănești disponibile la 31.12.2008 a crescut, față de 31.12.2007, cu 116,7 mil. lei, constituind în total 545,5 mil. lei.

Auditul a relevat existența unor abateri la gestionarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, și anume: majorarea volumului serviciilor medicale prestate raportate în anul 2008 la tipul de asistență medicală spitalicească; ratarea unor venituri din dobânzi la soldul contului bancar deschis pentru asistență medicală spitalicească acordată persoanelor neasigurate; utilizarea mijloacelor din unele fonduri contrar scopului stabilit etc.

Concomitent, rezultatele colectării probelor la prestatorii de servicii, nominalizați mai jos, referitor la gestionarea și utilizarea mijloacelor FAOAM relevă prezența mai multor neregularități, unele din ele fiind analogice. Astfel, s-a constatat: neajustarea prevederilor statutare ale IMSP la cadrul normativ existent; nerespectarea prevederilor cadrului legal privind achizițiile publice, îndeosebi la achiziționarea medicamentelor; generarea unor majorări neargumentate ale

stocurilor de medicamente, cu depășirea limitelor reglementate; nerespectarea normelor la evidența și inventarierea medicamentelor; raportarea și facturarea neveridică a unor volume de servicii acordate; lipsa politicilor de contabilitate elaborate și aprobate potrivit noii Legi a contabilității.

Analiza constatărilor privind implementarea Sistemelor Informaționale Automatizate „Asigurarea obligatorie de asistență medicală” și „Evidența și controlul medicamentelor autorizate”, ca componente ale Sistemului Informațional Medical Integrat, denotă existența unor probleme ce țin de exploatarea și funcționarea lor.

Din motiv că structura și formatul Raportului privind utilizarea mijloacelor FAOAM nu sînt caracteristice unui raport financiar, echipa de audit nu a exprimat opinia standardizată asupra Raportului Companiei Naționale de Asigurări în Medicină, prezentat Guvernului spre aprobare și remitere Parlamentului, privind utilizarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2008, ci doar asupra principalilor indicatori ai acestuia.

### **Context**

FAOAM pe anul 2008 au fost aprobate prin Legea nr.268-XVI din 07.12.2007<sup>23</sup>, atît la venituri, cît și la cheltuieli, în sumă de 2693,6 mil. lei, sau cu 700,7 mil. lei (35,1%) mai mult față de veniturile și cheltuielile aprobate pentru anul 2007.

În conformitate cu art.48<sup>1</sup> alin.(2) din Legea nr.847-XIII din 24.05.1996, CNAM întocmește Raportul anual privind utilizarea mijloacelor din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală și, după aprobarea acestuia de către Consiliul de Administrație al CNAM, îl prezintă, pînă la data de 1 mai a anului următor celui de gestiune, Guvernului spre examinare și aprobare. Guvernul aprobă Raportul și îl prezintă Parlamentului pînă la data de 1 iunie.

Raportul privind utilizarea mijloacelor din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală în anul 2008, aprobat de Consiliul de Administrație al CNAM la 28.04.2009, a fost prezentat Guvernului la 30.04.2009.

Administrator al FAOAM este CNAM, care își exercită atribuțiile pe întreg teritoriul Republicii Moldova, prin intermediul a 11 agenții teritoriale, avînd în statele de personal 291 de unități (77 unități – în Direcția executivă a CNAM și 214 unități – în cadrul agențiilor teritoriale).

Pentru prestarea serviciilor medicale sistemului asigurării obligatorii de asistență medicală, în anul 2008, CNAM a încheiat contracte cu 161 instituții medico-sanitare (IMS).

În funcție de riscurile identificate și luînd în considerație obiectivele auditului, concomitent cu auditarea mijloacelor FAOAM, administrate de CNAM, au fost auditate următoarele IMSP încadrate în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală: Institutul Oncologic, Institutul de Cercetări Științifice în Domeniul Ocrotirii Sănătății Mamei și Copilului, Centrul Național Științifico-Practic de Medicină Urgentă, Spitalul Clinic Municipal „Sfînta Treime”, Stația

<sup>23</sup> Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2008 (cu modificările ulterioare).

Zonală Asistență Medicală Urgentă „Centru”, Stația Zonală Asistență Medicală Urgentă „Nord”, Spitalul clinic de boli infecțioase „Toma Ciorbă”, Spitalul Clinic Municipal Bălți. Au fost supuse auditului și achizițiile de medicamente efectuate de Agenția Medicamentului pentru necesitățile IMSP, precum și Sistemul Informațional Automatizat „Evidența și controlul medicamentelor autorizate”, administrat de Agenție.

### **Constatări**

- Potrivit Raportului privind utilizarea mijloacelor FAOAM în anul 2008, execuția de ansamblu a FAOAM a constituit la venituri 2688,7 mil. lei și la cheltuieli – 2572,0 mil. lei. Exercițiul bugetar 2008 s-a încheiat cu un excedent în sumă de 116,7 mil. lei. Soldul mijloacelor bănești disponibile la 31.12.2008 a crescut, față de 01.01.2008, cu 116,7 mil. lei, constituind în total 545,5 mil. lei.

- Deși în anul 2008 s-a înregistrat o creștere a numărului persoanelor fizice care se asigură în mod individual (de la 20,1 mii de persoane – în anul 2007, până la 35,3 mii de persoane – în anul 2008), nivelul de acoperire a populației Republicii Moldova în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală constituie 75,0%. Din numărul total al asiguraților (2568,6 mii de persoane), 1733,2 mii de persoane (67,5%) sînt asigurate din contul statului.

- Neonorarea obligațiilor fiscale de către contribuabili a influențat formarea, la situația din 31.12.2008, a restanțelor față de FAOAM în sumă de 3,9 mil. lei care, comparativ cu începutul anului 2008, s-au majorat cu 1,8 mil. lei (85,7%). În unele unități administrativ-teritoriale restanțele contribuabililor față de FAOAM sînt permanente în creștere. Astfel, cele mai mari restanțe sînt înregistrate în mun. Chișinău – 761,0 mii lei, sau 19,5% din totalul restanțelor; r-nul Criuleni – 386,4 mii lei (9,9%); mun. Bălți – 343,2 mii lei (8,8%).

- Conform raportului CNAM auditat, cheltuielile din mijloacele FAOAM s-au executat în sumă de 2572,0 mil. lei, sau la nivel de 95,5%. În acest raport sînt reflectate numai cheltuielile de casă, indiferent de faptul dacă serviciile de asistență medicală efectiv au fost acordate. În același timp, generalizarea erorilor denotă o majorare cu 21,0 mil. lei a cheltuielilor efective raportate doar Ministerului Finanțelor.

- Valoarea contractelor încheiate între instituțiile medico-sanitare publice și CNAM pentru prestarea serviciilor medicale curente a constituit 2513,0 mil. lei, sau cu 42,3 mil. lei (1,7%) mai puțin decît cheltuielile prevăzute pentru finanțarea acestor servicii. Concomitent, CNAM a contractat 46 de IMSP neacreditate, valoarea serviciilor contractate cu acestea constituind 636,2 mil. lei. CNAM nu a încheiat pînă la 31.12.2007 toate contractele de acordare a asistenței medicale.

- Din Fondul măsurilor de profilaxie au fost utilizate mijloace pentru procurarea automobilelor și s-au efectuat cheltuieli pentru procurarea vaccinului antigripal, administrat populației parțial cu întârziere.

- Cheltuielile administrative ale CNAM în anul 2008, comparativ cu anul precedent, din mijloacele FAOAM s-au majorat cu 4,6 mil. lei, iar mijloacele pentru achizițiile publice s-au utilizat de către CNAM cu unele neregularități.

- IMSP au majorat cu 51,5 mil.lei volumul veniturilor reflectate în Dărilor de seamă (Formularul nr.1-16/r) la 31.12.2008. Aceste denaturări sînt condiționate și de lipsa politicilor de contabilitate adecvate.

- IMSP Institutul Oncologic, fiind unica IMSP în domeniul combaterii bolilor oncologice, ani la rînd nu poate obține acreditarea staționarului. Avînd bani în contul bancar, instituția nu a solicitat dobînda bancară, astfel ratînd o sursă suplimentară de finanțare a serviciilor.

- Mijloacele financiare obținute din FAOAM nu sînt administrate de către IMSP Spitalul Clinic Municipal „Sfînta Treime” prin conturi separate. Monitorizarea inadecvată a procesului de executare a contractelor de achiziție a medicamentelor a permis achiziționarea unor medicamente cu termenul de valabilitate redus.

- Managementul achizițiilor publice în cadrul IMSP Institutul de Cercetări Științifice în Domeniul Ocrotirii Sănătății Mamei și Copilului este afectat de unele nereguli, care au impact negativ asupra efectuării unor procurări de bunuri și medicamente calitative în condiții de economicitate. Planificarea resurselor umane trebuie îmbunătățită în scopul optimizării cheltuielilor de personal.

- Volumul serviciilor medicale prestate și raportate de către IMSP Spitalul clinic de boli infecțioase „Toma Ciorbă” la tipul de asistență medicală spitalicească (medicamente) a fost majorat în Darea de seamă cu 26,3 mil.lei. Neefectuarea inventarierii bunurilor aflate la păstrare la alte entități reprezintă un risc pentru integritatea lor și corectitudinea rapoartelor financiare.

- IMSP Spitalul Clinic Municipal Bălți nu a respectat legislația privind achizițiile publice, în rezultatul cărui fapt au fost admise neregularități, îndeosebi în relațiile economice cu Î.S. „Farmacia nr.419”, ceea ce a influențat veridicitatea datelor la unele poziții din Darea de seamă.

- IMSP Centrul Național Științifico-Practic de Medicină Urgentă, la organizarea achizițiilor publice, nu a ținut cont de prevederile actelor legislative și normative care reglementează acest domeniu. Suma de 3,4 mil.lei a fost raportată în Darea de seamă la poziția „Reparații curente ale mijloacelor fixe efectuate de terți”, deși s-au utilizat pentru efectuarea reparațiilor capitale.

- IMSP Stația Zonală Asistență Medicală Urgentă „Centru”, din mijloacele FAOAM, a efectuat cheltuieli pentru reparații capitale în sumă de 3,6 mil.lei, care n-au fost raportate corespunzător. Au fost admise cheltuieli nejustificate în sumă totală de 236,6 mii lei și nu s-a respectat cadrul legal la achizițiile publice, fiind efectuate cheltuieli neargumentate în sumă de 25,6 mii lei.

- Din lipsa unor reglementări la planificarea veniturilor și cheltuielilor, elaborate de către fondator, la IMSP Stația Zonală Asistență Medicală Urgentă „Nord” indicatorii de estimare a veniturilor și volumul necesităților minime la prestarea serviciilor nu oferă o imagine clară. Ineficiența sistemului de control intern la entitate și politica de contabilitate neadecvată au condiționat prezența neregularităților în gestionarea și utilizarea mijloacelor FAOAM.

- Grupul de lucru pentru achiziții al Agenției Medicamentului, la evaluarea ofertelor, nu a asigurat transparența selectării furnizorilor de medicamente, iar

informațiile prezentate de IMSP privind necesarul de medicamente conțin erori. La evaluarea ofertelor pentru achiziționarea preparatelor dezinfectante nu s-a ținut cont de condițiile stipulate în documentele de licitație, fiind declarate drept câștigătoare ofertele ce nu corespund criteriilor stabilite. Nerespectându-se prevederile Legii nr.96-XVI, n-a fost achitată de către un operator economic taxa pentru setul de documente; garanțiile pentru oferte n-au fost depuse de toți ofertanții participanți la licitație, iar câștigătorii licitației n-au depus garanția pentru executarea contractului, ceea ce a determinat rata redusă de executare a contractelor. La unele licitații publice pentru achiziția medicamentelor nu s-a asigurat principiul concurenței și nu s-au monitorizat și analizat prețurile curente pe piața farmaceutică, întru asigurarea transparenței și accesibilității economice.

- Sistemele Informaționale Automatizate „Asigurarea obligatorie de asistență medicală” și „Evidența și controlul medicamentelor autorizate”, ca componente ale Sistemului Informațional Medical Integrat, nu sînt pe deplin funcționale și necesită a fi dezvoltate și finalizate, astfel încît să asigure la nivel național o evidență și un control strict în domeniile respective.

- Sistemul de control intern la CNAM și IMSP necesită îmbunătățiri, pentru asigurarea unei gestionări mai eficiente și regulamentare a mijloacelor FAOAM.

- Raportul privind utilizarea mijloacelor FAOAM, prezentat Guvernului, nu reflectă situația în toate aspectele complexității sistemului asigurării obligatorii de asistență medicală și a părților încadrate în acest sistem, informația fiind redată succint și la general, fără elucidarea cauzelor utilizării sub nivelul planificat a mijloacelor financiare; lipsesc date aferente mijloacelor alocate IMS din FAOAM privind creanțele și datoriile IMS, stocurile de materiale și de medicamente, soldul mijloacelor bănești, precum și alte date, importante pentru luarea diferitor decizii.

### **Analize**

- Excedentul bugetar s-a format ca rezultat al neexecutării cheltuielilor în sumă de 121,6 mil.lei și a veniturilor – de 4,9 mil.lei.

- Neîncheierea pînă la începutul anului de gestiune a contractelor între CNAM și IMSP privind prestarea serviciilor are un impact negativ asupra finanțării oportune a activității ultimelor.

- Denaturarea rapoartelor financiare de către unele IMSP denotă atît nivelul scăzut de contabilizare și raportare financiară, cît și existența unor probleme în relațiile cu CNAM referitor la modul de finanțare și raportare a cheltuielilor pentru reparații capitale, precum și de prestare a serviciilor de tratament persoanelor neasigurate.

- Majoritatea neregularităților referitor la gestionarea și utilizarea mijloacelor FAOAM sînt o consecință a neeficienței sistemului de control intern la CNAM și IMSP, care necesită îmbunătățiri, pentru a asigura o gestionare mai eficientă și regulamentară a mijloacelor FAOAM.

### **Concluzii**

Partea de venituri a FAOAM nu a fost realizată în mărimea indicilor aprobați de Parlament, concomitent fiind înregistrată o creștere semnificativă a restanțelor

contribuabililor față de FAOAM. Raportul prezentat Parlamentului nu reflectă integral veniturile provenite din transferurile de la bugetul de stat.

Cheltuielile efective pentru acordarea asistenței medicale persoanelor asigurate la tipul „Asistența medicală spitalicească” în sumă de 1237,1 mil.lei, reflectate în raportul prezentat Ministerului Finanțelor, sînt majorate cu 11,7 mil.lei.

Ministerul Finanțelor nu a elaborat norme de organizare și de ținere a evidenței contabile de către CNAM și, ca rezultat, în Raportul privind încasarea și utilizarea mijloacelor FAOAM (Formularul nr.2), prezentat Ministerului Finanțelor, cheltuielile efective reprezintă cheltuielile de casă efectuate de CNAM, dar nu cheltuielile efective ale IMS executate din mijloacele FAOAM.

Din motiv că structura și formatul Raportului privind utilizarea mijloacelor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pe anul 2008 nu sînt caracteristice unui raport financiar, auditul nu a exprimat opinia standardizată asupra acestuia, ci doar asupra principalilor indicatori pentru anul bugetar 2008, incluși în Raportul prezentat de către CNAM Guvernului și, ulterior, Parlamentului.

#### ***Recomandări Parlamentului:***

- *Să solicite de la Guvern prezentarea în modul stabilit, pentru aprobare, a structurii Raportului anual, caracteristică unui raport financiar al utilizării mijloacelor fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.*

## **II. 4. Formarea și utilizarea bugetelor unităților administrativ-teritoriale**

### **Rezumat**

În total pe republică, bugetele UAT pentru anul 2008 au fost executate la partea de venituri în sumă totală de 6128,9 mil.lei, sau la nivel de 100,4%, iar la partea de cheltuieli – în sumă totală de 6432,1 mil.lei, sau la nivel de 94,5%, nerealizările constituind în mărime absolută 376,8 mil.lei.

Execuția bugetară pe ansamblul bugetelor UAT s-a încheiat cu un deficit bugetar în sumă de 303,2 mil.lei, față de suma precizată pentru anul de gestiune în mărime de 702,5 mil.lei. La sfîrșit de an, soldul mijloacelor disponibile a constituit 460,1 mil.lei.

Auditul efectuat la unele autorități ale administrației publice locale și instituții finanțate de la bugetele UAT a relevat că managementul execuției veniturilor și cheltuielilor bugetelor pe anul 2008 a fost afectat de un șir de neregularități, care au condiționat neîncasarea tuturor veniturilor destinate bugetelor respective, pierderi ale mijloacelor publice locale, utilizarea lor neconformă și în condiții de netransparență, gestionarea ineficientă a patrimoniului public local, nerespectarea prevederilor legale la ținerea evidenței contabile.

În viziunea auditorilor, cele menționate au fost condiționate de lipsa unui control intern adecvat pe componentele respective de activități, precum și de



neîntreprinderea măsurilor în vederea remedierii unor deficiențe constatate anterior, ceea ce a determinat persistența acestora.

## **Context**

Acțiunile de audit au fost efectuate asupra executării bugetelor raioanelor Cantemir, Edineț, Glodeni, Ungheni, Ocnița, Orhei, Telenești, Ștefan Vodă și a bugetului municipal Chișinău pe anul 2008, în conformitate cu Programul activității de audit a Curții de Conturi, avînd drept scop evaluarea conformității cu statutul și regulamentele aplicabile a execuției veniturilor și cheltuielilor bugetelor, precum și a conformității gestionării patrimoniului public local.

Potrivit Rapoartelor privind executarea bugetelor unităților administrativ – teritoriale la toate componentele pe anul 2008, pe parcursul perioadei de raportare, în ansamblu, partea de venituri a celor 9 bugete auditate a constituit 2698,8 mil. lei, iar partea de cheltuieli – 2875,1 mil. lei, sau 44,0% și, respectiv, 44,7% din totalul veniturilor și cheltuielilor bugetelor UAT.

## **Constatări principale**

### ***Cu privire la veniturile bugetelor UAT***

- Analiza execuției părții de venituri a bugetelor auditate ale mun. Chișinău și celor 8 raioane denotă că, în anul 2008, în 6 raioane și în municipiul Chișinău veniturile s-au acumulat cu depășirea indicatorilor aprobați, la nivelul de la 100,0% pînă la 102,1%. Concomitent, autoritățile administrației publice din raioanele Glodeni și Ungheni nu au asigurat acumularea veniturilor proprii în sumă, respectiv, de 3,1 mil. lei și 2,5 mil. lei. Execuția veniturilor bugetului raionului Ștefan Vodă în proporție de 101,9 % față de planul precizat a fost influențată de neprognozarea la partea de venituri a sumei grantului extern în mărime de 2,9 mil. lei, de fapt partea de venituri nefiind executată cu 0,6 mil. lei.

- O influență negativă asupra acumulării veniturilor au avut restanțele contribuabililor față de bugetele locale, care în perioada auditată au avut o tendință de creștere. Astfel, la 01.01.2009, restanțele numai față de bugetele a 8 raioane au însumat 11,1 mil. lei, cele mai semnificative fiind față de bugetul raionului Orhei - 2,2 mil. lei și bugetul raionului Ungheni - 1,8 mil. lei.

- Relațiile dintre bugetele de nivelul II și bugetele de nivelul I nu au întrunit condiții uniforme, în unele cazuri constatîndu-se nealocarea în cuantum deplin din bugetul raional în bugetele UAT de nivelul I a transferurilor din fondul de susținere financiară a teritoriilor, iar în altele – neluarea în considerație a soldurilor mijloacelor cu destinație specială neutilizate, fapt care a condiționat alocații suplimentare din bugetul de stat. Exemplificăm, în acest context, raioanele Ungheni, Cantemir și Ștefan Vodă.

- Pe fundalul tendinței de majorare a transferurilor de la bugetul de stat, unele autorități publice locale n-au fost preocupate suficient de încasarea impozitelor, taxelor și a altor venituri cuvenite bugetelor locale. Concomitent se relevă că

diminuarea nejustificată a resurselor financiare ale UAT duce la stabilirea incorectă a relațiilor interbugetare de susținere financiară a teritoriului.

- Au fost constatate deficiențe în managementul autorităților administrației publice locale, care au afectat realizarea veniturilor proprii destinate bugetelor UAT, și anume:

- N-au fost identificate, calculate și impuse contribuabililor pentru plată unele venituri pasibile încasării la bugetul mun.Chișinău în sumă totală de 13,0 mil.lei. De asemenea, preocuparea insuficientă a autorității deliberative și celei executive ale mun.Chișinău în ceea ce privește modul de administrare a veniturilor de la dividendele aferente cotei de participare a municipiului în societățile pe acțiuni, precum și de la distribuirea profitului net al întreprinderilor municipale, n-au făcut posibilă încasarea la bugetul municipal a veniturilor în sumă de 11,4 mil. lei. Nu s-a ținut cont pe deplin de baza impunerii la prognozarea veniturilor din impozitul funciar.

- Ca urmare a diminuării în calcul a suprafeței sau bonității unor terenuri, la 12 primării din raionul Glodeni în anul 2008 nu s-a calculat impozitul funciar în sumă totală de 131,7 mii lei. O posibilă sursă de acumulare a veniturilor la unele primării din raionul Ștefan Vodă o constituie impozitele la terenurile cu destinație agricolă din fondurile de rezervă ale primăriilor, care au fost evaluate de audit în sumă de circa 340,0 mii lei.

- Primăria or.Telenești n-a întreprins măsuri în vederea încasării veniturilor mijloacelor speciale provenite de la salubritatea teritoriului, care, pe parcursul auditului, au fost estimate în sumă de peste 150,0 mii lei. De asemenea, entitatea respectivă nu a întreprins măsuri pentru realizarea veniturilor de la transmiterea în arendă a terenurilor proprietate publică.

- Realizarea mijloacelor speciale de către unele subdiviziuni ale Consiliului municipal Chișinău s-a efectuat cu nerespectarea prevederilor legale, în lipsa contractelor și regulamentelor respective, precum și a tarifelor aprobate în modul corespunzător. Deficiențe la acumularea mijloacelor speciale au fost constatate în raioanele Glodeni și Edineț.

### ***Cu privire la cheltuielile bugetelor UAT***

- Potrivit rapoartelor auditate, cheltuielile a 8 bugete ale raioanelor au fost executate la nivelul cuprins între 92,2% (raionul Glodeni) și 94,9% (raionul Telenești), iar ale bugetului mun.Chișinău – la nivel de 95,5%, ceea ce a determinat neînsușirea alocațiilor bugetare anuale pe toate componentele în sumă totală de 153,0 mil.lei (inclusiv mun.Chișinău – 87,9 mil.lei).

- Unele autorități n-au reușit să mențină cheltuielile în limita precizată, ceea ce a cauzat formarea unor datorii creditoare neasigurate financiar și a influențat negativ asupra execuției bugetare. În acest context, se exemplifică bugetul municipal Chișinău, care, în rezultatul neîntreprinderii măsurilor de rigoare în vederea reglementării modalității de calculare și achitare a compensațiilor pentru unele servicii, în anul 2008, a suportat cheltuieli considerabile, care n-au avut

acoperirea financiară respectivă. Creșterea datoriilor creditoare, ca urmare a neregularităților menționate, s-a constatat și în raioanele Ocnița, Ungheni.

- Unele autorități publice locale și instituții publice finanțate de la bugetele UAT au realizat cheltuielile efective la unele articole cu depășirea alocațiilor precizate în devizele de cheltuieli. Astfel de cazuri, care au însumat în total 56,0 mil. lei, au fost constatate la unele subdiviziuni ale Consiliului municipal Chișinău, în raioanele Glodeni, Ocnița, Ștefan Vodă, Telenești, Ungheni.

- Din mijloacele bugetului raionului Ungheni au fost neregulamentar utilizate mijloace bugetare în sumă totală de 470,9 mii lei, pentru formarea fondului de susținere a întreprinderilor mici și mijlocii, mijloacele căruia ulterior s-au utilizat într-un mod netransparent. Totodată, în raioanele Ungheni și Telenești au fost constituite fonduri locale de susținere a populației cu depășirea limitei aprobate în sumă totală de 342,5 mii lei, aceste cheltuieli fiind incorect luate în calculul la relațiile cu bugetul de stat.

- Unele abateri de la actele legislative și normative în vigoare, admise la calcularea salariilor funcționarilor publici și altor angajați din cadrul autorităților administrației publice locale, au determinat achitarea unor plăți neconforme acestora, precum și alte nereguli ce țin de utilizarea banilor publici, cele mai mari fiind comise în mun. Chișinău și raioanele Ungheni, Glodeni, Ocnița.

- Unele autorități ale administrației publice locale din raioanele Glodeni, Ocnița, Orhei, Telenești, Ungheni și municipiul Chișinău au efectuat cheltuieli pentru utilizarea mijloacelor de transport, procurarea de bunuri materiale nerespectând disciplina bugetar-financiară, precum și principiile legalității și economicității. Primăria mun. Chișinău a suportat cheltuieli legate de achitarea diferitor titluri executorii în sumă totală de 1986,6 mii lei, însă atât organul deliberativ, cât și cel executiv n-au luat măsuri în vederea examinării tuturor motivelor ce au cauzat prejudicii bugetului municipal, totodată nefiind stabilite persoanele responsabile de aceasta.

- La procurarea unor mărfuri și servicii, unele autorități executive ale UAT n-au respectat procedura legală de achiziții publice, evitând desfășurarea acestora în condiții de liberă concurență și transparență, necontractând unele servicii pentru necesitățile publice, neasigurând garanția de execuție a unor contracte, integritatea și calitatea dosarelor achizițiilor publice. Unele din încălcările menționate au fost constatate la unele subdiviziuni ale Consiliului municipal Chișinău, precum și în raioanele Ocnița, Cantemir. Tranzacțiile în legătură cu achizițiile publice efectuate în modul indicat au însumat 151,4 mil. lei.

- Domeniul de valorificare a mijloacelor pentru investiții și reparații capitale în UAT rămâne în continuare cel mai afectat de neregularități. În total, în cadrul auditului s-au constatat cheltuieli neeligibile ce țin de valorificarea alocațiilor bugetare pentru construcții și reparații capitale în sumă de 7300,4 mii lei, dintre care suma de 6383,2 mii lei revine aparatului președintelui raionului Ungheni, acestea fiind condiționate și de neexecutarea cerințelor înaintate de Curtea de Conturi în urma controalelor anterioare efectuate în domeniul respectiv. Consiliul municipal Chișinău continuă să valorifice mijloacele financiare destinate

investițiilor capitale prin intermediul unei subdiviziuni care activează ca agent economic și, totodată, exercită funcția de executor de buget, ceea ce condiționează riscuri aferente utilizării conforme a acestora. Consiliul menționat și unele subdiviziuni ale acestuia n-au realizat măsuri în vederea stabilirii situației reale a activelor în curs de execuție, valoarea cărora la 31.12.2008 a constituit 519,9 mil.lei, și n-au soluționat situația referitor la obiectele și lucrările recepționate în urma investițiilor capitale în sumă totală de peste 219,7 mil.lei, care urmau a fi transmise conform destinației unor subdiviziuni ale autorităților publice locale.

- La primăria or.Orhei nu au fost justificate prin devizele locale corespunzătoare, precum și prin alte documente necesare, programarea și alocarea mijloacelor bugetare din contul bugetului local pentru amenajarea teritoriului în sumă de 1087,3 mii lei.

- La utilizarea mijloacelor din fondul de rezervă unele organe deliberative și reprezentative au admis deficiențe care au dus la efectuarea unor cheltuieli ce nu poartă caracter excepțional, acestea, în unele cazuri, suplimentând alocațiile unor organe ale administrației publice locale pentru întreținerea lor. Astfel de deficiențe, în sumă totală de 1371,3 mii lei, au fost constatate la Primăria mun.Chișinău și în raioanele Edineț, Cantemir și Ungheni. Totodată, Primăria mun.Chișinău n-a întreprins măsuri în vederea restituirii costului bunurilor materiale în sumă de 2738,7 mii lei, neutilizate la destinație pe parcursul anului 2008.

- În lipsa modalității de calculare a compensațiilor veniturilor ratate la transportarea călătorilor pe rutele urbane de transport electric și autobuze, din contul mijloacelor bugetului municipal Chișinău au fost compensate veniturile ratate în sumă totală de 145,2 mil.lei, ceea ce condiționează riscul de calculare incorectă a compensațiilor și stabilirea neveridică a alocațiilor din bugetul municipal pentru acestea.

- Cazuri de nerespectare a normelor financiare și normelor naturale de consum la alimentația copiilor în instituțiile școlare și preșcolare au fost constatate în raioanele: Ungheni, Ștefan Vodă și Ocnița.

### ***Cu privire la gestionarea patrimoniului UAT***

- Cu toate că Curtea de Conturi a menționat anterior despre neînregistrarea la organele cadastrale a bunurilor imobile proprietate publică a UAT, această deficiență a rămas neremediată pînă la momentul actual. N-au fost înregistrate la organele cadastrale bunuri imobile proprietate publică a UAT la Primăria mun.Chișinău în sumă de 12,9 mil.lei, primăria or.Cantemir – 4,4 mil.lei și în raionul Ungheni – 25,8 mil.lei. În același context, se menționează neînregistrarea conformă a terenurilor aferente imobilelor proprietate publică la unele subdiviziuni ale Consiliului municipal Chișinău.

- Nu a fost transmis în gestiunea economică a instituțiilor medico-sanitare patrimoniul proprietate publică a UAT în valoare totală de 29,2 mil.lei, din care de către Consiliul raional Cantemir – 26,9 mil.lei și Primăria mun.Chișinău – 2,0 mil.lei. Totodată, două primării din raionul Orhei n-au întreprins măsurile necesare

pentru preluarea la bilanț a bunurilor proprietate publică a statului, care le-au fost transmise în baza unor acte normative.

- Ca urmare a neîntreprinderii de către autoritatea publică deliberativă, precum și de cea executivă din mun. Chișinău a măsurilor de lichidare a deficiențelor, 23 de întreprinderi municipale de gestionare a fondului locativ continuă să gestioneze clădiri și încăperi cu valoarea inițială totală de 28,1 mil. lei în lipsa contractelor de comodat corespunzătoare. Ca rezultat al neadoptării în termen de către Consiliul municipal Chișinău a deciziilor respective, relațiile de locațiune și funciare continuă în lipsa contractelor, fapt care condiționează riscul de neîncasare a plăților cuvenite.

- N-au fost realizate măsurile de transmitere în capitalul social a 4 subdiviziuni din cadrul Consiliului municipal Chișinău a patrimoniului proprietate publică în sumă totală de 36,2 mil. lei. Totodată, S.A. „Apă-Canal Chișinău” i-au fost transmise obiecte din proprietatea municipală fără determinarea destinației acestora, iar unei entități, care nu face parte din subdiviziunile Consiliului municipal Chișinău, i-au fost transmise pentru majorarea capitalului social obiecte cu costul de 136,9 mii lei.

#### ***Cu privire la realitatea și exactitatea datelor din evidența contabilă și a situațiilor financiare raportate***

- Neregulile și erorile ce țin de evidența înregistrării contabile a patrimoniului, inclusiv a celui transmis în custodie instituțiilor medico-sanitare, precum și alte neconformități la contabilizarea lui au condiționat reflectarea datelor incorecte la raportarea situațiilor patrimoniale în bilanțurile contabile ale entităților auditate în sumă totală de 67,7 mil. lei, cele mai semnificative erori fiind admise la aparatul președintelui raionului Telenești – de 35,9 mil. lei, primăria s. Măcărești din raionul Ungheni – 22,7 mil. lei, Școala-internat Popeasca, raionul Ștefan Vodă – 6,3 mil. lei etc.

- Primăria mun. Chișinău a denaturat situațiile raportate referitor la unele datorii debitoare și cota-parte în societățile pe acțiuni, prin înregistrarea incorectă în evidența contabilă a datoriilor debitoare în sumă totală de 25,1 mil. lei. Totodată, fără temei a cesionat datoria în sumă de 1,1 mil. lei a unui agent economic, care nu face parte din subdiviziunile Consiliului municipal Chișinău.

- Unele autorități executive ale UAT din raioanele Cantemir, Glodeni, Ocnița au admis decontarea valorilor materiale în lipsa documentelor justificative.

#### **Analize**

Printre cauzele principale care au generat problemele și deficiențele constatate la execuția bugetelor UAT, se menționează următoarele:

- Lipsa unei voințe manageriale la nivelul autorităților administrației publice locale în vederea îmbunătățirii execuției bugetelor UAT, prin identificarea și încasarea tuturor veniturilor destinate UAT de nivel II și nivelul I, precum și utilizarea mijloacelor publice în condiții legale și transparente.

- Dirijarea neeficientă a procesului de organizare a evidenței contabile și a sistemului de raportare financiară, precum și insuficiența instruirilor și dezvoltării capacităților profesionale ale executorilor de buget în domeniul vizat, inclusiv prin informarea lor de către autoritățile respective despre modificările cadrului legal și normativ.

- Lipsa unui control intern pe toate componentele de activități aferente execuției bugetelor UAT, neelaborarea în cadrul autorităților publice locale a unor reglementări referitor la delegarea responsabilităților, evaluarea riscurilor, alte activități aferente controlului intern.

- Nerespectarea cerințelor Curții de Conturi referitor la remedierea unor deficiențe, acestea persistând în continuare în activitatea autorităților publice locale auditate.

- Prezentul mecanism de raporturi interbugetare în ce privește direcționarea transferurilor de la bugetul raional bugetelor UAT de nivel I nu garantează incontestabil primirea transferurilor de către ultimele, nu asigură o monitorizare eficientă și reală a necesarului de transferuri, precum și nu favorizează o autonomie financiară reală pentru UAT de nivelul I.

#### ***Recomandări Parlamentului:***

*- Să solicite Guvernului, de comun acord cu autoritățile publice locale, urgentarea implementării reformelor în domeniul descentralizării administrative și financiare, cu delimitarea clară a competențelor între bugetul de stat și bugetele UAT de nivelul I și nivelul II, care vor motiva sporirea responsabilităților autorităților administrației publice locale atât pentru lărgirea bazei fiscale, cât și pentru executarea cheltuielilor bugetare.*

## **CAPITOLUL III. REZULTATELE ALTOR CONTROALE/AUDITE EFECTUATE**

Constatările și concuziile care se expun în prezentul capitol se referă la alte controale/audite efectuate de Curtea de Conturi pe parcursul anului 2008 (semestrul II) - 2009 (semestrul I) ce vizează:

- modul de gestionare a mijloacelor financiare publice în unele domenii de către unele autorități publice în perioade anterioare exercițiului bugetar 2008;
- modul de gestionare a patrimoniului public în perioada anilor 2007-2008 de către unele întreprinderi de stat din subordinea unor autorități publice centrale (Ministerul Economiei și Comerțului (2007-2008), Ministerul Culturii și Turismului (2005-2008);
- performanța utilizării mijloacelor financiare în unele domenii de interes public (achizițiile publice în contextul noii legi privind achizițiile publice; combaterea cancerului).

### **III.1. Utilizarea mijloacelor bugetare de către autoritățile publice**

#### **III.1.1. Activitatea externă**

##### **Misiunile diplomatice**

###### **Rezumat**

Într-o promovare a politicii sale externe, Republica Moldova, la momentul actual, dispune de **34 de misiuni** diplomatice și consulare peste hotare. Controalele efectuate la **27 de misiuni** diplomatice și consulare pe parcursul anilor 2006-2008 au constatat că misiunile verificate, în perioada anilor 2005-2007 (semestrul I), se confruntau cu aceleași probleme și au comis erori similare la gestionarea mijloacelor financiare, după cum urmează: au utilizat mijloacele aprobate la unele articole de cheltuieli pentru efectuarea cheltuielilor la alte articole; au efectuat cheltuieli pentru procurări de bunuri materiale și servicii neprevăzute de normativele stabilite, care urmau a fi achiziționate de către membrii misiunilor din cont propriu; au admis cazuri de restituire nejustificată a cheltuielilor pentru transport, diurnă și cazare; au acordat neîntemeiat unor persoane vize gratuite și cu reducere; n-au reținut impozitele pe venit din sumele achitate cu titlu de retribuire a muncii personalului netitular, angajat din rîndul cetățenilor Republicii Moldova; au utilizat neautorizat TVA rambursată de la procurările de mărfuri și servicii, precum și mijloacele încasate de la angajați pentru serviciile comunale și convorbirile telefonice; n-au asigurat conformitatea ținerii evidenței contabile.

Cerințele și recomandările înaintate factorilor de decizie în urma controalelor efectuate și măsurile eficiente întreprinse în vederea soluționării problemelor existente au contribuit la îmbunătățirea managementului financiar al misiunilor diplomatice. Astfel, majoritatea neregularităților admise pînă în semestrul II al anului 2007 ulterior au fost înlăturate.

## **Măsurile întreprinse în urma controalelor efectuate în perioada anilor 2006-2007**

Rezultatele obținute în urma controalelor efectuate în perioada anilor 2006-2007 indicau clar necesitatea unor reforme în managementul financiar al misiunilor diplomatice în perioadele ulterioare, o abordare ritmică de planificare și utilizare a mijloacelor financiare, precum și o flexibilitate în administrarea eficientă a soldurilor și taxelor consulare colectate.

În anul 2007, potrivit recomandărilor CCRM, Guvernul, MAEIE și MF au întreprins un șir de măsuri eficiente de înlăturare a neajunsurilor constatate, prin operarea unor modificări în actele normative existente, precum și prin elaborarea altor acte normative de reglementare a activității administrativ-financiare a misiunilor diplomatice, care au contribuit la optimizarea managementului financiar al acestora.

### **Context**

În scopul aprecierii modului de utilizare a mijloacelor financiare publice și de gestionare a patrimoniului public de către misiunile diplomatice ale Republicii Moldova peste hotare, în conformitate cu competențele legale, Curtea de Conturi a efectuat un șir de controale în perioada anilor 1996-2008.

**Controalele Curții de Conturi asupra încasării veniturilor și executării cheltuielilor din toate sursele la grupa funcțională „Activitate externă” în perioada anilor 1996-2006 s-au efectuat la Ministerul Afacerilor Externe (actualmente MAEIE) și MF.**

Rezultatele controalelor identificau de fiecare dată abateri și nereguli, admise ca rezultat al curențelor cadrului normativ de domeniu, precum și deficiențe privind exactitatea situațiilor financiare, cel mai semnificativ aspect al cărora se regăsea la misiunile diplomatice, fapt despre care Curtea de Conturi a semnalat în repetate rânduri atât în hotărârile adoptate, cât și în rapoartele anuale.

Monitorizând executarea cerințelor și recomandărilor expuse în hotărârile Curții de Conturi și analizând în dinamică schimbările ce urmau să se producă în activitatea financiar-contabilă a misiunilor diplomatice, Curtea de Conturi a constatat neremedierea situațiilor existente. S-a conștientizat că controalele documentare efectuate cameral la MAEIE nu pot identifica toate circumstanțele ce influențează utilizarea conformă și eficientă a mijloacelor publice, precum și organizarea activităților de consulat și măsurilor de protocol.

Redăm mai jos informația privind numărul total și volumul cheltuielilor executate de către toate misiunile diplomatice în perioada anilor 2006-2008:

<b>Indicatori</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Numărul misiunilor diplomatice	29	31	34
Cheltuielile executate	160,4	217,9	200,7
Veniturile încasate de la taxele consulare	71,4	54,6	44,0
Numărul misiunilor diplomatice supuse verificării	2	12	13



Datele din tabel scot în evidență că în semestrul II al anului 2006 și trimestrul I al anului 2007, CCRM a inițiat controale la 8 misiuni diplomatice și consulare<sup>24</sup>, pentru perioada anilor 2005-2006.

Controalele efectuate au relevat un șir de probleme, încălcări și neajunsuri la utilizarea mijloacelor financiare, care au fost expuse în Hotărârile CCRM nr.84 din 19.12.2006 și nr.18 din 05.04.2007.

Ținând cont de situația creată, CCRM, în anul 2007, a inițiat controale încă la 6 misiuni diplomatice<sup>25</sup>. Controalele efectuate au constatat că și acestea se confruntau cu probleme și deficiențe similare la gestionarea mijloacelor financiare, care au fost menționate în Hotărârea CCRM nr.84 din 19.12.2007.

### **Constatări**

Întru monitorizarea aplicării prevederilor actelor normative sus-menționate și a modului în care s-au realizat recomandările Curții de Conturi privind înlăturarea încălcărilor, în anul 2008, **conform Programului activității de control/audit a Curții de Conturi, au fost inițiate controale la alte 13 misiuni diplomatice neverificate anterior**<sup>26</sup>.

Controalele au relevat că majoritatea misiunilor diplomatice s-au conformat cadrului legal la gestionarea mijloacelor publice. Totodată, unele din acestea n-au respectat întocmai și n-au aplicat univoc prevederile actelor normative modificate pe parcursul anului 2007.

- Se menționează nerespectarea unor prevederi ale Regulamentului aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.987 din 11.08.2003, care nu depinde de misiunile diplomatice. Se exemplifică, în acest sens, cazurile când misiunile diplomatice înaintează demersuri în adresa MAEIE, pentru aprobare și ulterioară utilizare regulamentară a mijloacelor aferente cheltuielilor de protocol, precum și pentru obținerea autorizației de deplasare, la care misiunile diplomatice nu primesc răspunsurile corespunzătoare, conform prevederilor respective din Regulamentul nominalizat.

- Unele instituții ale serviciului diplomatic n-au beneficiat pe deplin în țările lor de reședință de scutirea de orice impozite și taxe (personale sau reale, naționale, regionale sau comunale), conform prevederilor art.34 din Convenția de la Viena. În unele țări de acreditare a misiunilor diplomatice sînt stabilite anumite restricții la

---

<sup>24</sup> (Ambasadele Republicii Moldova în: Federația Rusă, Italia, Republica Franceză, Regatul Belgiei, Republica Federativă Germania, la Consatul General al Republicii Moldova în or.Francfurt-pe-Main, la Reprezentanța Permanentă a Republicii Moldova pe lângă Consiliul Europei și la Misiunea Diplomatică a Republicii Moldova pe lângă Comunitatea Europeană).

<sup>25</sup> (Ambasadele Republicii Moldova în: Republica Turcia, Republica Populară Chineză, Republica Letonia, Statul Israel, Statele Unite ale Americii și Reprezentanța Permanentă a Republicii Moldova pe lângă Organizația Națiunilor Unite).

<sup>26</sup> (Republica Polonia, Regatul Suediei, Regatul Unit al Marii Britanii, Republica Austria, Republica Portugheză, Republica Belarus, Republica Elenă, Republica Lituania, Ucraina, România, Republica Ungară și Republica Bulgaria, precum și Reprezentanța Permanentă a Republicii Moldova pe lângă Oficiul ONU la Geneva).

restituirea impozitelor și taxelor, ceea ce nu asigură rambursarea pe deplin a acestora.

- Cu toate că pct.50 din Statutul Consular, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.368 din 28.03.2002<sup>27</sup>, prevede acordarea asistenței și protecției cetățenilor Republicii Moldova în diferite cazuri de urgență, instituțiile respective nu dispun de alocații financiare pentru unele situații excepționale. În așa cazuri, nu este stabilit modul de alocare, justificare și înregistrare a cheltuielilor efectuate.

- Deși pentru planificarea, executarea și înregistrarea operațiunilor de restituire a TVA misiunile diplomatice dispun de recomandări metodologice, pentru datoriile debitoare formate la finele perioadei de gestiune ce țin de rambursarea TVA, cauțiunilor în perioadele ulterioare nu este stabilit modul de reflectare a acestor operațiuni în devizul de cheltuieli, ceea ce duce la înregistrarea lor neuniformă.

- Nu este stabilită modalitatea de reflectare în documentele contabile și în devizul de cheltuieli a operațiunilor care apar ca rezultat al diferențelor cursului valutar. În același timp, misiunile operează neuniform cu soldul de mijloace financiare format de la restituirea impozitelor și taxelor la finele anului, astfel încât unele transferă aceste solduri la bugetul de stat, iar altele le utilizează în perioadele următoare.

- În majoritatea instituțiilor verificate, la expirarea termenelor de aflare a funcționarilor în cadrul misiunilor diplomatice, nu este asigurat principiul de bază al continuității activității, conform normelor legale. Astfel, la rechemarea contabililor, nu se numesc alți angajați în aceeași perioadă, ceea ce ar permite primirea-predarea regulamentară a documentelor contabile, mijloacelor financiare și a bunurilor materiale, precum și ar asigura integritatea acestora și continuitatea evidenței contabile.

### **Analize**

Esența cauzelor admiterii deficiențelor și neconformităților menționate se conturează în următoarele aspecte:

- responsabilitatea scăzută a unor executori de buget privind eficientizarea cheltuielilor;
- lipsa unor proceduri de asigurare a continuității în activitatea administrativ-financiară a misiunilor, precum și neinstruirea de către MAEIE a personalului tehnic delegat în misiune;
- lipsa evidenței contabile computerizate.

### **Concluzii**

În opinia Curții de Conturi, misiunile diplomatice și consulare sînt considerate un domeniu de risc deosebit. Programul de control, implementat în perioada anilor 2006-2008, a contribuit la identificarea mai multor încălcări și neregularități, în special la începutul perioadei, probleme care, în baza unui regim de control financiar și unei implementări mai clare, ar fi putut fi tratate mai bine.

---

<sup>27</sup> „Cu privire la aprobarea Statutului Consular”, nr. 368 din 28.03.2002.

Riscul pentru aceste tipuri de probleme s-a micșorat datorită faptului că MAEIE, începînd cu anul 2007, a stabilit un sistem de control intern mai bun, în scopul de a evita majoritatea problemelor menționate anterior. Este important să se urmărească modul în care acest sistem va fi implementat.

Colaborarea dintre CCRM și MAEIE reprezintă un model nou de roluri proactive pentru ambele părți, care vor fi testate mai mult în cadrul viitoarelor proiecte de audit ale CCRM.

### **III.1.2. Justiție**

#### **Instanțe judecătorești**

##### **Curțile de Apel Bălți, Bender, Comrat și Cahul**

###### **Rezumat**

Auditul de atestare la Curțile de Apel Bălți, Bender, Comrat și Cahul a relevat existența unor abateri și încălcări ce țin de gestionarea și evidența patrimoniului, de cheltuielile pentru retribuirea muncii și de înregistrarea acestora în evidența contabilă și rapoartele financiare, de nerespectarea cadrului legal la achiziționarea mărfurilor, lucrărilor și serviciilor, ca urmare a unui control intern insuficient și a nerespectării întocmai a normelor de reglementare a disciplinei financiar-bugetare în procesul managementului financiar.

###### **Context**

Curtea de Conturi a efectuat auditul de atestare la Curțile de Apel Bălți, Bender, Comrat și Cahul pe perioada anilor 2006-2007 și 9 luni ale anului 2008, avînd ca scop obținerea asigurării rezonabile că rapoartele financiare pe anii 2006-2007, întocmite de către Curțile de Apel, oferă o imagine veridică, autentică, completă privind toate aspectele semnificative, iar operațiunile financiare sînt legale și nu conțin erori sau neregularități, precum și verificarea utilizării mijloacelor financiare și corectitudinii efectuării tranzacțiilor în perioada de 9 luni ale anului 2008.

###### **Constatări**

Deși situațiile financiare raportate de către Curțile de Apel auditate, sub toate aspectele semnificative, oferă o imagine veridică, autentică, completă, în conformitate cu reglementările legale, în urma auditării s-au relevat unele nereguli și deficiențe la gestionarea resurselor financiare publice și a patrimoniului public, care s-au manifestat prin următoarele:

- Datele din Rapoartele privind executarea bugetului instituției publice din contul cheltuielilor de bază ale Curții de Apel Bălți pe anii 2006-2007 ce se referă la cheltuielile efective înregistrate la retribuirea muncii au fost diminuate cu 52,1

mii lei și, respectiv, 27,8 mii lei, totodată fiind reflectate eronat și datele referitor la contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii. De asemenea, la Curtea de Apel Bender, datele din rapoarte ce se referă la retribuirea muncii și la contribuțiile de asigurări sociale de stat obligatorii au fost diminuate cu suma totală de 41,5 mii lei și, respectiv, 49,2 mii lei.

- Curțile de Apel au executat devizele de cheltuieli pe anii 2006-2007 cu unele depășiri ale cheltuielilor efective față de limita alocațiilor preconizate, condiționate de majorarea salariilor fără precizarea alocațiilor respective, de mărirea prețurilor și de casarea materialelor aflate în stoc la început de an.

- Grupurile de lucru ale Curților de Apel nu în toate cazurile au aplicat cadrul legal la achiziționarea mărfurilor, lucrărilor și serviciilor. Ca rezultat, în anul 2006, Curtea de Apel Comrat a desfășurat procedura de achiziție a lucrărilor de reconstrucție a clădirii administrative în valoare de 4774,2 mii lei în lipsa rezultatelor expertizei calculelor de deviz. Curtea de Apel Bender a contractat lucrări de reparații capitale ale clădirii administrative în lipsa documentației de proiect elaborate de către persoane fizice sau juridice licențiate în acest domeniu și verificate corespunzător, fapt care ulterior a condiționat achiziționarea neconformă de lucrări și materiale de construcție. Curtea de Apel Bălți a admis cazuri de achiziție în lipsa specificației mărfurilor.

- Ca rezultat al neînregistrării în evidența contabilă, la majorarea valorii fondurilor fixe, a sumei de 57,4 mii lei, la Curtea de Apel Bălți au fost diminuate datele din rapoartele financiare ce se referă la mijloacele fixe, precum și uzura acestora. În urma neasigurării plenitudinii și continuității înregistrării în contabilitate a tuturor operațiunilor economice în perioada gestionară respectivă, la Curtea de Apel Comrat datele cu privire la valoarea fondurilor fixe reflectate la începutul perioadei de gestiune a anului 2006 au fost diminuate cu 197,8 mii lei. Curtea de Apel Cahul n-a întreprins măsuri suficiente în vederea evaluării încăperilor construite suplimentar după reconstrucția clădirii administrative și recepția finală a lucrărilor executate, în consecință modificările și încăperile nou-construite nefiind înregistrate, respectiv, la Oficiul teritorial cadastral Cahul, cu delimitarea terenului respectiv.

### **Analize**

Neregulile și deficiențele comise au fost cauzate de:

- controlul intern insuficient și nerespectarea întocmai a normelor de reglementare a disciplinei financiar-bugetare;
- nivelul insuficient de calificare și experiență a membrilor Grupurilor pentru achiziții publice;
- nerespectarea întocmai de către persoanele cu funcții de răspundere din cadrul Curților de Apel a actelor legislative și normative ce reglementează evidența contabilă și rapoartele financiare.

### **III.1.3. Învățămîntul**

### III.1.3.1. Învățământul primar și preșcolar

#### Instituțiile de învățământ școlar și preșcolar

##### Rezumat

Pe fundalul tendinței pozitive de majorare a alocațiilor pentru domeniul învățământului școlar și preșcolar, există probleme și deficiențe, care împiedică procesul de implementare a acelor politici și măsuri, stabilite la nivel de stat, care ar asigura eficacitatea cheltuielilor în domeniul vizat și ar contribui la un proces eficient de instruire și educație a copiilor de vârstă școlară și preșcolară.

Neregulile constatate în cadrul controalelor efectuate denotă lipsa unui sistem de control managerial corespunzător, stabilit în cadrul executorilor de buget (primăriei și direcției de învățământ), capabil să ofere o asigurare rezonabilă a legalității operațiunilor financiare privind gestionarea mijloacelor și patrimoniului public, destinate învățământului școlar și preșcolar.

##### Context

Urmînd o consecutivitate în activitatea sa, în anul 2008, Curtea de Conturi a inițiat și desfășurat controlul asupra gestionării mijloacelor financiare publice alocate pentru întreținerea instituțiilor de învățământ școlar și preșcolar în anul 2007, ținînd cont de faptul că în perioadele anterioare au fost supuse controlului instituțiile de învățământ secundar profesional, mediu și superior, în cadrul cărora s-au depistat multiple probleme și deficiențe la gestionarea mijloacelor și patrimoniului public.

Spre deosebire de alte instituții de învățământ finanțate de la bugetul de stat, sistemul de învățământ școlar<sup>28</sup> și preșcolar se finanțează din mijloacele bugetelor UAT de nivelul al doilea și nivelul întâi, funcția de ordonator principal de buget fiind exercitată, după caz, de conducătorul autorității publice locale sau al direcției de învățământ. În plan metodologic, instituțiile respective sînt conduse de direcțiile municipale sau raionale de învățământ.

Pe parcursul ultimilor ani, alocațiile bugetare destinate întreținerii instituțiilor de învățământ școlar și preșcolar au fost în permanentă creștere, în anul 2007 constituind suma totală de 2460,1 mil.lei, sau cu 20,2% mai mult față de anul precedent. Prin acțiunile de control, a fost verificată regularitatea și legalitatea utilizării mijloacelor publice pentru întreținerea a 124 de instituții de învățământ preșcolar și a 111 instituții de învățământ școlar, în sumă totală de 356,7 mil.lei, ce constituie 14,4% din mijloacele utilizate în acest scop. Totodată, a fost verificată și corectitudinea gestionării patrimoniului public aflat în administrarea instituțiilor respective.

##### Constatări

<sup>28</sup> Notă: include învățământul primar și secundar.

Verificările efectuate de Curtea de Conturi au relevat existența unor domenii problematice, abateri și nereguli, în mare parte acestea fiind caracteristice tuturor entităților din acest domeniu.

- Una din problemele principale în domeniul verificat este utilizarea la un nivel redus a capacităților de proiect ale instituțiilor de învățământ școlar și preșcolar. În acest context, se relevă că la majoritatea entităților supuse controlului amplasate în zona rurală capacitățile de proiect au fost utilizate la nivelul de la 20% pînă la 65%, fapt ce condiționează majorarea cheltuielilor pentru instruirea unui elev și determină nivelul redus al eficienței cheltuielilor în domeniul învățământului.

- O altă problemă, comună pentru majoritatea instituțiilor verificate, este nerespectarea normelor financiare și normelor naturale de consum la alimentația copiilor. Mai mult decît atît, unele entități au redistribuit în alte scopuri mijloacele destinate inițial pentru alimentația copiilor. În acest sens, se exemplifică situația constatată la DGÎTS Ungheni, cînd, în timp ce cheltuielile efective înregistrate în medie pe zi pentru alimentarea unui copil instruit la Școala auxiliară din Sculeni au fost cu 38% mai reduse decît norma stabilită (18 lei/zi din buget), iar normele naturale de consum la unele alimente au constituit doar 3-10 % din necesar (ouă – 3%; fructe – 4%; lapte – 6%; brînză de vaci – 8%; produse din pește – 10% etc.), entitatea a redistribuit în alte scopuri suma de 125,1 mii lei (34% din suma inițial prevăzută pentru alimentația elevilor). O situație similară s-a constatat și la DGÎTS Călărași, la alimentația elevilor Școlii auxiliare din Călărași.

- La 5 instituții școlare și preșcolare (s. Goleni, s. Tîrnova, r-nul Edineț; s.Coștangalia, r-nul Cimișlia) au fost constatate cazuri de acumulare și utilizare neregulamentară a mijloacelor financiare încasate de la părinți. Această deficiență pretinde a fi un domeniu de risc la majoritatea instituțiilor verificate.

- Unele entități supuse controlului (direcții de învățământ și primării) au admis executarea cheltuielilor efective pentru achiziționarea mărfurilor și serviciilor cu depășirea alocațiilor prevăzute în devizele de cheltuieli. Cele mai mari abateri de acest gen au fost stabilite la: DÎTS mun. Bălți – 3356,9 mii lei, primăria or. Florești – 1077,4 mii lei; primăria s. Trebisăuți, raionul Briceni – 104,7 mii lei.

- Controalele efectuate au relevat existența unor cheltuieli ineficiente la valorificarea lucrărilor de construcție și reparații capitale. Astfel, doar într-un caz, legat de reconstrucția școlii din s. Ocnîța, bugetului local i-au fost cauzate pierderi în sumă totală de 326,1 mii lei. Deficiențe de ordin diferit ce țin de execuția unor astfel de cheltuieli au fost constatate la 11 entități supuse controlului.

- Multiple neconformități s-au stabilit și la gestionarea patrimoniului public în cadrul instituțiilor de învățământ școlar și preșcolar. Astfel, ca urmare a lipsei unui control adecvat din partea factorilor de decizie ai primăriei și DÎTS mun. Bălți asupra utilizării eficiente și conform destinației a patrimoniului public la 3 licee teoretice din municipiu (LT „Ștefan cel Mare”, LT „A.Pușkin”, LT „G.Coșbuc”), încăperile acestora (vestiarele) au fost reamenajate neregulamentar în băi cu abur și transmise nelegitim în arendă unor agenți economici. Deficiențe ce țin de transmiterea în arendă a unor încăperi care se aflau în gestiunea instituțiilor de

învățământ s-au depistat și la primăria com. Ivancea din r-nul Orhei, primăria com. Hîrjauca din r-nul Călărași, DGÎTS Căușeni și DGÎTS Glodeni.

- O altă deficiență, comună majorității entităților verificate, este neînregistrarea la organele cadastrale a dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile. La DGÎTS din raioanele: Călărași, Cimișlia, Orhei, primăria com. Hîrjauca, r-nul Călărași n-a fost legiferat dreptul de folosință a terenurilor proprietate publică aferente clădirilor aflate în gestiunea instituțiilor de învățământ.

- La circa 1/3 din entitățile verificate au fost identificate diferite abateri de la disciplina financiar-contabilă, care constau în neînregistrarea în evidența contabilă a tuturor angajamentelor legale, decontarea la cheltuieli a valorilor materiale, mijloacelor financiare în lipsa documentelor justificative, existența unor devieri între datele evidenței analitice și cele ale evidenței sintetice.

Nu au fost estimate și înregistrate în evidența contabilă unele imobile aflate în gestiunea DGÎTS Ungheni, DÎTS mun. Bălți, primăriei or. Cantemir. La unele entități au fost constatate surplusuri de valori materiale, în principal, acestea fiind cauzate de neînregistrarea în evidența contabilă a diferitor donații. Astfel de surplusuri s-au constatat la 7 entități, în valoare totală de 684,6 mii lei, din care partea preponderentă revine primăriei com. Hîrjauca, r-nul Călărași – în sumă de 520,2 mii lei.

### **Analize**

Printre cauzele principale care au generat problemele și deficiențele constatate se menționează următoarele:

- nu există o conlucrare eficientă între autoritățile locale cu DÎTS și ministerul de ramură în vederea organizării și coordonării măsurilor prevăzute în Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (pentru perioada anilor 2006-2008 și, respectiv, 2008-2010)”, referitor la raționalizarea rețelei de învățământ și adaptarea ei la tendințele demografice, precum și la crearea în mediul rural a școlilor de „circumscripție”, care vor deservi câteva localități;

- lipsa unui sistem de control managerial corespunzător, precum și a unor reglementări bine determinate privind divizarea responsabilităților care revin instituțiilor școlare și preșcolare, precum și executorilor de buget la gestionarea finanțelor și patrimoniului public.

### **Concluzii**

Data fiind tendința pozitivă de majorare a alocațiilor pentru domeniul învățământului școlar și preșcolar, pare a fi tardiv procesul de implementare a acelor politici și măsuri, stabilite la nivel de stat, care ar asigura sporirea eficienței cheltuielilor în domeniul vizat. Atît măsurile întreprinse în vederea optimizării rețelei de învățământ, cît și stabilirea în cadrul primăriilor și direcțiilor de învățământ a unui sistem de control managerial corespunzător ar permite economisirea de mijloace bănești și direcționarea lor la îmbunătățirea bazei tehnico-materiale în domeniul vizat.

### III.1.3.2. Învățământul mediu de specialitate

#### Instituțiile de învățământ mediu de specialitate

##### Rezumat

Învățământul mediu de specialitate se realizează în colegii și asigură pregătirea cadrelor de specialitate cu caracter aplicativ pentru economia națională și sfera socială, în republică funcționând 41 de colegii cu finanțare de la bugetul de stat. Controalele efectuate în anul 2007 la 21 din acestea au constatat un șir de probleme, încălcări și deficiențe la gestionarea mijloacelor financiare și a patrimoniului public, Curtea de Conturi înaintînd factorilor de decizie ai ministerelor de resort și din cadrul instituțiilor verificate cerințe de lichidare a încălcărilor constatate, precum și recomandări Guvernului și ministerelor vizate de soluționare a unor probleme existente. Ca urmare a neexecutării de către factorii de decizie ai autorităților publice și de la instituțiile de învățământ mediu de specialitate a cerințelor și recomandărilor înaintate de Curtea de Conturi, precum și a neîntreprinderii măsurilor de îmbunătățire a managementului financiar la instituțiile verificate, controalele efectuate în anul 2009 au relevat încălcări și deficiențe la utilizarea banilor publici și la gestionarea patrimoniului de stat, majoritatea din ele fiind consemnate și în cadrul controalelor efectuate în anul 2007.

##### Context

Din cele 41 de instituții de învățământ mediu de specialitate cu finanțare de la bugetul de stat care funcționează în republică, 22 sînt subordonate MET. Celelalte sînt în subordonare dublă – față de MET și față de 3 ministere de resort, după cum urmează: 5 – MS; 8 – MAIA; 5 – MCT și un colegiu este în subordinea Serviciului Grăniceri.

Întru monitorizarea modului în care s-au realizat cerințele și recomandările înaintate de Curtea de Conturi pe marginea controlului precedent (Hotărîrea Curții de Conturi nr.9 din 04.03.2008<sup>29</sup>) și pentru a oferi o imagine amplă și continuă referitor la gestionarea mijloacelor publice de către instituțiile de învățământ mediu de specialitate, în semestrul I al anului 2009 au fost supuse controlului 17 instituții de învățământ mediu de specialitate – pentru perioada anului 2008, inclusiv 12 care au fost verificate și în trimestrul IV al anului 2007 – pe anii 2006-2007 (9 luni).

În anul 2008, pentru întreținerea celor 17 instituții de învățământ mediu de specialitate verificate, au fost precizate mijloace bugetare în sumă de 109,2 mil. lei, fiind executate cheltuieli de 106,0 mil. lei, sau 97,1%. Cheltuielile efective au însumat 107,8 mil. lei, sau cu 1,4 mil. lei mai puțin față de planul precizat. Au fost executate cheltuieli de la componenta de bază a bugetului de stat în mărime de 80,4 mil. lei, sau 75,8% din suma totală a cheltuielilor executate, precum și de la componenta „Mijloace speciale” – de 25,6 mil. lei (24,2%).

<sup>29</sup> „Privind raportul asupra gestionării mijloacelor publice de către instituțiile de învățământ mediu de specialitate în perioada anilor 2006-2007 (9 luni).



## Constatări

La gestionarea mijloacelor financiare și a patrimoniului public de către instituțiile de învățământ mediu de specialitate au fost constatate probleme, deficiențe și încălcări, caracteristice majorității instituțiilor de învățământ, după cum urmează:

- Unele instituții de învățământ au încasat venituri de la aplicarea taxei de studii în bază de contract într-un cuantum mai mare decât cel reglementat legal, precum și din alte plăți neprevăzute de actele normative în vigoare, obținând venituri neautorizate în mărime de 1,2 mil. lei.

- Neconformarea prescripțiilor Hotărîrii Guvernului nr.302 din 30.03.2000 la prevederile Legii nr.355-XVI, precum și nerespectarea cadrului legal la retribuirea muncii au permis conducătorilor unor instituții să-și achite atât lor, cât și angajaților plăți salariale suplimentare în sumă de 1,1 mil. lei, fiind stabilite discrepanțe între nivelul de salarizare a persoanelor cu funcții de conducere și a cadrelor didactice de pînă la 4 ori, salariile medii ale unor directori constituind circa 12,0 mii lei (în perioada precedentă asemenea plăți au fost achitate în sumă de 2,2 mil. lei).

- Unele instituții nu s-au condus de actele normative privind stabilirea taxei de cazare în cămine, stabilind taxe majorate și obținând venituri neautorizate în sumă de 96,1 mii lei, iar alții – diminuate, ca urmare nerealizînd venituri în sumă de 132,1 mii lei, concomitent neasigurînd încasarea costului integral de întreținere a căminelor de la angajați și alte persoane cazate.

- La unele instituții nu s-au întreprins măsurile de rigoare privind asigurarea integrității și eficiența utilizării patrimoniului public. Imobilele în valoare de 37,0 mil. lei și terenurile cu suprafața de 405,4 ha nu sînt înregistrate la organele cadastrale.

- Neexecutarea de către MAIA a cerințelor pct.4 din Hotărîrea Curții de Conturi nr.9 din 4 martie 2008 a condiționat cazuri repetate de utilizare a mijloacelor speciale ale instituțiilor de învățământ subordonate în sumă de 120,0 mii lei pentru contractarea de la Direcția generală cercetare, învățământ și formare profesională din cadrul ministerului a serviciilor de asistență metodică-consultativă.

- Au fost constatate deficiențe la utilizarea mijloacelor bugetare destinate reparațiilor capitale, ca contractarea lucrărilor în sumă de 321,6 mii lei fără determinarea surselor de acoperire financiară a cheltuielilor, recepționarea și achitarea volumelor de lucrări în sumă de 291,5 mii lei, care în realitate nu au fost executate, raportarea neregulamentară a cheltuielilor în sumă de 591,4 mii lei.

- Nici o instituție de învățământ nu a întreprins măsuri în vederea restituirii cheltuielilor bugetare în sumă de 5,8 mil. lei, efectuate pentru instruirea a 573 de elevi, care au abandonat studiile în anul 2008, reieșind din prevederile contractelor încheiate cu aceștia.

- Au fost admise multiple deficiențe la organizarea evidenței contabile, îndeosebi la instituțiile din subordinea MAIA.

## **Analize**

Încălcările și deficiențele constatate au fost cauzate de:

- neexecutarea cerințelor și recomandărilor Curții de Conturi înaintate pe marginea controlului precedent;
- lipsa mecanismului de aplicare a normei prevăzute în Contractul-tip, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.923 din 04.09.2001<sup>30</sup>, privind restituirea la bugetul de stat a cheltuielilor pentru instruirea elevilor, în cazul exmatriculării sau neprezentării la locul de muncă repartizat;
- lipsa modului de calculare a costului integral al cheltuielilor pentru stabilirea taxelor de cazare în căminele instituțiilor de învățământ de stat pentru alte categorii de locatari (angajați și persoane străine), precum și a plăților de chirie (locațiune);
- ineficiența controlului și a auditului intern.

## **Concluzii**

Managementul financiar la instituțiile verificate, în fond, nu a avut o tendință majoră de îmbunătățire față de perioada anterioară, acesta fiind afectat de prezența aceluiași probleme, deficiențe și abateri, consemnate și în cadrul controlului precedent efectuat de către Curtea de Conturi la instituțiile din domeniul vizat, urmare lipsei unei voințe manageriale a conducătorilor entităților verificate, precum și neîntreprinderii măsurilor de către organele ierarhic superioare privind executarea cerințelor indicate în Hotărârea menționată a Curții de Conturi.

### ***Recomandări Parlamentului:***

*- Să solicite Guvernului informarea Parlamentului despre măsurile întreprinse întru optimizarea și eficientizarea cheltuielilor bugetare alocate pentru întreținerea instituțiilor de învățământ mediu de specialitate.*

### **III.1.3.3. Învățământul superior**

#### **Catedrele militare din cadrul instituțiilor de învățământ superior**

##### **Rezumat**

Revizia financiară a activității catedrelor militare pe perioada anului 2007 din cadrul a 7 instituții de învățământ superior a relevat unele deficiențe, nereguli și neclarități privind stabilirea plăților pentru instruirea la catedra militară, formarea veniturilor neautorizate, o parte din acestea neîntemeiat rămânând la dispoziția catedrelor, admiterea unor încălcări ale legislației în vigoare la retribuirea muncii și la ținerea evidenței mijloacelor speciale, utilizarea mijloacelor acumulate preponderent la remunerarea personalului și mai puțin – la dezvoltarea bazei tehnico-materiale.

<sup>30</sup> „Cu privire la plasarea în câmpul muncii a absolvenților instituțiilor de învățământ superior și mediu de specialitate de stat”.

## Context

Catedrele militare din cadrul instituțiilor de învățământ superior sînt create în temeiul hotărîrii senatului instituției de învățământ superior universitar de stat, cu o coordonare prealabilă cu Ministerul Apărării, în scopul pregătirii cetățenilor pentru apărarea Patriei, completării rezervelor Forțelor Armate, precum și selectării unor candidați pentru încadrarea în serviciul militar prin contract.

Instruirea militară a studenților la catedra militară se efectuează în mod benevol, cu excepția catedrei militare a Universității de Stat de Medicină și Farmacie „N.Testemițanu”, la care instruirea se desfășoară în mod obligatoriu și cu acoperirea cheltuielilor totalmente de la componenta de bază a bugetului de stat.

Actualmente, în Republica Moldova catedre militare sînt create la 12 instituții de învățământ superior universitar. Curtea de Conturi a efectuat revizia financiară a activității a 7 catedre militare<sup>31</sup>.

## Constatări și analize

Au fost constatate următoarele deficiențe și nereguli:

- **MA**, neținînd cont de prevederile Regulamentului aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.587<sup>32</sup>, n-a stabilit în anul 2007 catedrelor militare numărul de persoane pentru formarea soldaților, sergenților și ofițerilor de rezervă în funcție de necesitățile Forțelor Armate ale Republicii Moldova.

- Plățile pentru instruirea persoanelor la catedrele militare n-au fost reglementate prin acte normative pentru toate instituțiile de învățământ. **Guvernul** nu a aprobat cuantumul plății pentru instruirea la catedra militară a **UASM** potrivit prevederilor Legii nr.847-XIII, ceea ce a dus la încasarea unei plăți pentru instruire, în mărime de 1500 lei, față de cea de 1350 lei stabilită pentru instruire la catedrele militare ale instituțiilor de învățământ din cadrul Ministerului Educației și Tineretului conform Hotărîrii Guvernului nr.196 din 22.02.2007<sup>33</sup>.

- **UTM** a format venituri neautorizate în urma încasării de la fiecare student, pentru trecerea comisiei medicale, a supraplății în mărime de 150 lei față de norma stabilită de Guvern, încasînd neregulamentar suma de 277,5 mii lei, din care 77,7 mii lei au rămas neîntemeiat la dispoziția instituției.

- La remunerarea muncii angajaților catedrelor militare din cadrul instituțiilor verificate nu s-a ținut cont de prevederile Legii nr.355-XVI, fiind aplicate prescripțiile Hotărîrii Guvernului nr.302 din 30.03.2000<sup>34</sup>, normele căreia nu corespund noilor condiții de salarizare. Toate catedrele militare verificate au

---

<sup>31</sup> Universitatea de Stat din Moldova (în continuare – USM), Universitatea Tehnică a Moldovei (în continuare – UTM), Universitatea Pedagogică de Stat „Ion Creangă” (în continuare – UPS), Academia de Studii Economice a Moldovei (în continuare – ASEM), Universitatea de Stat de Educație Fizică și Sport (în continuare – USEFS), Universitatea Agrară de Stat din Moldova (în continuare – UASM), Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „N.Testemițanu” (în continuare – USMF).

<sup>32</sup> „Despre aprobarea Regulamentului de funcționare a catedrelor militare din cadrul instituțiilor de învățământ superior universitar de stat”.

<sup>33</sup> „Cu privire la mijloacele speciale ale instituțiilor subordonate Ministerului Educației și Tineretului”.

<sup>34</sup> „Cu privire la majorarea salariilor angajaților din ramurile bugetare ale sferei sociale”.

stabilit adaosuri și premii în funcție de veniturile pe mijloace speciale. Unor persoane încadrate în serviciu la catedrele militare le-au fost stabilite adaosuri care au depășit salariul funcției de 5 ori.

- **UTM** a stabilit neregulamentar suplimente în afara salariului funcției, efectuând cheltuieli neîntemeiate în sumă totală de 50,8 mii lei. Totodată, au fost achitate premii cu o depășire a mijloacelor planificate în sumă de 122,0 mii. lei, nerespectând Hotărârea Guvernului nr.381 din 13.04.2006<sup>35</sup>.

- Mijloacele acumulate în majoritate sînt utilizate la remunerarea personalului catedrelor, precum și al celui auxiliar, și mai puțin – la dezvoltarea bazei tehnico-militare.

### ***Recomandări Parlamentului:***

*Să solicite Guvernului:*

- *perfecționarea actelor normative și departamentale care reglementează activitatea catedrelor militare;*

- *aprobarea cuantumului plății pentru instruirea studenților la catedra militară a Universității Agrare de Stat din Moldova.*

## **III.1.4. Alte servicii legate de activitatea economică**

### **Comisia Națională a Pieței Financiare**

#### **Rezumat**

În perioada supusă reviziei financiare (anii 2006-2007), Comisia Națională a Pieței Financiare (CNPF) a efectuat cheltuieli în limitele aprobate de Parlament, asigurînd, în același timp, venituri peste mărimile aprobate. Managementul financiar a fost afectat de lipsa unui control intern eficient asupra executării propriilor decizii, aplicării procedurilor legale de achiziții publice, ținerii evidenței contabile și raportării financiare. Drept urmare, 54,2% din achizițiile de mărfuri, lucrări și servicii în anul 2006 au fost efectuate cu nerespectarea actelor legislative în vigoare. Evidența contabilă și rapoartele financiare conțin denaturări.

#### **Context**

Conform Legii nr.192-XIV din 12.11.1998<sup>36</sup>, CNPF este o autoritate autonomă a administrației publice centrale, responsabilă față de Parlament, care reglementează și autorizează activitatea participanților la piața financiară nebanară, precum și supraveghează respectarea legislației de către ei.

CNPF a fost constituită la 06.09.2007, prin reorganizarea Comisiei Naționale a Valorilor Mobiliare (CNVM) în temeiul Legii nr.129-XVI din 07.06.2007<sup>37</sup>. În procesul reorganizării, Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Asigurărilor și Fondurilor Nestatale de Pensii și Serviciul supravegherii de stat a

<sup>35</sup> „Cu privire la condițiile de salarizare a personalului din unitățile bugetare în baza Rețelei tarifare unice”.

<sup>36</sup> „Privind Comisia Națională a Pieței Financiare” (cu modificările și completările ulterioare).

<sup>37</sup> „Pentru modificarea și completarea Legii nr.192-XIV din 12 noiembrie 1998 „Privind Comisia Națională a Valorilor Mobiliare”.

activității asociațiilor de economii și împrumut ale cetățenilor de pe lângă Ministerul Finanțelor au fost reorganizate prin absorbție la CNPF, care a devenit succesoarea lor.

Ca urmare a constituirii CNPF, investiții ei cu putere de decizie, de dispensă, de interdicție, de intervenție, de control și de sancționare disciplinară și administrativă, în limitele stabilite de legislație, piața financiară nebancaară în anul 2007 a înregistrat modificări în plan instituțional și regulator.

### **Constatări**

Analiza încasării veniturilor în anii 2006-2007 denotă un ritm anual de creștere de circa 1,5 ori și o executare peste mărimile aprobate în medie de 33%. Totodată, în anii 2006-2007 (semestrul I), nu au fost încasate toate plățile regulamentare, CNPF lipsindu-se în așa mod de unele surse de finanțare, inclusiv necesare pentru formarea și întreținerea bazei informaționale publice privind emitenții, titularii de licență și funcționarea pieței valorilor mobiliare.

În ansamblu, limitele de cheltuieli aprobate de Parlament, atât cele efective, cât și cele de casă, au fost respectate.

Aproximativ 1/2 din volumul total al achizițiilor s-au efectuat cu încălcarea prevederilor regulamentare ale achiziției de mărfuri, lucrări și servicii pentru necesitățile statului. Concomitent, pe parcursul efectuării achizițiilor de mărfuri, lucrări și servicii pentru necesitățile CNVM, au fost stabilite abordări neuniforme privind procedurile de achiziții (unele dări de seamă se prezentau la ARMAPAU, iar altele nu).

Evidența contabilă s-a ținut cu încălcarea unor norme regulamentare, fapt care nu asigură integritatea patrimoniului și care a influențat asupra veridicității înregistrărilor contabile și a rapoartelor financiare.

### **Analize**

Factorii principali care au generat majorarea veniturilor CNPF au fost creșterea anuală față de perioadele de gestiune precedente a emisiunii de valori mobiliare în medie de 1,8 ori și evoluția tranzacțiilor de cumpărare-vânzare a valorilor mobiliare care a înregistrat în anul 2007 o creștere de 1,6 ori față de anul 2005.

Nerespectarea legislației din domeniul achizițiilor publice a fost explicată de fosta conducere a CNPF prin faptul că au considerat că organele (instituțiile) publice cu autonomie financiară nu erau obligate să aplice legislația din domeniul achizițiilor publice. O altă cauză este că sistemul de control intern nu a asigurat depistarea riscurilor în procesul managementului financiar și respectarea propriilor decizii. Ținerea evidenței contabile cu încălcarea unor norme regulamentare a condiționat ca rapoartele financiare să conțină denaturări.

### **Concluzie**

Deși veniturile și cheltuielile CNPF au fost realizate în mărimi pozitive față de limitele aprobate, nerespectarea legislației privind achizițiile publice a lipsit CNPF de posibilitatea efectuării unor procurări de lucrări, bunuri și servicii în

condiții de concurență, iar contabilizarea operațiunilor economice necesită îmbunătățiri pentru a produce rapoarte financiare veridice.

### **III.1.5. Proiecte finanțate din surse externe**

#### **III.1.5.1. Proiectul de aprovizionare cu apă și canalizare**

##### **Rezumat**

Rezultatele și impactul implementării Proiectului au fost apreciate ca satisfăcătoare, iar părțile vulnerabile sînt: calitatea redusă a lucrărilor de proiectare; achizițiile de bunuri cu accent pe preț, dar nu și pe calitate; termenul mic de garanție a unor bunuri și procurarea nerațională a lor. Persistă riscul imposibilității achitării creditului de către beneficiar, rambursarea lui rămînînd pe seama garantului, datorită faptului că venitul net al întreprinderilor este mai mic decît toate datoriile lor.

Nerespectarea graficului tragerii sumelor din creditul acordat de către IDA a cauzat extinderea Proiectului și achitarea unei taxe de angajament în sumă de 162,4 mii dolari SUA.

Data fiind constatarea unor încălcări fiscale, precum și includerea în actele de îndeplinire a lucrărilor la Î.M. „Apă-Canal” or. Cahul a unor lucrări care, de fapt, nu s-au executat de către antreprenor, materialele respective au fost transmise Inspectoratului Fiscal Principal de Stat și, respectiv, Centrului pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției, pentru investigații după competență.

##### **Context**

Potrivit Acordului de credit pentru dezvoltare din 09.06.2003, Asociația Internațională pentru Dezvoltare a Băncii Mondiale a acordat Republicii Moldova un împrumut în valoare de 8,8 milioane Drepturi Speciale de Tragere (DST), echivalent cu 12,0 mil. dolari SUA, pentru implementarea la 6 Întreprinderi „Apă-Canal” a Proiectului de aprovizionare cu apă și canalizare, cofinanțat de către Guvernul Republicii Moldova. Cele 6 întreprinderi beneficiare de credit sînt întreprinderile „Apă-Canal” din orașele Soroca, Ștefan Vodă, Cahul, Orhei, mun. Bălți și s. Corjova (raionul Criuleni).

Scopul Proiectului a fost îmbunătățirea performanței tehnice și a eficienței sistemelor de aprovizionare cu apă și canalizare la Întreprinderile „Apă-Canal” beneficiare din zonele rurale, sporirea veniturilor regiilor selectate și consolidarea capacităților instituționale ale acestora. Proiectul constă din 5 componente, care presupun: investiții pentru îmbunătățirea alimentării cu apă în zona urbană; alimentarea cu apă în spațiul rural; consolidarea instituțională; servicii de inginerie și consultație și gestionarea Proiectului.

Creditul a fost acordat în termene-standard IDA, cu scadența de 40 de ani, inclusiv perioada de grație - 10 ani. De asemenea, Ministerul Finanțelor urma să achite IDA o rată anuală a dobînzii în mărime de 0,75% din suma trasă a creditului și o taxă de angajament pentru suma principală netrasă a creditului de 0,5% anual,

perioada de valorificare a creditului fiind stabilită pentru anii 2003-2007. Pe parcurs, la solicitarea Ministerului Finanțelor, termenul de închidere a Proiectului a fost prelungit pînă la 30.06.2008, iar debursările ulterioare din credit pentru executarea cererilor de tragere au fost efectuate pînă la 31.10.2008.

În scopul gestionării și monitorizării procesului de implementare a Proiectului, prin Hotărîrea Guvernului nr.986 din 11.08.2003<sup>38</sup>, a fost creată UIPAAC.

### **Constatări**

- Pentru implementarea Proiectului de aprovizionare cu apă și canalizare, UIPAAC a gestionat 14921,6 mii dolari SUA, echivalentul a 184214,7 mii lei, inclusiv surse externe în sumă de 13748,9 mii dolari SUA (92,1%) și surse interne în sumă de 1172,7 mii dolari SUA (7,9%). La 31.10.2008, mijloacele financiare acumulate au fost utilizate pe deplin.

- Comitetul de supraveghere al UIPAAC nu a fost convocat în termenele regulamentare, iar lucrările de reabilitare a rețelelor de canalizare au demarat cu întârziere și în lipsa documentației de proiect expertizate în modul stabilit.

- La achiziționarea lucrărilor prin metoda Licităției competitive naționale nu s-au respectat procedurile de achiziție prevăzute în Legea nr.1166-XIII din 30.04.1997<sup>39</sup>; nu s-a respectat Planul de implementare a Proiectului privind procurările; nu s-a monitorizat executarea contractelor; nu s-au calculat și încasat penalități pentru livrări întârziate; n-a fost asigurată utilizarea eficientă a mijloacelor debursate din împrumut, efectuîndu-se procurări de bunuri care nu satisfac scopul Proiectului; nu este soluționată problema compensării daunei pricinuite în legătură cu deteriorarea autoturismului „VW Touareg”.

- Au fost admise majorări ale volumelor lucrărilor de construcție cu suma de 491,6 mii lei și n-a fost asigurată în modul convenit supravegherea tehnică a lucrărilor.

- Nu s-au reținut la sursa de plată impozitele și alte plăți din veniturile persoanelor fizice, precum și nu s-a calculat TVA în sumă de 438,8 mii lei la achitățile efectuate de către Î.M. „Apă-Canal” or. Cahul față de antreprenori.

- Evidența contabilă nu s-a ținut în aspect sintetic, analitic, pe tipuri de cheltuieli, iar rapoartele nu s-au întocmit conform legislației naționale.

- Unele Întreprinderi „Apă-Canal” participante la Proiect nu au implementat pe deplin recomandările auditului extern, expuse în scrisorile adresate conducerii.

### **Analize**

Planificarea neadecvată a sumelor alocate la categoriile de cheltuieli „Lucrări” și „Bunuri” a determinat necontractarea lucrărilor de reabilitare a rețelelor de apă și canalizare și stocarea la depozit a bunurilor procurate din mijloacele creditului.

---

<sup>38</sup> „Cu privire la crearea Unității de implementare a proiectelor de aprovizionare cu apă și canalizare”.

<sup>39</sup> Legea achiziției de mărfuri, lucrări și servicii pentru necesitățile statului nr. 1166-XIII din 30.04.1997. Abrogată prin Legea nr.96-XVI din 13.04.2007.

Din motiv că companiile de consultanță au prestat servicii neconforme, nu au livrat integral echipamentele specificate în contract, iar documentația de proiect a fost prezentată cu întârziere și necorespunzător standardelor naționale în domeniu, lucrările s-au contractat cu surse suplimentare și cu alți proiectanți.

Nerespectarea graficului de tragere a sumelor din credit a determinat extinderea Proiectului, favorizând și achitarea din bugetul de stat a taxei de angajament.

Tergiversarea de către întreprinderile recreditate a graficului achitărilor va impune rambursarea și deservirea creditului din contul bugetului de stat și bugetelor autorităților locale.

Nerespectarea cadrului legal în domeniul contabilității a condiționat efectuarea unor cheltuieli operaționale neeficiente și a unor plăți neregulate, trecerea la cheltuieli a unor mijloace în lipsa documentelor justificative.

### **Concluzii**

Eficiența Proiectului a fost afectată de lacunele admise în planificare și organizare, precum și de monitorizarea și evaluarea neadecvată pe parcursul implementării acestuia. Capacitatea economică a beneficiarilor de credite urmează a fi îmbunătățită esențial, pentru a nu admite rambursarea creditului din bugetele garanțiilor.

### **Recomandări Parlamentului :**

*- Să solicite Guvernului acordarea unei atenții deosebite etapei de planificare și organizare a proiectelor investiționale, de creare a sistemelor eficiente de management, monitorizare și evaluare a acestora, astfel încât să fie micșorate la minimum necesitățile de prelungire a termenelor de realizare propriu-zisă a proiectelor, raportate la aprecierea eficienței implementării acestora.*

### **III.1.5.2. Fondul de investiții sociale din Moldova**

#### **Rezumat**

În perioada anilor 1998-2007, Fondul de investiții sociale din Moldova (FISM) a administrat 62,7 mil.dolari SUA pentru finanțarea programelor „Școli și grădinițe”, „Sisteme de gaz”, „Drumuri”, „Sisteme de apă și canalizare” și altele. În pofida faptului că în total au fost implementate peste 1130 de micro/subproiecte, sau cu 30% mai mult decât indicatorii stabiliți pentru întregul Proiect al FISM, solicitările din partea diferitor solicitanți au depășit mai mult de 2 ori posibilitățile de finanțare ale FISM.

În timp ce la situația din 31.12.2007, valoarea a 166 de micro/subproiecte finalizate în anii 2006-2007 în sumă de 162,2 mil.lei nu era transmisă beneficiarilor, organele administrației publice locale nu au asigurat luarea la bilanțurile instituțiilor publice a obiectelor construite și reparate capital din sursele finanțate din contul FISM în sumă de 36,4 mil.lei.



FISM nu a fost înregistrat la Camera Înregistrării de Stat, iar statutul și prevederile legale ce reglementează activitatea sa n-au fost aduse în concordanță cu modificările legislației bugetare. Evidența contabilă a Proiectului urmează a fi îmbunătățită.

### **Context**

FISM este un Proiect constituit de către Guvernul Republicii Moldova în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr.468 din 19.05.1997<sup>40</sup>, în baza acordurilor guvernamentale, încheiate cu Banca Mondială și Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID).

Obiectivele de bază ale FISM sînt orientate spre ameliorarea condițiilor de trai pentru populația rurală, în special pentru populația săracă, prin satisfacerea cererilor din partea comunităților privind reabilitarea infrastructurii sociale și economice, inclusiv a programelor de perfecționare a învățămîntului primar și a serviciilor de ocrotire a sănătății; dezvoltarea capacităților comunităților de a lua decizii, de a se organiza și de a activa în comun etc.

Partenerii de bază ai FISM sînt unitățile administrativ-teritoriale din Republica Moldova, circa 800 de localități. Rolul FISM constă în susținerea financiară la un nivel de 70%-97% din costul propunerilor de micro/subproiect și în facilitarea și monitorizarea grupurilor comunitare care implementează micro/subproiecte.

### **Constatări**

- În perioada anilor 1998-2007, Fondul de investiții sociale din Moldova a administrat 62,7 mil.dolari SUA, inclusiv sursele externe au constituit 70,5%, contribuția Guvernului Republicii Moldova – 13,1% și mijloacele acumulate de la comunități – 16,4%. În perioada menționată, din partea diferitor solicitanți (autoritățile publice locale și asociațiile obștești/organizațiile neguvernamentale) au fost primite solicitări, care depășesc mai mult de 2 ori posibilitățile de finanțare ale FISM, în realitate fiind realizate 1133 de micro/subproiecte față de 871 de micro/subproiecte conform indicatorilor stabiliți pentru întregul Proiect al FISM. Totodată, unele solicitări nu au corespuns cerințelor stabilite.

- La momentul efectuării controlului, FISM nu dispunea de Certificat de înregistrare, eliberat de Camera Înregistrării de Stat în conformitate cu prevederile Legii nr.1265-XIV din 05.10.2000<sup>41</sup> și ale Legii nr.220-XVI din 19.10.2007<sup>42</sup>.

- La 31.12.2007, soldul dobînzilor bancare calculate la mijloacele bănești acumulate de la comunități în Proiectul FISM 1 a constituit 5,0 mil. lei, sau 6,7% din suma totală a soldului la conturile curente deschise în băncile comerciale.

- În rezultatul controlului fiscal efectuat de către IFS pe perioada de activitate 01.01.1998 – 16.07.2001, s-a stabilit că, pe anii 1998-2001, n-au fost reținute la sursa de plată impozitul pe venitul persoanelor fizice și alte contribuții.

<sup>40</sup> „Cu privire la constituirea Fondului de investiții sociale din Moldova”.

<sup>41</sup> „Cu privire la înregistrarea de stat a întreprinderilor și organizațiilor”. Abrogată la 30.05.2008 prin Legea nr.220-XVI din 19.10.2007.

<sup>42</sup> „Privind înregistrarea de stat a persoanelor juridice și a întreprinzătorilor individuali”.

- Politica de contabilitate a FISM a fost formulată în baza Legii contabilității nr.426-XIII din 04.04.1995<sup>43</sup>, SNC, Planului de conturi contabile al activității economico-financiare a întreprinderilor, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor nr.174 din 25.12.1997, și a fost aprobată prin Decizia Consiliului național al FISM în anul 1998, însă pînă în prezent n-a fost ajustată la reglementările în vigoare, deși atît legislația contabilă, cît și cea financiară au suportat multiple modificări și completări.

- Evidența contabilă, raportarea financiară și statistică conțin denaturări și abateri de la normele stabilite.

### **Analize**

- Existența soldurilor de mijloace bănești din contribuțiile comunităților denotă și faptul că unele autorități publice nu țin la control însușirea în mod operativ a mijloacelor transferate în formă de contribuție la diferite proiecte, immobilizînd pe termene îndelungate mijloacele propriilor bugete și ale cetățenilor.

- Un domeniu de risc important rămîne a fi fluctuația cadrelor care au beneficiat de instruire din sursele Proiectului.

- Lipsa unui mecanism de verificare în cadrul raportării financiare a permis netransmiterea la balanța beneficiarilor, precum și neluarea la balanța acestora a unor obiective construite sau reparate din contul mijloacelor FISM.

### **Concluzii**

FISM nu dispune de mijloace financiare suficiente pentru satisfacerea necesităților reale ale solicitanților.

Documentele statutare și de politică contabilă ale FISM sînt învechite și necesită a fi actualizate și conformate la legislația în vigoare.

Organele administrației publice locale nu au asigurat luarea la bilanțurile instituțiilor publice a obiectivelor construite și reparate capital din sursele finanțate din contul FISM în sumă de 36,4 mil.lei.

### ***Recomandări Parlamentului:***

- *Să încurajeze comunitățile în acumularea și depunerea contribuțiilor în proiecte sociale, asigurînd durabilitatea funcționării acestora.*

- *Să solicite de la Guvern în cazurile înregistrării de noi proiecte investiționale să determine clar în documentele de constituire statutul juridic corelat la sursele de finanțare, modul de impozitare, ținere a evidenței contabile și raportare financiară.*

## **III.2. Integritatea și gestionarea patrimoniului public**

---

<sup>43</sup> Abrogată la 01.01.2008 prin Legea nr.113-XVI din 27.04.2007.

### III.2.1. Integritatea și gestionarea patrimoniului de stat de către întreprinderile de stat din subordinea Ministerului Economiei și Comerțului în anii 2007-2008

#### Rezumat

Auditul regularității monitorizării de Ministerul Economiei și Comerțului a gestionării patrimoniului de stat de către întreprinderile de stat din subordine și auditele regularității gestionării patrimoniului de stat de către 5 întreprinderi de stat<sup>44</sup> pe anii 2007-2008 au constatat neregularități la gestionarea patrimoniului public, precum și neconformități în rapoartele financiare, ce se exprimă prin:

- nerealizarea pe deplin în perioadele precedente perioadei auditate, conform cadrului normativ, a tuturor atribuțiilor de fondator al întreprinderilor de stat de către autoritățile administrației publice centrale de specialitate;
- neîndeplinirea în mod regulamentar a cerințelor de transmitere a întreprinderilor împreună cu documentele necesare de către fostele autorități ale administrației publice centrale de specialitate;
- gestionarea inefficientă a patrimoniului public;
- neînregistrarea patrimoniului conform normelor legale;
- nerespectarea normelor la evidența și inventarierea bunurilor, ce creează riscul neasigurării integrității patrimoniului public;
- existența datoriilor și creanțelor;
- neveridicitatea înregistrărilor în rapoartele financiare.

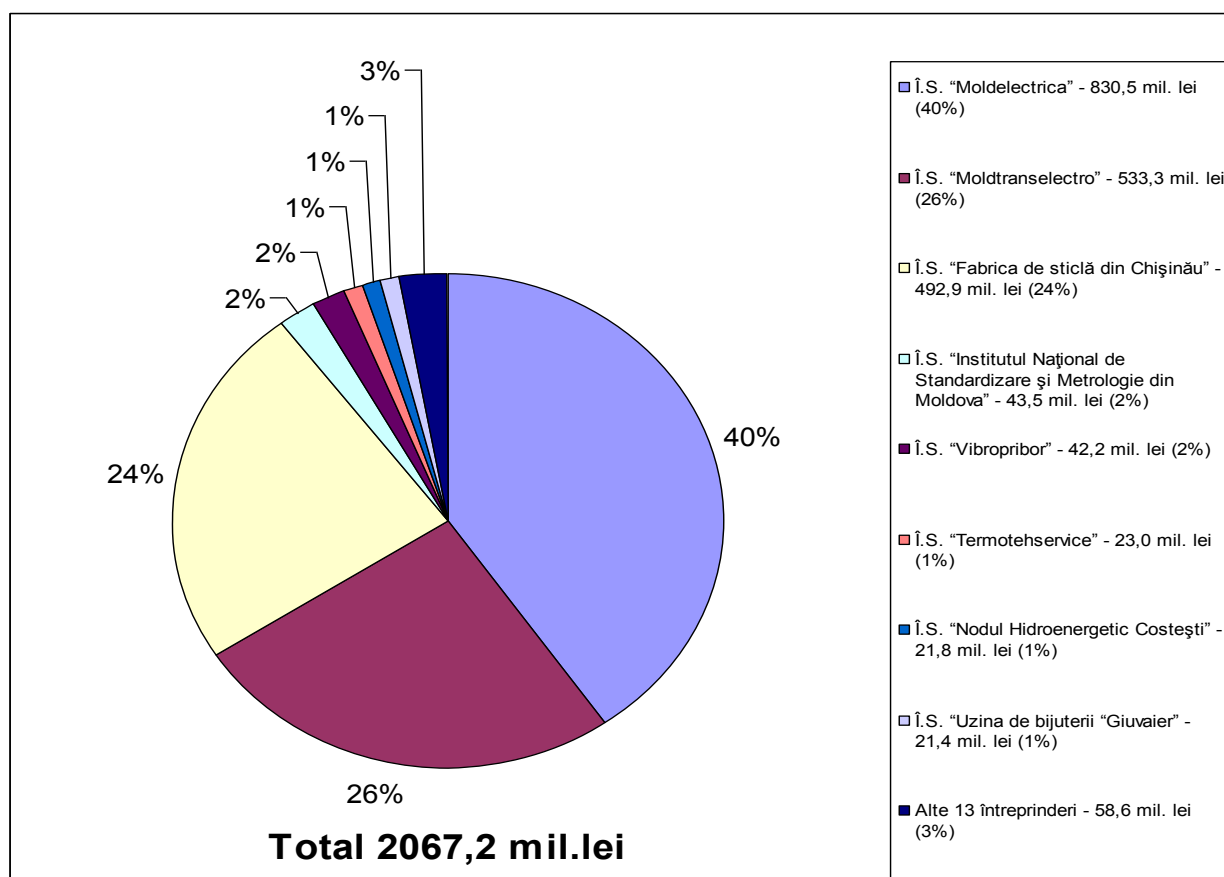
#### Context

Valoarea activelor ale 21 de întreprinderi de stat monitorizate de către Ministerul Economiei și Comerțului, conform rapoartelor financiare, la 31.12.2008, a constituit 2067,2 mil. lei, diminuându-se cu 199,1 mil. lei față de valoarea înregistrată la 31.12.2006.

*Structura patrimoniului transmis în gestiunea întreprinderilor de stat monitorizate de către Ministerul Economiei și Comerțului la situația din 31.12.2008*

---

<sup>44</sup> Î.S. “Fabrica de sticlă din Chișinău”; Î.S. “Vibropribor”; Î.S. Uzina de bijuterii din Chișinău “Giuvaier”; Î.S. “Institutul Național de Standardizare și Metrologie”; Î.S. „Moldelectrica”.



Sursa: Rapoartele financiare ale întreprinderilor de stat pe anul 2008

Curtea de Conturi, ținând cont de nivelul de semnificație a valorii patrimoniului transmis în gestiunea întreprinderilor, a supus auditului următoarele întreprinderi: Î.S. "Fabrica de sticlă din Chișinău"; Î.S. "Vibropribor"; Î.S. Uzina de bijuterii din Chișinău "Giuvaier"; Î.S. "Institutul Național de Standardizare și Metrologie"; Î.S. „Moldelectrica”, patrimoniul cărora constituie **69,2% din totalul patrimoniului gestionat de către întreprinderile de stat monitorizate de minister.**

### Constatări

**Î.S. "Fabrica de sticlă din Chișinău"**, în anul 2007, în comparație cu anul 2006, a înregistrat majorarea veniturii din vânzări cu 4,8 mil. lei (1,8%) și costului vânzării cu 10,8 mil. lei (4,8%), pe când în anul 2008, față de anul 2007, aceiași indicatori s-au micșorat cu 26,4 mil. lei (9,5%) și, respectiv, cu 49,0 mil. lei (20,9%). Creșterea profitului brut în anul 2008 se datorează reducerii cheltuielilor, ca rezultat al sistării în anul 2007 a procesului de producție și al conservării unor mijloace fixe (cu valoarea de 81,8 mil. lei, sau 30% din totalul acestora). Valoarea materialelor a înregistrat o majorare în această perioadă cu 8,6 mil. lei, în același timp stocurile de materie primă formate în anii precedenți (4,8 mil. lei) determină riscul că materialele nu vor fi folosite în activitatea de producție.

Auditul a constatat unele nereguli la gestionarea patrimoniului și neconformități înregistrate în rapoartele financiare, care au fost condiționate, în

majoritate, de modul de formare a întreprinderii de stat, acestea exprimându-se prin:

- Lipsa informației generalizate privind suprafața totală a încăperilor aflate în proprietate, cu delimitarea destinației lor (administrative și de producție), iar asupra terenurilor aferente acestora lipsește înregistrarea drepturilor, ceea ce determină riscul neasigurării integrității patrimoniului public.

- În rapoartele financiare, la active materiale în curs de execuție, au fost înregistrate utilaje procurate în anii precedenți (3,7 mil. lei), neutilizate conform destinației, ceea ce majorează riscul imobilizării activelor.

- Investițiile pe termen lung, înregistrate în valoare de 1,1 mil. lei, nu există, acest fapt fiind cauzat, în majoritate, de transmiterea lor de la fosta Societate pe Acțiuni – Întreprinderii de Stat.

- Înregistrările la producția finită cu valoarea de 0,7 mil. lei nu sînt confirmate documentar și reprezintă producție finită ce a fost transmisă pentru păstrare în perioadele de pînă la crearea întreprinderii. La depozite există producție cu termen de fabricare mai mare de 2 ani în sumă de 4,4 mil. lei, cu o probabilitate de realizare foarte mică, ceea ce determină riscul trecerii ei la pierderi.

- Valoarea mărfurilor în sumă de 1,3 mil. lei nu este confirmată documentar.

- În totalul creanțelor, care, la 31.12.2008, au constituit 94,1 mil. lei, cele cu termenul de prescripție expirat însumează 5,5 mil. lei (formate pe parcursul activității Î.S. „Fabrica de sticlă din Chișinău”), iar cele compromise – 49,6 mil. lei (formate de către S.A. „Fabrica de sticlă din Chișinău”).

- Pentru creanțele compromise întreprinderea suportă consecințe financiare, urmare calculării de către IFPS a sancțiunilor în sumă de 3,6 mil. lei pentru nerespectarea termenelor de repatriere a mijloacelor bănești.

- Datoriile creditoare pe termen scurt, înregistrate în rapoartele financiare, la 31.12.2008, au fost de 76,8 mil. lei, ponderea semnificativă constituind-o datoria față de S.A. „Moldova Gaz” – 59,9 mil. lei, din care datoriile istorice formate la momentul formării Întreprinderii de Stat – 50,6 mil. lei.

- Analiza echilibrării încasării creanțelor istorice (49,6 mil. lei) cu achitarea datoriilor creditoare istorice (50,6 mil. lei) denotă un risc major al stabilității financiare a Î.S. „Fabrica de sticlă din Chișinău”.

- Întreprinderea a livrat la 10 entități, în perioada anilor 2007-2008, produse din sticlă, fără a ține cont de clauzele contractuale referitor la termenul-limită de achitare pentru producția realizată, ceea ce a determinat înregistrarea, la data de 31.12.2008, a creanțelor în sumă de 15,3 mil. lei.

- Lipsesc reglementări privind modul de achiziționare a diferitor tipuri de mărfuri, lucrări și servicii, ceea ce determină riscul de procurare neeficientă sau la prețuri majorate a mărfurilor, lucrărilor și serviciilor.

**Î.S. „Vibroprigor”.** În rezultatul analizei eficienței activității întreprinderii, s-a constatat că, în perioada anilor 2007-2008, întreprinderea a înregistrat profit în sumă de 3,7 mil. lei și, respectiv, 0,6 mil. lei, care se datorează amnistiei fiscale din anul 2007 (6,1 mil. lei).

**În rezultatul realizării misiunii de audit la întreprindere, s-a constatat că:**

➤ *La înregistrarea și înstrăinarea bunurilor imobile întreprinderea a admis abateri de la normele stabilite, și anume:*

- nu este înregistrat în organele cadastrale dreptul asupra acestor bunuri imobile, inclusiv asupra terenului aferent cu suprafața de 8,6 ha (conform statutului), ceea ce creează riscul major privind integritatea patrimoniului public;
- realizarea blocului utilitar și cazangeriei grădiniței de copii (str. Melestiu 18 lit.A), a fost efectuată, neținându-se cont de prevederile normelor legale, nefiind coordonată cu Ministerul Educației și Tineretului, iar nerespectarea actelor normative la efectuarea acestei tranzacții a determinat diminuarea costului obiectului vândut cu 0,8 mil. lei;
- Consiliul de Administrație, la realizarea unor încăperi ale complexului sportiv, a avut o atitudine formală, nedeterminând în procesele-verbale necesitatea realizării și decizia referitor la această tranzacție;
- factorii de decizie ai întreprinderii n-au realizat măsuri în vederea restabilirii dreptului asupra patrimoniului înstrăinat (două obiective) și recuperării activelor sau a costului lor, care sînt incluse în capitalul statutar cu valoarea de 3,4 mil. lei.

➤ *Verificarea regularității calculării veniturilor din darea în chirie a încăperilor a constatat nereguli semnificative, și anume:*

- n-au fost prezentate actele de primire-predare a încăperilor transmise în locațiune, cu calificarea stării tehnice a spațiilor, lipsa cărora determină ratarea veniturilor;
- creanțele formate din darea în chirie a încăperilor în perioada auditată au înregistrat o creștere, neîncasarea unora din ele nefiind explicată;
- în rezultatul inventarierii încăperilor transmise în chirie, în perioada desfășurării auditului s-au stabilit unele neconformități, determinate de necorespunderea spațiilor transmise în chirie; neaplicarea coeficienților stabiliți la calcularea cuantumului chiriei; determinarea cuantumului chiriei, neținînd cont de cel mediu pe piață, ceea ce a condiționat ratarea veniturilor în sumă de 754,7 mii lei și neobținerea veniturilor posibile în sumă de 687,9 mii lei;
- în cadrul testării regularității activității organelor de conducere, remunerării și exercitării funcțiilor de către acestea, s-au constatat nereguli la numirea componentei Consiliului de Administrație, precum și la unele remunerări efectuate, procesele-verbale ale ședințelor, în majoritate, fiind întocmite neregulamentar.

***Verificarea veridicității rapoartelor financiare a constatat unele neconformități:***

- activele materiale în curs de execuție în valoare de 1,7 mil. lei nu sînt însoțite de documente confirmative;
- bunurile în valoare 8,0 mil. lei au fost reflectate incorect și urmează a fi trecute la fonduri fixe;
- datoria în sumă de 3,5 mil. lei nu este înregistrată în evidență.

La **Î.S. Uzina de bijuterii din Chișinău „Giuvaier”**, conform datelor din rapoartele financiare, se relevă o tendință de înrăutățire în dinamică a indicatorilor economici. N-au fost realizate prognozele stabilite în planurile de afaceri pe anii 2007-2008. Totodată, s-a înregistrat o majorare a datoriilor creditoare, cele mai considerabile fiind față de buget și față de băncile comerciale pentru împrumuturile contractate.

În ultimii doi ani, a scăzut volumul producției fabricate de la 9,0 mil. lei în anul 2007 până la 8,6 mil. lei – în anul 2008, totodată majorându-se pierderile din activitatea economico-financiară (cu 220,4 mii lei), care au fost cauzate de creșterea cheltuielilor generale și administrative cu 226,8 mii lei. Datoriile întreprinderii înregistrate la 31.12.2008 au constituit 7,8 mil. lei, cu 2,5 mil. lei mai mult față de anul 2007, cele mai semnificative datorii fiind față de bugetul public național (3,9 mil. lei), în timp ce în perioadele precedente acestea i-au fost anulate datorii în sumă de 3,6 mil. lei.

- În cadrul testării regularității operațiunilor la capitolul „Mijloace fixe”, s-au constatat unele neregularități, exprimate prin: neefectuarea inventarierii mijloacelor fixe și a altor bunuri materiale în conformitate cu prevederile actelor normative în acest domeniu.

- Întreprinderea are înregistrate active financiare pe termen lung în sumă de 172,1 mii lei, care nu sînt confirmate documentar, iar creanțele pe termen lung în sumă de 177,6 mii lei reprezintă datoria debitoare a unei bănci comerciale, care va fi imposibil de recuperat din motivul falimentării acesteia.

- În rezultatul testării evidenței stocurilor de mărfuri și materiale, s-a constatat neconcordanța datelor din evidența analitică cu cele din evidența sintetică a metalelor prețioase, prin neconfirmarea valorică și cantitativă, ceea ce majorează riscul autenticității datelor și integrității bunurilor prețioase.

- În perioada auditată nu s-a efectuat inventarierea mărfurilor și materialelor, a stocurilor de producție la finele anului financiar, a mărfurilor procurate și transmise pentru prelucrare – corelate cu producția confecționată, a producției transmise în realizare, a celei în curs de execuție și a soldurilor la finele perioadelor de raportare. Lipsa evidenței continue a acestor procese determină devieri esențiale între evidența sintetică și analitică.

- Factorii de decizie ai întreprinderii au efectuat remunerări suplimentare, în lipsa prevederilor regulamentare, utilizînd mijloace financiare în sumă de 2,0 mil. lei.

**Î.S. „Institutul Național de Standartizare și Metrologie”**, conform prevederilor statutului, organizează și execută lucrări științifice și practice orientate spre realizarea în republică a politicii unice în domeniul standardizării, metrologiei și evaluării conformității.

Potrivit rapoartelor financiare prezentate spre auditare, în anul 2008, întreprinderea a obținut profit (1,1 mil. lei).

Totodata, analiza ritmului de creștere a veniturilor din vânzări (cu 3,1%) și a ritmului creșterii costului vânzărilor (cu 15,0%) denotă depășirea ultimului cu 11,9 puncte procentuale.

**În cadrul auditului s-a constatat că:**

- la numirea membrilor Consiliului de Administrație, pînă în septembrie 2008, n-au fost respectate normele legale;
- n-au fost realizate obiectivele Hotărîrii Guvernului nr.13 din 17.01.2008<sup>45</sup>, privind fondarea Instituției publice "Institutul Național de Standardizare din Moldova" și Întreprinderii de Stat "Institutul Național de Metrologie din Moldova" prin reorganizarea (divizarea) Întreprinderii de Stat "Institutul Național de Standardizare și Metrologie".

**Activitatea economico-financiară a Î.S."Moldelectrica"** a înregistrat o evoluție pozitivă în perioada anilor 2006-2007, în special în anul 2007, exprimată prin creșterea volumului energiei electrice transportate cu 490,9 mil. kWh (13,4%), în raport cu anul 2006, reducerea pierderilor în rețea cu 9,7 mil. kWh (-7,4%). Veniturile și cheltuielile totale înregistrate de întreprindere în anul 2007, de asemenea, au înregistrat o creștere cu 49,4 mil. lei (33,6%) și, respectiv, 38,4 mil. lei (26,2%) în comparație cu anul 2006, ritmurile de creștere a acestora depășind ritmul de creștere a volumului de energie electrică transportată, datorită majorării tarifelor de transportare a energiei electrice și consumurilor. Astfel, în perioada anilor 2006-2007, la Î.S."Moldelectrica" veniturile din vânzări au constituit 139,7 mil. lei și, respectiv, 180,6 mil. lei, majoritatea din care au fost obținute de la transportarea energiei electrice, acestea constituind 99,2% din totalul veniturilor întreprinderii. Majorarea tarifelor a fost solicitată de întreprindere reieșind din necesitățile de cheltuieli suplimentare pentru întreținerea, exploatarea, reparația unităților de transport și de dispecerat al energiei electrice; materiale și servicii; cheltuieli generale și administrative. Totodată, cheltuielile reale din anul 2007 n-au atins nivelul cheltuielilor acceptate în tariful aprobat, acestea fiind mai mici decît cele incluse în structura tarifului.

În perioada anilor 2006-2007, în rezultatul implementării Proiectului Energetic II, volumul investițiilor a constituit 168,4 mil. lei, din care pentru: achiziții de mașini și utilaje – 93,4 mil. lei (55,5%); construcții capitale (clădiri și edificii) – 50,6 mil. lei (30,1%); reparații capitale ale fondurilor fixe – 23,3 mil. lei (13,8%); mijloace de transport – 1,0 mil. lei (0,6%).

*Pe fundalul creșterii indicatorilor economico-financiar, în procesul verificării modului de gestionare a patrimoniului întreprinderii au fost scoase în evidență un șir de deficiențe, care denotă o administrare neregulamentară și ineficientă a acestuia, și anume:*

- Bunurile aflate în gestiune n-au fost reevaluate conform normelor stabilite, iar valoarea acestora n-a fost ajustată la prețurile de piață; n-a fost reglementată delimitarea și modalitatea de înregistrare în evidența contabilă a cheltuielilor

---

<sup>45</sup> „Cu privire la unele măsuri ce țin de organizarea activităților din domeniul infrastructurii calității” nr. 13 din 17.01.2008.



pentru reparațiile curente și cele capitale, ceea ce influențează asupra veridicității situațiilor patrimoniale.

- În politica de contabilitate nu a fost stabilit modul de delimitare a cheltuielilor pentru reparațiile curente și a celor pentru reparațiile capitale, precum și de reflectare a lor în evidența contabilă; cheltuielile pentru lucrările de reconstrucție și consolidare a unor clădiri și încăperi de producție, de consolidare a Liniilor de Tensiune Înaltă (LTÎ) și de reparație capitală în sumă de 8,4 mil. lei au fost înregistrate ca cheltuieli pentru reparații curente, fără capitalizarea lor, ceea ce diminuează costul real al acestora.

- La Î.S. "Moldelectrica" nu s-a constatat temeinicia și necesitatea folosirii de către antreprenori a unor coeficienți de majorare a normelor de utilizare a resurselor în devizele de cheltuieli și în actele de executare a lucrărilor, ceea ce determină riscul majorării neargumentate a valorii lucrărilor.

- În perioada verificată s-a admis trecerea la pierderi a lucrărilor de proiectare a unor obiective pentru care au fost efectuate investiții în perioadele anterioare.

- La achiziționarea mărfurilor, lucrărilor și serviciilor, factorii de decizie au admis abateri semnificative de la prevederile regulamentare. Lucrările de construcție a 38 de clădiri (în valoare de 9,9 milioane lei), date în exploatare în anii 2006-2007, au fost contractate cu 3 antreprenori, nerespectându-se prevederile Regulamentului intern referitor la încheierea contractelor, inclusiv la selectarea antreprenorilor prin desfășurarea unor licitații. La construcția acestor clădiri, pentru instalarea panourilor de evidență a energiei electrice la substațiile electrice de transformare de înaltă tensiune, nu s-a ținut cont de valoarea acestora, stabilită în proiecte. Astfel, valoarea reală a construcțiilor a deviat esențial de la valoarea lor de proiect, fiind majorată, în medie, de circa 2 ori.

- La procurarea utilajului electric nu s-a aplicat principiul economicității, acceptându-se procurarea bunurilor la prețuri majorate.

- Î.S. "Moldelectrica" în actele de executare a lucrărilor de către doi antreprenori a acceptat utilizarea coeficienților de majorare a normelor de manoperă și a normelor de timp de funcționare a utilajului, care n-au fost argumentați din punct de vedere economic și juridic și au contribuit la majorarea costului de transportare a energiei electrice (3,9 mil. lei).

- Controalele de contrapunere efectuate la unele unități economice care au avut raporturi financiare cu Î.S. "Moldelectrica" au constatat că, la încheierea contractelor cu antreprenorii, n-a fost examinat faptul care sînt executorii reali ai lucrărilor contractate, acestea ulterior fiind executate prin intermediul subantreprenorilor, ceea ce a dus la majorarea artificială a valorii materialelor și lucrărilor executate pentru întreprinderea de stat și, respectiv, a avut un impact negativ asupra activității economico-financiare, majorîndu-se, concomitent, și costul de transportare a energiei electrice. În același timp, unii subantreprenori, în rezultatul acestor tranzacții, au înregistrat venituri de peste 70%. În cadrul verificărilor s-a constatat că antreprenorii au efectuat achiziții de valori materiale în sumă de 17,0 mil. lei de la 26 de agenți economici, care se eschivau de la achitarea plăților la buget, ceea ce a influențat negativ atît asupra rezultatelor activității

Î.S.”Moldelectrica”, cât și asupra încasărilor la buget. Unele lucrări au fost recepționate de Î.S.”Moldelectrica” de la antreprenor, în timp ce acestea nu erau transmise de subantreprenori antreprenorului, fapt ce agravează riscul neexecutării reale a lor, deoarece nu puteau fi transmise beneficiarului înainte de a fi recepționate de la subantreprenor.

### **Analize**

Deficiențele constatate în procesul de administrare a patrimoniului public de către întreprinderile auditate au avut un impact nedorit, influențând negativ asupra situațiilor economico-financiare ale acestora. Neregularitățile constatate au fost cauzate, în special de:

- reorganizarea, în perioada auditată, a autorităților administrației publice centrale (Ministerul Industriei și Infrastructurii și Serviciul Standardizare și Metrologie), ceea ce a influențat asupra transmiterii neconforme a documentelor privind activitatea întreprinderilor de stat din subordinea acestora pe perioada anilor 2007-2008 și, respectiv, monitorizarea la un nivel scăzut de către acestea a gestionării patrimoniului transmis în gestiune;
- modul de lichidare a unor societăți pe acțiuni și de creare a întreprinderilor de stat;
- nivelul managerial redus la întreprinderi și de insuficiența controlului intern, manifestată prin nedeterminarea persoanelor responsabile de monitorizarea, evaluarea și raportarea situațiilor ce țin de administrarea patrimoniului;
- nerespectarea prevederilor legale și regulamentare, precum și a principiilor economicității și eficienței în procesul de efectuare a tranzacțiilor și de înregistrare a lor în evidență.

### **Concluzii**

***Situația economico-financiară la Î.S. „Fabrica de Sticlă din Chișinău”***, când aceasta dispune de datorii istorice semnificative, neavând acoperire financiară, din motivul imposibilității recuperării creanțelor, a fost determinată în majoritate de modul de lichidare a fostei societăți pe acțiuni și de creare a întreprinderii de stat. În același timp, neînregistrarea dreptului asupra terenurilor aferente acestora majorează riscul de neasigurare a patrimoniului public, iar nemonitorizarea permanentă a plenitudinii achitării mărfurilor duce la mărirea valorii creanțelor, precum și majorează riscul nerecuperării acestora. Situațiile menționate au determinat exprimarea opiniei cu rezerve atât asupra rapoartelor financiare, cât și asupra regularității tranzacțiilor.

La ***Î.S. „Vibroribor”***, din cauza iresponsabilității factorilor de decizie față de evidența integrală a patrimoniului public, a fost imposibil de urmărit inventarierea faptică a patrimoniului întreprinderii și nu s-au obținut informații complete și autentice referitor la situația acestuia, ceea ce nu permite aprecierea situației reale a patrimoniului întreprinderii. De asemenea, n-au fost prezentate probe suficiente privind corectitudinea înstrăinării patrimoniului, n-au fost înregistrate integral creanțele, activele în curs de execuție nu reflectă starea lor

reală, nu s-a monitorizat eficiența utilizării bunurilor transmise în arendă. Urmare acestui fapt, auditorul a refuzat exprimarea opiniei.

Controlul insuficient al autorităților administrației publice centrale care au monitorizat gestionarea patrimoniului public, precum și nivelul redus al controlului intern al întreprinderii au determinat imposibilitatea expunerii asupra veridicității înregistrărilor din rapoartele financiare ale Î.S. „*Giuvaier*”, aceasta fiind cauzată de lipsa înregistrărilor transparente și continue ale etapelor de producție ale întreprinderii; neconcordanța dintre datele evidenței analitice și cele ale evidenței sintetice; lipsa inventarierii realității înregistrărilor conturilor contabile; lipsa unei politici conforme de contabilitate, ce a determinat exprimarea opiniei contrare<sup>46</sup>.

Încălcările constatate în rezultatul verificărilor efectuate la Î.S. „*Moldelectrica*” au fost cauzate de nerespectarea normelor legale de către factorii de decizie la administrarea patrimoniului transmis în gestiune, precum și de neaplicarea principiului economicității la acest capitol, ceea ce a influențat negativ asupra situațiilor financiare și patrimoniale. Lipsa reglementării sistemului de control intern la întreprindere și a monitorizării activității din partea fondatorului a determinat formarea factorilor de risc, care au influențat negativ asupra eficienței gestionării patrimoniului public.

#### ***Recomandări Parlamentului:***

- *Să solicite Guvernului să acorde o atenție deosebită modului de gestionare a patrimoniului public, de lichidare și de creare a unităților economice cărora li se transmite în folosință patrimoniul statului, de responsabilizare a organelor de conducere asupra gestionării conforme și eficiente a bunurilor statului.*

### **III.2.2. Integritatea și gestionarea patrimoniului de stat de către instituțiile și întreprinderile din domeniul cultural în anii 2005-2008**

#### **Rezumat**

Verificarea gestionării patrimoniului public de către instituțiile și întreprinderile din domeniul cultural a relevat neregularități la capitolul respectiv, care au fost determinate, în majoritate, de: lipsa monitorizării de către fondator a acestui proces; lipsa Registrelor de stat ale instituțiilor de cultură și artă; neînregistrarea bunurilor imobile conform prevederilor legale, cu asigurarea reevaluării lor; darea în arendă în mod neregulamentar a spațiului, fără a studia cererea și oferta, ceea ce a condiționat neobținerea veniturilor posibile în sumă de 3,9 mil. lei; nerespectarea normelor stabilite la evidența, inventarierea și transmiterea bunurilor.

#### **Context**

<sup>46</sup> Opinia contrară este exprimată atunci când efectul dezacordului este atât de semnificativ și predominant asupra rapoartelor financiare, că auditorul ajunge la concluzia că nu este adecvată exprimarea unei opinii cu rezerve, pentru a dezvălui caracterul eronat sau incomplet al rapoartelor financiare.

Realizarea politicii statului în domeniul culturii și turismului este atribuită Ministerului Culturii și Turismului (MCT), care are menirea să asigure condiții de administrare și protecție a patrimoniului cultural național, iar instituțiile din domeniul cultural sînt obligate să folosească cu diligența unui bun gospodar patrimoniul pus la dispoziție.

Curtea de Conturi, în cadrul verificărilor, care au inclus anii 2005-2008 (semestrul I) pentru instituțiile teatral-concertistice și anii 2005-2008 (9 luni) – pentru muzee a cuprins 15 instituții teatral-concertistice, 5 muzee și unele întreprinderi subordonate MCT, precum și 5 instituții teatral-concertistice municipale ale căror fondator este Consiliul municipal Chișinău.

Patrimoniul **instituțiilor teatral-concertistice**, subordonate ministerului, conform rapoartelor financiare, la 31.12.2007, a constituit 170,7 mil. lei. Pentru asigurarea desfășurării activității, acestea au beneficiat de alocații de la bugetul de stat în valoare de 122,9 mil. lei, care au acoperit în medie 50 la sută din cheltuieli.

Deși numărul spectacolelor prezentate de instituțiile teatral-concertistice, în perioada verificată, au înregistrat o diminuare de la 2128 în anul 2005 pînă la 2048 în anul 2007, veniturile de la realizarea biletelor au crescut de la 4,0 mil. lei în anul 2005 pînă la 15,2 mil. lei în anul 2007, aceasta datorîndu-se, în principal, majorării costului biletelor.

Valoarea activelor (patrimoniului) **instituțiilor muzeale**, conform rapoartelor financiare, la 31.12.2007, a constituit 56,0 mil. lei, înregistrînd o creștere, în comparație cu situația din 31.12.2004, de 27,4 mil. lei, generată preponderent de investițiile capitale alocate din bugetul de stat. Evoluția cantitativă a patrimoniului muzeal mobil, potrivit rapoartelor statistice, în perioada anilor 2005-2007, de asemenea a înregistrat o creștere cu 18,0 mii de unități.

Verificarea gestionării patrimoniului public prin locațiune/arendă la MCT pe anul 2008 a constatat că în această perioadă au fost autorizate 374 de contracte de dare în locațiune/arendă a încăperilor și terenurilor transmise în gestiune instituțiilor și întreprinderilor din subordine, în urma administrării cărora s-au obținut venituri în sumă de circa 9,7 mil. lei.

## **Constatări**

### ***Instituții teatral-concertistice***

**În procesul de gestionare a patrimoniului instituțiilor teatral-concertistice au fost admise următoarele abateri:**

- Cadrul normativ ce reglementează rețeaua instituțiilor teatral-concertistice de stat admite utilizarea a 2 noțiuni: întreprinderi de stat și instituții naționale de spectacole și concertistice, determinînd statutul dublu al unora (Teatrul Național de Operă și Balet; Filarmonica Națională „Serghei Lunchevici”; Ansamblul Național Academic de Dansuri Populare „Joc”; Teatrul Național „Mihai Eminescu”), fapt care a determinat deficiențe la ținerea evidenței contabile și la întocmirea rapoartelor financiare, precum și abateri de la normele regulamentare la

remunerarea muncii. O situație similară este și în cazul înființării instituțiilor teatral-concertistice municipale.

- Ministerul n-a elaborat și nu ține, conform cerințelor stabilite, Registrul de stat al instituțiilor de cultură și artă.

- Patrimoniul statului inclus în capitalul social al acestor entități nu este descifrat și nu este ajustat la valoarea de piață. Ca urmare, capitalul propriu nu reflectă valoarea reală a patrimoniului public.

- Neîndeplinirea de către minister a prescripțiilor actelor normative în ce privește solicitarea și obținerea de la instituțiile teatral-concertistice a informației despre mărimea și circulația proprietății publice a determinat lipsa evidenței integrale a patrimoniului aflat în gestiunea ministerului.

- Entitățile n-au asigurat reevaluarea bunurilor imobile aflate în gestiune, nedispunând de valoarea reală de piață. Astfel, la Î.S. Teatrul Republican „Luceafărul” valoarea inițială a bunurilor imobile (clădiri) constituia 12,3 mil.lei, iar la transmiterea lor prețul reevaluat de piață a alcătuit 35,0 mil.lei.

- Neexercitarea de către minister a atribuției de control asupra gestionării patrimoniului transmis în folosință instituțiilor din subordine a dus la lipsa informației integrale și actualizate privind suprafața încăperilor aflate în folosință și a terenurilor aferente lor, acestea nefiind înregistrate regulamentar la organele cadastrale. Astfel, datele din cărțile tehnice nu corespund cu datele din registrul bunurilor imobile (Î.S. Filarmonica Națională „Serghei Lunchevici”; Teatrul „Alexei Mateevici”).

- În anul 2008, conform Hotărârii Guvernului nr.244 din 04.03.2008<sup>47</sup>, a fost acceptată propunerea Ministerului Culturii și Turismului cu privire la crearea Societății pe Acțiuni “Centrul Teatral „Luceafărul”. Astfel, Î.S. Teatrul “Luceafărul” a participat la fondarea acestei societăți pe acțiuni cu cota-parte de 75% (mijloace financiare în sumă de 15,0 mii lei și bunuri imobile cu suprafața de 4,4 mii m<sup>2</sup> și valoarea de piață de 35 mil.lei), iar cota-parte de 25% revine unui agent economic. Aceste tranzacții au fost efectuate neținându-se cont de prevederile legale, potrivit cărora clădirile teatrului, circuitului sau ale organizației concertistice de stat nu sînt pasibile privatizării.

- La determinarea principiilor de subvenționare a instituțiilor din domeniu, de către fondator n-au fost stabilite tipul cheltuielilor aferente activității lor pe parcursul anului financiar și indicatorii de performanță. Această situație poate duce la subminarea impulsivității dezvoltării instituțiilor teatral-concertistice, montării noilor creații concertistice sau noilor piese, atragerii spectatorilor la aceste prezentări, precum și la determinarea neuniformă a nivelului de subvenționare a entităților. Astfel, subvenționarea instituțiilor teatral-concertistice, pentru acoperirea cheltuielilor aferente activității lor, efectuate atît de minister, cît și de Consiliul municipal Chișinău, a fost neuniformă, ce a determinat depășirea, pentru unele entități, a limitelor stabilite potrivit normelor legale (60% și 80%), iar pentru altele subvenționarea a fost sub nivelul stabilit.

---

<sup>47</sup> „Cu privire la crearea Societății pe Acțiuni „Centrul Teatral „Luceafărul”.

- Cheltuielile pentru montarea spectacolelor teatrale, inclusiv pentru cele noi montate care, conform normelor stabilite, reprezintă proprietatea teatrului și active nemateriale, n-au fost înregistrate regulamentar în evidență.

- În perioada anilor 2005-2008 (semestrul I), instituțiile teatral-concertistice au dat în locațiune/arendă spații neutilizate în baza contractelor aprobate de către minister, neținând cont de amplasarea edificiului, de genul de activitate practicat de beneficiar etc., precum și de dreptul de stabilire a plății pentru bunurile date în arendă în corespundere cu prețurile existente pe piață, ceea ce a determinat neobținerea veniturilor suplimentare. Nerespectarea prevederilor regulamentare și lipsa studiului cererii și ofertei pe piață la acest capitol a determinat ratarea și neobținerea veniturilor de către Teatrul Național de Operă și Balet în sumă de 763,5 mii lei, iar de către Teatrul Republican de păpuși „Licurici” – de 81,0 mii lei.

Ca rezultat al lipsei unor reglementări de gestionare a patrimoniului public – proprietate municipală, elaborate și aprobate de către Consiliul municipal Chișinău, nu există o evidență conformă a bunurilor transmise în gestiune economică teatrelor municipale, cu încheierea contractelor de comodat corespunzătoare.

### ***Muzee***

Curtea de Conturi a verificat modul de gestionare a patrimoniului la muzeele subordonate Ministerului Culturii și Turismului, acestea în majoritate dispunând și de filiale amplasate în diverse localități ale republicii, și a constatat multiple neconformități ce pot determina riscul neasigurării integrității patrimoniului public și a condițiilor favorabile pentru desfășurarea activității muzeelor.

**La Muzeul Național de Arheologie și Istorie a Moldovei (MNAIM) s-au constatat următoarele nereguli:**

- Nu a fost evaluat și înregistrat integral patrimoniul muzeului și al filialelor acestuia. Din suprafața totală a imobilului disponibil la muzeu de 15831,9 m<sup>2</sup>, la organele cadastrale nu s-au înregistrat 341 m<sup>2</sup>, iar din 3,73 ha de terenuri aferente – 2,7 ha (72%).

- Nu s-au înregistrat la organele cadastrale și în evidența contabilă a muzeului bunurile imobile ale filialei Muzeului Memorial al Statului Major al Frontului II Ucrainean (cu sediul în com. Mihailovscoe, raionul Rîșcani, inaugurat în anul 1974).

- Suprafața de 50 m<sup>2</sup> și terenul aferent de 0,12 ha ale Casei-muzeu „Reședința lui Carol al XII-lea”, situat în satul Varnița, r-nul Anenii Noi, fiind la evidența contabilă a muzeului, nu sînt înregistrate la organele cadastrale.

- Filiala Casei-memoriale „Constantin Stamati” (monument de istorie din sec. XIX, inaugurat în anul 1988), cu sediul în satul Ocnîța, raionul Ocnîța, dispune de bunuri imobile cu suprafața de 187,0 m<sup>2</sup> și de teren aferent de 1,0 ha, acestea nefiind înregistrate în evidența contabilă a muzeului, iar dreptul asupra lor nu este înregistrat la organele cadastrale. În perioada anilor 2005-2006, pentru reconstrucția acestui muzeu au fost alocate din bugetul de stat și utilizate mijloace în sumă de 2,2 mil. lei, beneficiar fiind Consiliul raional Ocnîța. Obiectivul a fost dat în exploatare în noiembrie 2007, deși în procesul-verbal de recepție finală au

fost expuse și unele obiecții de înlăturare a deficiențelor la lucrările nefinalizate. În același timp, bunurile imobile ale acesteia sînt înregistrate la balanța primăriei satului Ocnița, cu valoarea de 80,5 mii lei. Încăperile filialei nominalizate se află într-o stare deplorabilă, ceea ce determină riscul neasigurării păstrării conforme și integre a bunurilor muzeale și influențează distructiv asupra fondurilor aflate în muzeu, persistînd riscul de deteriorare a lor.

- Spațiile MNAIM au fost date în arendă unui agent economic pe 6 luni (01.11.2005 – 01.05.2006), fără plată, ceea ce a determinat neobținerea veniturilor în sumă de 340,8 mii lei.

- Conform rapoartelor statistice ale MNAIM, din totalul de piese muzeale ale muzeului (206,9 mii unități), 42,2 mii unități necesită restaurări. Muzeul nu dispune de lista completă a pieselor muzeale care necesită restaurări, precum și de criteriile după care au fost selectate acestea.

#### **Muzeul Național de Artă (MNA):**

- N-a asigurat înregistrarea regulamentară la organele cadastrale a drepturilor asupra bunurilor imobile și terenurilor aferente lor.

- Muzeul nu dispune de documente confirmative privind administrarea și înregistrarea imobilului Bisericii „Adormirea Maicii Domnului” din or. Căușeni.

- La 01.01.2008, numărul pieselor muzeale introduse în baza electronică de date a MNA a fost de 4,2 mii unități, ceea ce constituie 11,2% din numărul total al acestora.

#### **Muzeul Național de Etnografie și Istorie Naturală (MNEIN):**

- Dispune de 4 filiale, cu suprafața terenurilor de 177,2 ha (cu excepția terenurilor Complexului muzeal „Țîpova-Saharna”), însă acestea nu sînt înregistrate în evidența contabilă a muzeului, neavînd o valoare de bilanț.

- Nu s-au executat prescripțiile Hotărîrii Guvernului nr.303 din 21.03.2005<sup>48</sup>, bunurile Complexului muzeal „Țîpova-Saharna”, pînă în februarie curent, nefiind înregistrate la balanța MNEIN și la organele cadastrale.

- Lipsește titlul de autentificare a dreptului deținătorului de teren asupra terenurilor aferente Complexului muzeal „Vila cu parc Mîndic” (17,67 ha) și Complexului muzeal „Conacul Balioz” (6,96 ha), pe ultimul existînd litigiu de judecată în privința recunoașterii dreptului asupra terenului.

- Terenul filialei „Muzeul Satului” (151,2 ha) nu este înregistrat la organele cadastrale.

- În anii 2002 și 2007, muzeul a încheiat contracte de arendă neconforme, pe o perioadă îndelungată (de 12 ani), cu unele unități economice, ceea ce a contribuit la neobținerea veniturilor. Astfel, la transmiterea terenurilor (17,0 ha) filialei „Muzeul Satului” în folosință unei Asociații, n-au fost stabilite exhaustiv hotarele acestora, condițiile de plată pentru folosirea lor, precum și condițiile de pază. Ca rezultat, n-au fost încasate venituri de la utilizarea acestor terenuri, iar începînd cu

---

<sup>48</sup> „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni în vederea conservării și utilizării eficiente a rezervațiilor peisagistice Saharna și Țîpova”.

anul 2006 muzeul a suportat cheltuieli pentru paza lor în sumă de 198,0 mii lei. De asemenea, în condițiile unui contract încheiat pentru perioada de 8 luni (mai-decembrie) ale anului 2007, n-au fost încasate venituri în sumă de 200,0 mii lei.

### **Complexul muzeal „Orheiul Vechi”:**

- Unele bunuri muzeale sînt amplasate pe terenuri ce aparțin altor autorități sau persoanelor fizice (din 6 bunuri culturale atribuite muzeului conform planurilor cadastrale, 4 i-au fost transmise în administrare (Citadela medievală, sfîrșitul secolului XIV-XV; Mănăstirea rupestră, sec. XV; Mănăstirea Bosia, sec. XV; una din fundațiile băilor orientale, secolul XIV), iar pentru 2 bunuri culturale (clădirea bisericii și construcția auxiliară) lipsesc referințele asupra drepturilor.

- Unele bunuri ale acestui complex sînt amplasate pe terenurile unității administrației publice locale Trebujeni, raionul Orhei, și pe terenuri private, ceea ce majorează riscul de nerealizare a scopului de protecție, conservare și salvare pentru generațiile actuală și viitoare a peisajului cultural “Orheiul Vechi” – ansamblu de monumente istorico-culturale și natural-peisagistice din defileul râului Răut, microzonei satelor Trebujeni, Butuceni și Morovaia din raionul Orhei, cu valoare excepțională pentru civilizația națională și internațională, și din punct de vedere istoric și științific, precum și de neexecutare în termene rezonabile a Legii nr.251-XVI din 04.12.2008<sup>49</sup>. N-a fost prezentată în organele cadastrale documentația de înregistrare a dreptului asupra 4 bunuri imobile transmise în administrare, pentru care, în perioada anilor 2006-2008 (6 luni), s-au efectuat cheltuieli de reparație capitală în sumă de 1,1 mil. lei.

- Conform registrelor de evidență a pieselor muzeale, muzeul dispune de 3956 de piese muzeale, care nu sînt menționate în Regulamentul de funcționare ca bunuri transmise în administrare.

Ministerul, ca fondator al instituțiilor muzeale și ca promotor al politicii statului în domeniul culturii, nu deține Registrul de stat al patrimoniului cultural mobil, cu informația despre delimitarea muzeelor în: naționale, departamentale, raionale, municipale, orașenești, comunale, sătești, obștești, private, ale întreprinderilor, asociațiilor, confesiunilor religioase etc., n-a monitorizat, în calitate de fondator, modul de evidență a patrimoniului public cultural, ceea ce a determinat:

- neînregistrarea în modul corespunzător a bunurilor culturale, care sînt parte din patrimoniul muzeal, într-un sistem unic de evidență, lipsa reglementărilor de transmitere a acestora în gestiune, precum și a informației privind fluxul lor în cazul organizării expozițiilor, expertizelor, restaurărilor etc.;

- lipsa informației despre bunurile culturale mobile în funcție de semnificație, valoare și dimensiunile patrimoniului muzeal, de caracteristica științifică și tehnică, bunurile ce necesită restaurare și costul acestor lucrări.

### ***Locațiunea/arenda la alte instituții și întreprinderi din domeniul cultural***

---

<sup>49</sup> „Privind constituirea Rezervației cultural-naturale „Orheiul Vechi”.



Gestionarea patrimoniului public prin locațiune/arendă de către unele instituții și întreprinderi din subordinea MCT în anul 2008 s-a efectuat cu abateri de la prevederile regulamentare, ceea ce a determinat neobținerea veniturilor posibile în sumă de 2,4 mil.lei.

**Î.S. „Agenția de impresariat”** a admis transmiterea bunurilor imobile în sublocațiune unor societăți obștești, iar în unele cazuri a transmis bunurile cu titlu gratuit, ceea ce a condiționat neobținerea veniturilor în sumă de 0,5 mil. lei.

**Î.S. „Combinatul Poligrafic din Chișinău”** a admis calcularea veniturilor pe perioade diferite față de cele indicate în contracte. Astfel, la executarea a 2 contracte de locațiune, în care se prevedea transmiterea bunurilor în locațiune în termen de o zi de la data intrării în vigoare a contractului, acestea s-au transmis prin acte de primire-predare cu 2 luni mai târziu, neobținându-se venituri posibile în sumă de 165,2 mii lei.

**Alte 14 instituții au admis neobținerea veniturilor în sumă de 1775,0 mii lei.**

**Biblioteca Națională din Moldova** a acordat servicii de locațiune conform contractelor încheiate în anii precedenți, neajustînd regulamentar cuantumul de chirie pentru anii 2008-2009.

### **Analize**

Monitorizarea neadecvată a modului de gestionare a patrimoniului public, managementul necorespunzător la entitățile verificate, precum și insuficiența sistemului de control intern în acest domeniu au determinat multiple nereguli ce pot influența negativ asupra asigurării integrității patrimoniului public și a gestionării eficiente a lui, și anume:

- nedeterminarea exhaustivă în statutele unor entități a formei organizatorico-juridice;
- neîntocmirea Registrelor de stat ale instituțiilor de cultură și artă; neînregistrarea integrală a drepturilor asupra bunurilor imobile și terenurilor aferente lor, precum și lipsa descifrării componenței bunurilor din gestiunea entităților;
- administrarea neconformă a spațiilor și a terenurilor aferente, la darea acestora în arendă, cu neaplicarea normelor legale la calcularea plăților pentru arenda spațiilor și în lipsa studiului cererii și ofertei pe piața imobiliară care a determinat neobținerea veniturilor posibile;
- ținerea evidenței contabile cu abateri de la cerințele stabilite care a determinat, în unele cazuri, înregistrarea neveridică a datelor în rapoartele financiare;
- lipsa metodologiei privind evidența valorică și cantitativă a bunurilor muzeale care a determinat lipsa evidenței integrale a patrimoniului muzeal, majorîndu-se riscul neasigurării integrității conforme a pieselor muzeale și păstrării acestora.

### **Concluzii**

Gestionarea patrimoniului public a fost determinată de nivelul scăzut managerial atât la nivel central, cât și la nivel de entitate, precum și de neconlucrarea între minister, organele administrației publice locale și organele cadastrale, factori care majorează riscul de neasigurare a integrității patrimoniului public și a eficienței gestionării lui și, respectiv, de înregistrare dublă sau de neînregistrare în evidență, de înstrăinare a acestuia. Pentru îmbunătățirea situației patrimoniale în acest domeniu este necesară elaborarea unor reglementări scrise ce ar stabili exhaustiv responsabilitățile managerilor de diferite nivele.

#### ***Recomandări Parlamentului:***

- *Să examineze în cadrul ședinței comisiei de profil modul de gestionare a patrimoniului public din domeniul cultural, prin prisma obiectivelor stabilite acestui domeniu conform normelor legale, precum și a celor realizate.*

- *Să solicite Guvernului identificarea unor măsuri de redresare a situației la acest capitol, cu stabilirea termenelor concrete de realizare.*

### **III.3. Rezultatele misiunilor de audit al performanței realizate în unele domenii de interes public**

Instituționalizarea auditului performanței este condiționată de mai mulți factori, și anume: (i) creșterea rolului finanțelor publice în dezvoltarea economică a țărilor și la nivel global, (ii) dezvoltarea sistemelor de control financiar public, iar odată cu aceasta conștientizarea faptului că controlul numai asupra repartizării și evidenței utilizării mijloacelor financiare publice nu mai corespunde cerințelor de eficientizare a guvernării publice, (iii) necesitatea eficientizării sistemelor de control intern.

Curtea de Conturi, ca auditor extern al finanțelor publice, conștientizând rolul său în procesul de eficientizare a managementului financiar public, în vederea asigurării unui impact mai mare al activității sale, a inițiat 2 audite-pilot ale performanței în două domenii de interes public: **combaterea cancerului; și achizițiile publice.**

Prin identificarea și analiza unor probleme ce țin de eficiența utilizării mijloacelor financiare în domeniile vizate și prin formularea unor recomandări pentru entitățile auditate, considerăm că vom acorda un suport real în remedierea situației și în adoptarea unor decizii manageriale corecte. Astfel, vom adăuga valoare și credibilitate opiniei exprimate în Rapoartele de audit.

#### **III.3.1. Auditul performanței achizițiilor publice în contextul noii Legi privind achizițiile publice**

**UNELE OBIECTIVE ALE LEGII PRIVIND ACHIZIȚIILE PUBLICE nr.96-XVI din 13.04.2007 S-AU REALIZAT, DAR SÎNT NECESARE ÎMBUNĂTĂȚIRI**

## Rezumat

Curtea de Conturi a efectuat auditul performanței achizițiilor publice în contextul noii Legi nr.96-XVI din 13.04.2007 „Privind achizițiile publice”, pentru a constata dacă la implementarea acesteia, pe parcursul anului 2008, au existat probleme care au limitat eficacitatea activității autorităților contractante, operatorilor economici și a altor persoane și, dacă e așa, ce acțiuni urmează să întreprindă Guvernul, în persoana ARMAPAU, pentru a îmbunătăți eficacitatea achizițiilor. În particular, Curtea de Conturi a fost interesată în determinarea faptului dacă obiectivele propuse de noua Lege privind achizițiile publice au fost realizate. Auditul a fost efectuat la ARMAPAU, 5 autorități publice de nivel republican – MAI și 3 la instituții din subordinea acestuia (DTC, SPCSE, DGPS), MA, MPSFC, SG, DIP, precum și la 73 de autorități publice locale de nivelul I și nivelul II. În cadrul auditului, prin intermediul unui chestionar unificat, au fost solicitate opiniile a 73 de operatori economici, fiind înregistrată o rată a răspunsurilor de 60,3%. S-a constatat că autoritățile contractante, operatorii economici, ARMAPAU, la executarea legii, s-au confruntat cu probleme care au limitat eficacitatea achizițiilor. Auditul a reținut și consemnat prezența unor nereguli și disfuncționalități la organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice, cele mai semnificative fiind: neelaborarea planurilor anuale și trimestriale de efectuare a achizițiilor publice, nestudierea pieței, întocmirea și păstrarea neadecvată a documentelor aferente achizițiilor, nesemnarea și nedepunerea declarațiilor de confidențialitate și imparțialitate, neoferirea informației suficiente și relevante în invitația pentru ofertă, evaluarea incorectă a ofertelor, anularea nefondată a licitațiilor, monitorizarea neadecvată a realizării contractelor etc. În această ordine de idei, relevăm impactul negativ al perioadei scurte de timp, destinată pregătirii pentru trecerea la implementarea noii legi, datorită cărui fapt nu s-a putut asigura o adaptare dinamică a utilizatorilor la noile prevederi legale. Până a trece la implementarea noii legi, trebuiau depuse eforturi maxime pentru perfecționarea integrală a cadrului legislativ și normativ, precum și pentru instruirea mai largă și mai profundă a personalului implicat în desfășurarea achizițiilor publice.

## Context

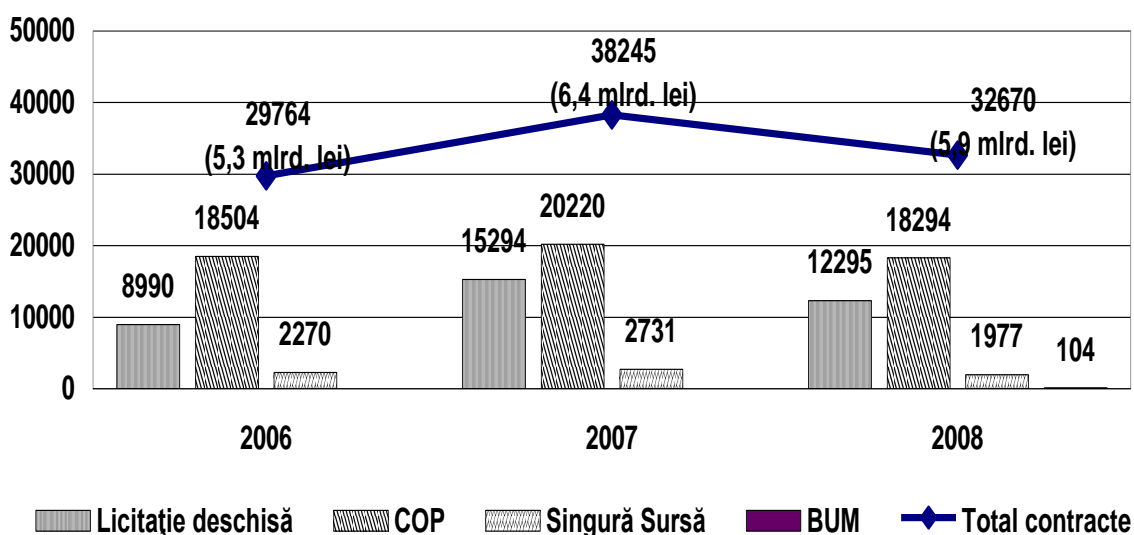
Tot ce se cumpără din *bani publici* înseamnă *achiziție publică*. În termeni economici, achizițiile publice reprezintă o parte substanțială a PIB în toate țările cu economie de piață. În cadrul Uniunii Europene, achizițiile publice dețin, în medie, peste 16% din PIB, iar în Republica Moldova – circa 10% din PIB, ceea ce este un motiv serios de abordare a achizițiilor publice prin aspectul cost/eficiență. Programele reformelor economice țin de optimizarea și reducerea cheltuielilor publice, prin utilizarea mai multor mecanisme, o componentă importantă a cărora poate fi creșterea eficienței și eficacității achizițiilor publice. Reducerea costului cheltuielilor publice reprezintă un aspect-cheie al achizițiilor publice. Este foarte important ca responsabilii implicați în achizițiile publice să acționeze într-un mod

ce formează și menține *încrederea* în abilitatea și dorința lor de a cheltui corect banii publici.

Motivația acțiunilor de audit a fost implementarea unui nou cadru legal într-un domeniu de importanță majoră, nivelul sporit de risc aferent volumului semnificativ de mijloace publice utilizate anual prin procedurile de achiziții de către autoritățile publice centrale și locale, precum și interesul donatorilor străini față de progresele înregistrate de Republica Moldova în domeniul achizițiilor publice. În acest sens, potrivit condițiilor stabilite în matricele de politici ale Guvernului pentru obținerea mijloacelor la contul unic al bugetului de stat din partea Comisiei Uniunii Europene, Curtea de Conturi este responsabilă de prezentarea obiectivă a rezultatelor auditului performanței în domeniul achizițiilor publice efectuate de către autoritățile publice.

În prezent, în Republica Moldova există peste 12000 de autorități contractante, care anual generează peste 30000 de contracte.

### *Evoluția volumului de achiziții publice și a acțiunilor de contractare în anii 2006-2008*



*Sursa:* Date statistice ale ARMAPAU privind atribuirea contractelor în perioada anilor 2006-2008

Volumul de date primit de ARMAPAU este prea mare pentru a fi gestionat în detaliu de numărul limitat de personal al acesteia.

### **Constatări**

Misiunile de audit au constatat că, în anul 2008, cele 5 autorități publice de rang republican cu instituțiile din subordine, în rezultatul a 488 de proceduri de achiziții desfășurate, au încheiat 983 de contracte în sumă totală de 422,4 mil.lei, din care s-a testat un eșantion de 662 de contracte, ceea ce constituie 67,3% din totalul lor. În cadrul a 73 de autorități contractante de nivel local supuse auditului, în rezultatul a 1138 de proceduri de achiziții desfășurate, au fost încheiate 1144 de

contracte în sumă totală de 150,2 mil. lei, fiind supuse testării 912 contracte, sau 79,7% din numărul total de contracte încheiate.

***S-a constatat că autoritățile contractante, operatorii economici, ARMAPAU s-au confruntat cu probleme la executarea legii, care au limitat eficacitatea achizițiilor, și anume:***

- Autoritățile contractante n-au elaborat planuri anuale și trimestriale de achiziții și n-au publicat anunțuri de intenție, astfel fiind redusă participarea potențialilor operatori economici la competiție și nefiind asigurate principiile transparenței și eficienței cât mai înalte a achiziției realizate.

- Majoritatea Grupurilor de lucru pentru achiziții din cadrul autorităților contractante au activat insuficient, din motivele pregătirii profesionale slabe a personalului implicat în activitatea de achiziții publice, lipsei regulamentelor interne cu privire la procedurile specifice prevăzute de lege, precum și lipsei prevederilor clare ce țin de divizarea sarcinilor, atribuțiilor și responsabilităților între membrii grupului de lucru.

- La desfășurarea licitațiilor deschise n-au fost stabilite cerințe minime obligatorii de calificare a operatorilor economici, nu s-au respectat exigențele prevăzute de lege referitor la dosarul achizițiilor publice, invitația de participare la licitație, garanția pentru ofertă și executarea contractului, dările de seamă și altele, astfel nefiind asigurate transparența maximă și combaterea concurenței neloiale, tratamentul egal al potențialilor ofertanți, evitarea riscurilor de neexecutare a contractelor, de utilizare neeficientă și neeficace a mijloacelor bugetare, de creștere a soldurilor de bunuri neutilizate și, respectiv, a datoriilor față de beneficiari.

- Unele autorități contractante au solicitat de la operatorii economici prezentarea unui număr exagerat de documente obligatorii, care la momentul depunerii ofertei au o importanță neînsemnată, astfel respingând ofertele cu cel mai mic preț.

- S-au constatat întârzieri ale plăților din partea instituțiilor publice, cauzate de insuficiența resurselor financiare și/sau nefinanțarea în termen a instituțiilor bugetare. Aceste situații creează un cerc interdependent de probleme, când operatorii economici nu-și pot stinge obligațiile fiscale față de buget din cauza neobținerii în termen a plăților pentru bunurile livrate instituțiilor bugetare, iar acestea nu sînt finanțate de la bugetele respective din lipsa mijloacelor, condiționată și de restanțele operatorilor economici respectivi.

- Pregătirea insuficientă a membrilor Grupului de lucru pentru achiziții și lipsa unor acte normative care urmau a fi elaborate după intrarea în vigoare a noii legi au determinat respingerea neîntemeiată a ofertelor valabile; anularea neîntemeiată a licitațiilor; modificarea nejustificată a ofertelor; inițierea licitațiilor fără acoperire financiară.

- Deși, conform legii, achizițiile efectuate prin procedura cererii ofertei de prețuri pot fi folosite în condiții expres, anume astfel de achiziții dețin întâietatea în totalul tuturor procedurilor. Totodată, procesele de inițiere și de desfășurare a acestor achiziții nu sînt documentate în modul corespunzător, fapt ce oferă

posibilitatea de ocolire a unei proceduri mai transparente (licitația deschisă), prin divizarea achizițiilor publice. Unele autorități contractante nu acordă atenția cuvenită acestei proceduri, folosind-o în calitate de instrument formal la efectuarea achiziției. Ca urmare, achizițiile n-au putut asigura performanță, dată fiind netransparența lor, fapt ce a condiționat implicarea unui număr mai mic de participanți cu oferte de mică valoare, astfel reducându-se posibilitățile obținerii unui preț mai bun.

- Există probleme privind modul de aplicare a procedurii de achiziții dintr-o singură sursă. Nu sînt stabilite toate criteriile de practicare a acesteia, fiind invocate motive necorespunzătoare pentru argumentarea utilizării procedurii. Acestea sînt cauzate de faptul că nu au fost elaborate la timp actele normative guvernamentale, autoritățile contractante nu respectă condițiile legale de aplicare a procedurii respective, iar responsabilii nu sînt familiarizați cu prevederile legale. Ca rezultat, pot fi utilizate neeficient mijloacele publice și favorizați unii operatori economici.

- Unele entități auditate n-au monitorizat în mod adecvat realizarea contractelor. Ca rezultat, n-au fost respectate termenele de încheiere a contractelor, nu s-au executat clauzele contractelor încheiate, nu s-au aplicat sancțiunile prevăzute în contracte, nu s-au întreprins măsuri față de antreprenorii neconștiincioși care au executat lucrări necalitative. Modalitatea existentă de monitorizare a executării contractelor privind achizițiile de bunuri și servicii procurate centralizat necesită îmbunătățiri.

- Termenele restrînse prevăzute pentru elaborarea și/sau modificarea actelor normative privind implementarea noii legi, personalul insuficient și fluctuația acestuia în cadrul ARMAPAU au influențat asupra îndeplinirii cu certitudine a tuturor sarcinilor și atribuțiilor prevăzute de noua lege, precum și a planurilor de acțiuni ale Guvernului.

## Concluzii

**Curtea de Conturi constată că implementarea Legii nr.96-XVI este un pas eficient spre bunele practici aplicate în țările dezvoltate, care a dus la reînnoirea procesului de achiziții în Republica Moldova și la creșterea numărului de contracte încheiate, precum și a volumului de achiziții efectuate prin proceduri competitive.** Autoritățile contractante au format noi grupuri de lucru, au desfășurat mai multe proceduri, respectînd principiul transparenței; în documentația de licitație au stabilit noi cerințe de calificare a operatorilor economici; personalul acestora a fost antrenat în mai multe programe de instruire în domeniul achizițiilor publice; s-au format structuri de monitorizare mai eficiente a contractelor. ARMAPAU a elaborat noi regulamente privind aplicarea legii și a modificat o parte din cele existente, a întreprins măsuri de implementare a unor noi proceduri, cum ar fi licitațiile prin BUM, precum și a achizițiilor electronice. În perioada auditată s-a semnalat un proces de disciplinare și responsabilizare a operatorilor economici, aceștia devenind mai conștiincioși în practica activității de achiziții. Numărul participanților la licitațiile publice și la alte proceduri

desfășurate în acest domeniu a crescut esențial, fiind antrenați noi operatori economici.

*În același timp, constatările din Raportul auditului performanței evidențiază prezența unor nereguli și disfuncționalități la organizarea și desfășurarea procedurilor de achiziții publice, ale căror cauze și efecte au fost menționate distinct. În această ordine de idei, (1) relevăm impactul negativ al perioadei scurte de timp, destinată pregătirii pentru trecerea la implementarea noii legi, datorită cărui fapt nu s-a putut asigura o adaptare dinamică a utilizatorilor la noile prevederi legale. Până a trece la implementarea noii legi, (2) trebuiau depuse eforturi maxime la perfecționarea integrală a cadrului legislativ și normativ, precum și (3) la instruirea mai largă și mai profundă a personalului implicat în desfășurarea achizițiilor publice.* Rezultatele auditului denotă că perioada de timp de la adoptare până la intrarea în vigoare a legii a fost prea scurtă (6 luni de la data adoptării legii și 3 luni de la data publicării acesteia). Nu s-a reușit elaborarea și perfecționarea integrală a cadrului normativ, care se realizează paralel cu implementarea legii.

## **Analize**

*Cele menționate denotă existența problemelor cu care se confruntă toate părțile participante la procesul de achiziții publice și care împiedică îmbunătățirea procesului de implementare a legii în ansamblu, după cum urmează:*

➤ **Problemele autorităților contractante:** conducătorii autorităților contractante tratează superficial domeniul achizițiilor publice, neasigurând controlul managerial adecvat al proceselor aferente achizițiilor publice; cunoștințele insuficiente ale unor membri ai grupurilor de lucru și lipsa procedurilor scrise privind atribuțiile și responsabilitățile acestora, care determină abaterile permanente de la prevederile legislației privind achizițiile publice la etapa inițierii și desfășurării procedurilor de achiziție publică, precum și la etapele de atribuire și de monitorizare a executării contractelor; nefinanțarea în termen a cheltuielilor prevăzute în planurile de finanțare ale autorităților contractante, care duce la situații de conflict cu operatorii economici; alocarea mijloacelor pentru procurarea de bunuri, servicii și/sau executarea de lucrări la finele anului bugetar devine un impediment la utilizarea eficientă a mijloacelor prin proceduri corecte de achiziții; neclarități la aplicarea unor proceduri, care apar în legătură cu lipsa actelor normative de domeniu și/sau cu prevederile ambigue în lege și regulamente etc.

➤ **Problemele operatorilor economici:** documentele-standard întocmite de operatorii economici deseori sînt necalitative; termenele-limită pentru prezentarea ofertelor la procedurile efectuate prin COP sînt mici și determină limitarea numărului de participanți; solicitarea de către autoritatea contractantă de a prezenta, la depunerea cererii pentru ofertă, certificatele de conformitate eliberate de Sistemul Național de Standardizare este o condiție dură la această etapă și permite favorizarea unor operatori economici; termenul de examinare a ofertelor

de participare la licitații este prea mare; neachitarea în termen de către autoritățile contractante a facturilor aferente bunurilor și serviciilor livrate, precum și lucrărilor executate afectează activitatea economico-financiară a operatorilor economici, din care motiv nu-și pot onora în termen obligațiile fiscale și datoriile față de personal etc.

➤ **Problemele ARMAPAU:** personal insuficient la nivelul Direcției achiziții publice a ARMAPAU, cu rol de reglementare, evidență, control și monitorizare, precum și fluctuația sporită a acestuia; numărul mare al autorităților contractante; lipsa sistemului automatizat de evidență și monitorizare a realizării achizițiilor publice; sistem neperformant de soluționare a contestațiilor etc.

**Este evident faptul că neexaminarea minuțioasă a acestor probleme de către ARMAPAU, Ministerul Finanțelor, Guvernul Republicii Moldova, în vederea găsirii soluțiilor optime de îmbinare, pe de o parte, a principiilor economicității și eficacității la alocarea și utilizarea mijloacelor bugetare de către instituțiile publice prin achiziții publice cu cele ale protejării și susținerii activității economice a operatorilor economici participanți la procesele de achiziții publice, pe de altă parte, va menține riscul utilizării neeficiente a banilor publici și fraudării achizițiilor publice.** Bunele practici denotă că, în condiții de piață, combinația dintre concurența sporită, profesionalism și procedurile de achiziții eficiente poate oferi prețuri mult mai joase, calitate mai înaltă și, prin urmare, o îmbunătățire a eficienței costurilor în sectorul public, prin prestarea la timp publicului larg a unui număr sporit de servicii calitative.

*Dacă toți actorii-cheie participanți la procesele de estimare a necesităților, de alocare a surselor bugetare, de finanțare a cheltuielilor în vederea achitării plăților pentru bunurile, serviciile și lucrările procurate prin procedurile de achiziții publice vor admite nereguli la prezentarea calculului aferent necesităților solicitate de la buget, vor alocă mijloace bugetare pentru investițiile și reparațiile capitale ale obiectivelor care nu dispun de proiecte elaborate și expertizate regulamentar, vor opera multiple rectificări de buget pe parcursul anului, cu alocarea de mijloace la finele anului bugetar, va fi greu de întreprins măsuri de redresare a sistemului în întregime.*

### **Recomandări generale**

**În acest context, menționăm că auditul a urmărit scopul de a localiza zonele în care rezultatele activității de achiziții publice au înregistrat performanțe reduse și de a identifica cauzele acestora, formulând recomandări menite să îmbunătățească managementul în domeniul achizițiilor publice.**

**Pentru îmbunătățirea situației în domeniul achizițiilor publice sînt necesare:** (1) responsabilizarea entităților în vederea corectitudinii calculării necesarului de bunuri, lucrări și servicii la etapa de elaborare a proiectului de buget; (2) alocarea adecvată a resurselor umane și materiale pentru efectuarea achizițiilor în cadrul fiecărei autorități contractante; (3) instruirea continuă a personalului implicat în achizițiile publice; (4) elaborarea tuturor actelor normative



aferente Legii nr.96-XVI; (5) monitorizarea permanentă, analiza și evaluarea modului de desfășurare a activității de achiziții publice; (6) preocuparea insistentă de elaborarea sistemului automatizat de evidență și monitorizare a realizării achizițiilor publice; (7) depunerea unor eforturi mai mari la consultanța metodologică a participanților la achizițiile publice, precum și asigurarea acestora cu materiale necesare pentru instruire și materiale de referință (buletine informative, ghiduri, comentarii, manuale etc.).

#### **Recomandări Parlamentului:**

- Să examineze în ședința Comisiei parlamentare de profil activitatea Guvernului și a Agenției Rezerve Materiale, Achiziții Publice și Ajutoare Umanitare privind nivelul de implementare a Legii nr.96-XVI, precum și mersul executării recomandărilor Curții de Conturi din Raportul auditului performanței „Unele obiective ale Legii privind achizițiile publice nr.96-XVI din 13.04.2007 s-au realizat, dar sînt necesare îmbunătățiri”.

### **III.3.2. Auditul performanței utilizării mijloacelor financiare publice destinate combaterii cancerului**

#### **SÎNT NECESARE SCHIMBĂRI MAJORE PENTRU A ÎMBUNĂTĂȚI SEMNIFICATIV EFICACITATEA INSTITUȚIEI MEDICO-SANITARE PUBLICE INSTITUTUL ONCOLOGIC ÎN LUPTA ÎMPOTRIVA CANCERULUI**

##### **Rezumat**

Curtea de Conturi a efectuat auditul performanței la Institutul Oncologic (IO), pentru a determina dacă acesta își gestionează eficient personalul, materialele, echipamentul și resursele financiare. În anii 2006-2008, resursele financiare obținute de IO au evoluat într-o creștere permanentă. Concomitent, au fost identificate probleme serioase în sistemele de gestionare a resurselor, probleme care trebuie corectate, pentru a îmbunătăți economia, eficiența și eficacitatea eforturilor IO în lupta împotriva cancerului.

Printre cele mai importante se relevă: neacreditarea sectorului spitalicesc; controlul neadecvat asupra procurării, distribuirii și utilizării medicamentelor; nerespectarea prevederilor legale în domeniul achizițiilor publice; gradul înalt de uzură a mijloacelor fixe; utilizarea neuniformă a capacităților instituționale; ineficiența programului pentru aranjamentele de finanțare a sferei științei etc.

##### **Context**

Combaterea cancerului pentru Republica Moldova este o problemă stringentă atât medicală, cât și socială, care se manifestă prin sporirea numărului de bolnavi cu patologii oncologice, tendința de afectare a persoanelor de vîrstă tînă. Potrivit datelor Ministerului Sănătății și ale specialiștilor IO, în structura generală a maladiilor înregistrate în republică cancerul se plasează pe locul 12. În același

timp, în structura generală a mortalității decese provocate de tumorile maligne ocupă locul II, după afecțiunile cardiovasculare. În structura invalidității primare acestea ocupă locul II, iar în unele unități teritoriale ale republicii – locul I (mun. Chișinău – sectoarele Ciocana, Rîșcani, Botanica; raioanele: Cimișlia, Orhei, Ștefan Vodă, Comrat).

Mortalitatea prin cancer în Republica Moldova este marcată printr-o sporire consecutivă: de la 139,8 la 100.000 de locuitori în anul 2004 pînă la 151,7 – în anul 2006 și la 154,9 la 100.000 de locuitori – în anul 2008. Ritmul înalt de creștere a mortalității prin cancer, remarcat în Republica Moldova, este cauzat și de diagnosticul tardiv al tumorilor. Astfel, la finele anului 2008, în stadiul IV au fost depistați și luați la evidență 28% de bolnavi din numărul total al bolnavilor depistați primar. La sfîrșitul anului 2008, potrivit statisticii, la IO erau înregistrate 41943 de persoane cu diferite patologii oncologice, ceea ce este cu 1902 persoane mai mult decît la finele anului 2007 (40041 de persoane bolnave).

IO este o unitate medicală independentă, deține statut de persoană juridică subordonată Ministerului Sănătății, dispune de fonduri, de mijloace financiare și materiale, activează pe principiul autofinanțării, nonprofit, fiind încadrată în sistemul asigurărilor obligatorii de asistență medicală.

În anii 2006-2008, resursele financiare obținute de IO au evoluat într-o creștere permanentă, de la 85,1 mil. lei în anul 2006 și 106,3 mil. lei în anul 2007 pînă la 154,2 mil. lei – în anul 2008. Ponderea majoră în totalul veniturilor obținute revine mijloacelor FAOAM, obținute de la prestarea serviciilor medicale persoanelor asigurate, care sînt în creștere de la 77,1% (51,3 mil. lei) în anul 2006 pînă la 93,3% (88,8 mil. lei) – în anul 2008. Acestea sînt urmate de veniturile obținute de la fondator – Ministerul Sănătății, care, respectiv, sînt finanțate de la bugetul de stat.

### **Constatări și analize**

- IO activează în baza unui statut și a unei structuri învechite (de peste 10 ani). Organigrama nu este reglementată de nici un act normativ, nu conține informație despre numărul și nivelul de dotare cu secții, laboratoare și personal. Lipsa unei structuri organizatorico-funcționale aprobate și a setului corespunzător de acte normative a dus la ineficiențe în activitatea instituției. Astfel, utilizînd normativele aprobate de Ministerul Sănătății și statele de personal aprobate de Consiliul administrativ al IO, instituția nu dispune de suficient personal medical, ducînd lipsă de circa 284 de unități de personal medical, din care 97 – medici. În același timp, optimizarea structurii poate micșora aceste cifre.

- IO nu dispune de acreditarea necesară, o procedură prin care Consiliul Național de Evaluare și Acreditare în Sănătate recunoaște oficial că o instituție medicală și personalul acesteia întrunesc standardele profesionale medicale și este competentă de a acorda servicii medicale. În cadrul evaluării pentru acreditare din anul 2005 au fost identificate probleme serioase și acestea încă trebuie corectate.

- Cele mai mari cheltuieli ale IO le constituie cheltuielile pentru medicamente. Controlul asupra tuturor aspectelor, de la determinarea necesităților pînă la distribuirea și utilizarea medicamentelor, trebuie îmbunătățit semnificativ. În

particular, s-a identificat un control neadecvat asupra distribuirii și utilizării acestora. În urma solicitării Curții de Conturi, Ministerul Sănătății a creat o comisie pentru evaluarea corectitudinii administrării a 3 preparate chimioterapeutice costisitoare, care a constatat probleme grave la administrarea acestora. Trecerea nejustificată la cheltuieli, în perioada anilor 2008-ianuarie 2009, a fost estimată la circa 2,3 mil. lei. Unele secții ale IO folosesc metode proprii, iar altele nu au făcut nici un efort pentru a ține evidența medicamentelor recepționate de la farmacia instituției și distribuite pacienților.

- IO nu dispune de o evaluare a stării tehnice a echipamentului inventariat, care ar trebui să indice dacă echipamentul este complet funcțional, necesită reparație sau nu este funcțional, precum și să includă perioada de exploatare a acestuia. Fără informația respectivă, IO nu poate planifica adecvat înlocuirea echipamentului vital pentru diagnosticarea și tratamentul cancerului. Circa 70% din aparatajul blocului operator au fost utilizate de 1,5-2,5 ori mai mult decât prevede perioada de exploatare. Suplimentar la aceasta, IO a pus în funcțiune cu întârziere echipament medical performant, din motiv că încăperile și rețelele ingineresti nu au fost pregătite la timp pentru a face posibilă utilizarea lui.

- Staționarul IO are o capacitate de 1005 paturi în care anual se tratează peste 22500 de pacienți (cazuri). Cu un număr de pacienți în continuă creștere, este important ca IO să utilizeze în cel mai eficace mod posibil capacitatea de paturi și personalul Staționarului. S-a constatat, însă, că în unele secții cu profil terapeutic, în anul 2008, media a constituit 1,2 pacienți per pat, datorită utilizării aceluiași paturi pentru staționarul de zi. Ca urmare, în secțiile cu profil terapeutic numărul de pacienți per medic a fost de două ori mai mare decât normativul aprobat de Ministerul Sănătății. În același timp, în alte secții numărul de paturi nu este folosit pe deplin. Depășirea intensității utilizării patului spitalicesc, precum și a numărului de pacienți care revin unui medic, față de normativele stabilite, ar putea afecta calitatea asistenței medicale acordate.

- IO n-a respectat întocmai prevederile legale din domeniul achizițiilor publice. Astfel, IO nu ține o evidență a achizițiilor publice; nu are întocmite dosarele achizițiilor publice; deseori a contractat bunuri și mărfuri în lipsa unei concurențe; nu a monitorizat adecvat executarea contractelor etc. Urmare acestor deficiențe, procesul de achiziții nu este transparent, este mai vulnerabil la fraudă, risipă și abuz și a rezultat în costuri adiționale prin competiție limitată, eliminând neîntemeiat ofertele cu prețuri mai mici. Monitorizarea inadecvată a contractelor a cauzat întârzieri în recepționarea bunurilor și serviciilor necesare și a dus la ratarea veniturilor, din motiv că nu au fost aplicate penalități față de operatorii economici care n-au respectat clauzele contractului.

- IO nu dispune de norme metodologice aprobate pentru elaborarea business-planului, iar politica de contabilitate nu este conformată la Legea contabilității nr.113-XVI din 27.04.2007. IO folosește o politică de contabilitate incompletă, care nu asigură o raportare corectă a veniturilor și cheltuielilor anuale. IO n-a format rezerve în mărime de 5% din volumul total al veniturilor, care puteau constitui circa 12447,0 mii lei, în perioada anilor 2006-2008, cu direcționarea lor pentru soluționarea unor probleme prioritare. IO n-a îndeplinit indicii planificați la

partea de venituri în sumă de circa 26,0 mii lei în anul 2006, de circa 871,3 mii lei – în anul 2007 și de 1064,6 mii lei – în anul 2008.

- Activitatea Policlinicii IO a înregistrat tendințe pozitive în depistarea precoce a cancerului. Cu toate acestea, există oportunități de îmbunătățire semnificativă a activității ei. S-a constatat, de exemplu, că programul Policlinicii de depistare precoce a cancerului sau screening-ul este limitat din cauza insuficienței echipamentului. Totodată, trecerea Policlinicii la alocarea unui buget per serviciu va crea condiții pentru monitorizarea activităților, în scopul asigurării că serviciile sînt acordate în volumul contractat, precum și aprecierii costeficacității și eficienței. Staționarul de zi al Policlinicii nu este utilizat la întreaga capacitate, însă acest lucru se poate îmbunătăți dacă se vor transfera serviciile acordate de staționarul de zi din cadrul sectorului spitalicesc al IO. Policlinica activează în baza unei structuri a statelor de personal și a unui cadru organizațional învechite. Această structură a statelor de personal trebuie să fie actualizată, pentru a asigura mai bine utilizarea de către Policlinică în cel mai eficient mod posibil a resurselor limitate.

- În cadrul programelor de stat în sfera științei și inovării, IO, la compartimentul știință, beneficiază de finanțare din partea Guvernului, pentru ca cercetătorii științifici de la IO să efectueze cercetări științifice în domeniul cancerului, dacă proiectele propuse de aceștia sînt aprobate de Academia de Științe a Moldovei. S-a constatat, însă, că programul pentru aranjamentele de finanțare este inefficient. Deși legea prevede cofinanțarea proiectelor aprobate, IO nu a oferit cofinanțare. În perioada anilor 2006-2008, în contul pentru compartimentul știință s-au acumulat fonduri excesive, din care IO a procurat echipament la finele anilor. Cu toate că Guvernul a autorizat majorarea salariilor pentru angajații din sfera științei și inovării, IO, cu acceptul Academiei de Științe a Moldovei, a utilizat mijloace din aceste fonduri pentru procurarea echipamentului. De asemenea, deși legislația prevede evaluarea rezultatelor proiectelor finalizate de cercetări științifice, pentru a determina modul de utilizare a rezultatelor cercetărilor, IO nu a făcut acest lucru. Urmare acestor părți slabe, nu există nici o asigurare că fondurile alocate pentru realizarea proiectelor de cercetări științifice sînt folosite în scopurile prevăzute și că rezultatele lor vor fi utilizate și vor aduce beneficii în combaterea cancerului.

- IO nu dispune de norme naturale actualizate de asigurare cu produse alimentare a pacienților, dată fiind lipsa acestora și a unei modalități unice de înlocuire a produselor, precum și a unei modalități de documentare a procesului de alimentație a pacienților, neexistînd siguranța unui proces eficient și transparent de alimentație a bolnavilor.

- Evaluarea sistemului de control intern la IO atestă un nivel scăzut de organizare a acestuia, fiind necesară o îmbunătățire considerabilă. Lipsa unui sistem eficient de control intern a dus la apariția multiplelor probleme.

## **Concluzii**

Institutul Oncologic nu gestionează în mod eficace resursele de care dispune. Auditul performanței a identificat probleme în toate aspectele ce țin de sistemele de gestionare a personalului, materialelor, echipamentului și a resurselor financiare, probleme care dacă nu vor fi corectate vor limita grav eficacitatea activității instituției în lupta împotriva cancerului. Problemele sus-menționate, identificate pe parcursul auditului, sînt extrem de serioase și multe din ele persistă ani de zile. Deoarece IO raportează și se subordonează Ministerului Sănătății, acesta, în calitatea sa de fondator al IO, ar trebui să poarte o anumită responsabilitate pentru problemele respective. Ministerul Sănătății trebuie să îmbunătățească supravegherea IO, pentru a asigura corectarea problemelor identificate.

***Recomandări Parlamentului :***

*- Să examineze în ședința Comisiei de profil rapoartele conducerii Ministerului Sănătății și a Institutului Oncologic privind implementarea recomandărilor Curții de Conturi, expuse în Hotărîrea nr.13 din 16 aprilie 2009 „Privind Raportul auditului performanței „Sînt necesare schimbări majore pentru a îmbunătăți semnificativ eficacitatea Instituției Medico-Sanitare Publice Institutul Oncologic în lupta împotriva cancerului”.*

## CAPITOLUL IV. REZULTATELE ACTIVITĂȚII DE MONITORIZARE A EXECUTĂRII CERINȚELOR ȘI RECOMANDĂRILOR CURȚII DE CONTURI

### IV.1. Sinteza acțiunilor/măsurilor întreprinse în vederea executării cerințelor și recomandărilor Curții de Conturi

#### Rezumat

**Autoritățile administrației publice centrale și locale** au întreprins măsuri de lichidare a încălcărilor constatate la formarea și utilizarea finanțelor publice, la gestionarea patrimoniului public, care au fost orientate spre: încasarea veniturilor la buget; diminuarea sau achitarea integrală a datoriilor creditoare și încasarea datoriilor debitoare; înregistrarea în evidență a patrimoniului public; raportarea de către executorii primari de buget a valorii investițiilor pe termen lung în capitalul statutar al agenților economici; evidența creditelor preferențiale și garanțiilor; rambursarea datoriilor pe împrumuturile recreditate din surse interne și externe, precum și pe împrumuturile interne și externe acordate sub garanția statului; înregistrarea în evidență a construcțiilor finalizate, finanțate din mijloacele alocate pentru investiții capitale; înregistrarea la OCT a bunurilor imobile. Valoarea totală a mijloacelor restituite, restabilite în evidență după lichidarea încălcărilor, se estimează în sumă de 276,2 mil. lei (în anul 2007 – 128,2 mil. lei).

Totodată, unele ministere și autorități administrative n-au conștientizat în măsură deplină responsabilitățile sale, ca executori de buget, la capitolul înlăturarea încălcărilor și lacunelor constatate de controalele efectuate, limitându-se la aprobarea unor planuri de măsuri, fără a asigura implementarea acestora.

- **Ministerul Finanțelor (MF)** a procedat la monitorizarea raportării de către executorii primari de buget a valorii investițiilor pe termen lung în capitalul statutar al agenților economici. La primirea rapoartelor trimestriale de la executorii primari de buget în mod permanent se verifică reflectarea concomitentă a cheltuielilor efectuate la articolele respective. Prin Ordinul nr.82 din 22.09.2008, **MF** a operat modificările corespunzătoare în Instrucțiunea „Cu privire la evidența contabilă în instituțiile publice”, aprobată prin Ordinul ministrului finanțelor nr.85 din 09.10.1996, la aspectul ce ține de evidența investițiilor capitale și a reparațiilor capitale efectuate de fondator, cu reflectarea acestora la majorarea cotei de participare în capitalul statutar.

De asemenea, **MF** a operat modificările corespunzătoare în instrucțiunile cu privire la evidența contabilă, care vizează modul de evidență a creditelor preferențiale și garanțiilor, emise de către Consiliile raionale, municipale și Comitetul Executiv al UTA Găgăuzia.

- Întru asigurarea monitorizării stricte și controlului la beneficiarii de mijloace din împrumuturile de stat și/sau de garanții de stat, **MF** prezintă trimestrial informația corespunzătoare **IFPS**, care este abilitat să întreprindă măsuri în vederea rambursării datoriilor pe împrumuturile recreditate din surse interne și externe, precum și pe împrumuturile interne și externe acordate sub garanția statului. Astfel, **IFPS**, aplicând modalități și măsuri de executare silită față de agenții economici

beneficiari de împrumuturi interne și externe, a încasat 8,7 mil.lei. Totodată, trimestrial, conform graficului de scadență, MF remite în adresa agenților economici, beneficiari ai creditelor menționate, cereri de plată pe datoriile scadente pentru sumele dezafectate din bugetul de stat întru onorarea garanțiilor de stat externe. Ca rezultat, a fost încasată suma de 58,6 mil.lei.

- **Casa Națională de Asigurări Sociale** a efectuat inventarierea datoriilor creditoare în valoare de 22,1 mii lei, a întocmit un act de verificare cu Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, în baza căruia s-au făcut corectări în sumă de 12,6 mii lei, iar 9,5 mii lei au fost restituiți la finele anului 2008 MF ca sumă neutilizată. De asemenea, CNAS a asigurat înregistrarea la OCT a 15 imobile aflate în proprietate în valoare de 40,5 mil.lei.

- Conducerea **Companiei Naționale de Asigurări în Medicină**, în scopul diminuării sumei restanțelor față de FAOAM, în comun cu organele fiscale de stat, a efectuat controale la contribuabili cu diferite forme organizatorico-juridice de proprietate, în vederea lichidării restanțelor față de FAOAM, cu întocmirea actelor de control și înaintarea, după caz, a cererilor de chemare în judecată.

A fost aprobată modalitatea de plată și criteriile privind contractarea prestatorilor de îngrijiri medicale la domiciliu în cadrul asigurărilor obligatorii de asistență medicală, a fost întocmit registrul persoanelor asigurate, care au beneficiat de îngrijiri medicale la domiciliu, precum și raportul de îndeplinire a cazurilor asistate de îngrijiri medicale la domiciliu. De către CNAM au fost contractate instituții medico-sanitare, prestatoare de asistență medicală primară, pentru prestarea serviciilor de îngrijiri medicale la domiciliu.

Monitorizarea FAOAM se realizează prin intermediul analizei adresărilor parvenite de la persoanele asigurate, indicatorilor de sănătate, controalelor tematice efectuate în IMSP încadrate în sistemul asigurărilor obligatorii de asistență medicală etc.

- **Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare** a asigurat rambursarea subvențiilor în sumă de 1,9 mil.lei, obținute neîntemeiat de către unii agenți economici sub formă de subvenții destinate lucrărilor agricole, prin nedistribuirea motorinei destinate subvenționării cheltuielilor producătorilor agricoli legate de prelucrarea terenurilor agricole.

- **Fondul de investiții sociale din Moldova** a înregistrat în evidența contabilă și, respectiv, în rapoartele financiare transmiterea către beneficiarii de mijloace ale FISM a obiectelor finalizate în valoare de 162,2 mil.lei. Ministerul Afacerilor Interne, în calitate de beneficiar de mijloace ale FISM, a evaluat și a înregistrat în evidența contabilă imobilul Centrului de Plasament din str. L. Tolstoi 39, cu valoarea de 2,5 mil.lei.

- **Beneficiarii de investiții capitale** au transferat în fondul special pentru finanțarea lucrărilor de constituire a bazei normative în construcții mijloace în sumă de 502,6 mii lei. Primăriile s. Carahasani și s. Cioburciu (r-nul Ștefan Vodă) au înregistrat ca fonduri fixe construcțiile finalizate în valoare de 1,7 mil.lei și, respectiv, au majorat valoarea fondurilor fixe cu costul cheltuielilor efectuate pentru reparații capitale în sumă de 0,9 mil.lei. Serviciul Vamal a atribuit la

majorarea costului edificiului Biroului vamal Ungheni cheltuielile pentru reconstrucție în sumă de 8,6 mil. lei. Ministerul Educației și Tineretului a asigurat reflectarea în evidența contabilă a cheltuielilor la construcția pe obiecte în sumă de 4,9 mil. lei.

În vederea sporirii responsabilității beneficiarilor de investiții capitale la utilizarea finanțelor publice alocate, precum și excluderii dezafectării finanțelor publice în valoare considerabilă, la inițiativa MF au fost operate modificări la Legea bugetului de stat pe anul 2009 (art.12 și art.15), plățile în avans fiind reduse de 3 ori față de anii precedenți și constituind 10 la sută din volumul de investiții capitale preconizate la un obiect sau altul.

Conform rezultatelor controalelor pentru perioada de gestiune, întru executarea recomandărilor Curții de Conturi, **a fost optimizat cadrul legislativ și normativ:**

- au fost operate modificări în Legea nr. 1308-XIII din 25.07.1997 „Privind prețul normativ și modul de vânzare–cumpărare a pământului” și aprobat noul Regulament „Cu privire la vânzarea–cumpărarea terenurilor aferente”;
- în scopul racordării actelor normative care reglementează activitatea Fondului republican și fondurilor locale de susținere socială a populației la cadrul legal în domeniu, Guvernul a aprobat Hotărîrea nr.617 din 19.05.2008;
- au fost aprobate Nomenclatoarele lucrărilor efectuate și serviciilor prestate contra plată de către Ministerul Finanțelor (H.G. nr.1342 din 01.12.2008) și de către Serviciul Stare Civilă și oficiile sale (H.G. nr.738 din 20.06.2008);
- prin H.G. nr.919 din 30.07.2008, a fost aprobat Regulamentul concursurilor comerciale și investiționale la privatizarea proprietății publice (în redacție nouă);
- prin H.G. nr.876 din 18.07.2008, au fost operate modificări și completări la Regulamentul cu privire la aplicarea apostilei, aprobat prin H.G. nr.163 din 15.02.2007, în vederea perfecționării reglementărilor de aplicare a apostilei pe actele oficiale.

**Totodată, într-un șir de cazuri Guvernul nu a întreprins măsuri de aducere a actelor sale normative în concordanță cu legislația în vigoare:**

- nu a examinat ambiguitățile existente la salarizarea cadrelor didactice prin aplicabilitatea Legii nr.355-XVI din 23.12.2005 „Cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar” și Hotărîrii Guvernului nr.302 din 30.03.2000 „Cu privire la majorarea salariilor angajaților din ramurile bugetare ale sferei sociale”, conformînd prevederile acestora, fapt ce contribuie la inechitate în salarizarea angajaților instituțiilor de învățămînt;
- nu a urgentat examinarea propunerilor Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare privind aprobarea Nomenclatorului lucrărilor și serviciilor contra plată efectuate și prestate de către instituțiile de învățămînt subordonate Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare și a Regulamentului cu privire la modul de formare și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale;



- nu a examinat oportunitatea încasării la partea de venituri a bugetului de stat a mijloacelor obținute în urma aplicării apostilei pe actele oficiale, cu repartizarea acestora, prin Legea bugetului de stat anuală, conform necesităților reale și argumentate ale executorilor de buget;
- nu a asigurat actualizarea normativelor stabilite în Regulamentul aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.987 din 11.08.2003 „Despre aprobarea Regulamentului privind activitatea administrativ-financiară a instituțiilor serviciului diplomatic al Republicii Moldova peste hotare”, în vederea ajustării periodice a acestora la cerințele de piață și la nivelul costurilor țărilor de reședință;
- nu a reexaminat compatibilitatea actelor normative ale Guvernului cu legislația în vigoare vizînd administrarea și deetatizarea proprietății publice, în vederea stabilirii obligativității asigurării condițiilor concursului pe toată perioada investițională;
- nu a aprobat cuantumul taxelor de studii în bază de contract pentru instruirea elevilor în cadrul instituțiilor de învățămînt mediu de specialitate, subordonate MAIA, ceea ce determină ca acestea să încaseze taxe de studii, alte plăți fără un temei legal.

Conform situației din 01.05.2009, n-au fost executate 31 de cerințe și recomandări, inclusiv de către: Guvernul Republicii Moldova – 7 recomandări; Ministerul Economiei și Comerțului – 1 recomandare; Ministerul Dezvoltării Informaționale – 2 cerințe; autoritățile publice locale – 10 cerințe; alte autorități – 11 cerințe/recomandări.

Neexecutarea cerințelor și recomandărilor formulate de Curtea de Conturi în hotărîrile sale, care sînt oficiale și executorii pentru subiectele auditate, este o consecință nu doar a unui nivel scăzut al responsabilității executorilor de buget pentru buna gestionare a banilor publici, dar și a unei conlucrări și comunicări insuficiente a acestora cu Curtea de Conturi atît la etapa de desfășurare a controalelor/auditelor, cît și la etapa de examinare a materialelor pe marginea acestora și de adoptare a Hotărîrilor în cadrul ședințelor plenare ale Curții de Conturi.

În acest context, menționăm că nu este binevenită atitudinea necorespunzătoare a unor persoane-cheie, responsabile de executarea mijloacelor financiare publice (miniștri, viceministri, conducători ai entităților etc.), manifestată prin neprezența și delegarea la ședințele plenare ale Curții de Conturi a subalternilor, a șefilor de direcții, a contabililor-șefi, a persoanelor noi angajate, care în multe cazuri se prezintă nedocumentați și neinformați cu privire la subiectele discutate, fapt care limitează dezbaterile în cadrul ședințelor și, respectiv, identificarea unor soluții cît mai eficiente de remediere a deficiențelor și lacunelor în vederea îmbunătățirii managementului financiar public.

În cadrul celor 43 de ședințe ale Curții de Conturi, convocate în anul 2008, la care s-au examinat rezultatele controalelor/auditelor, fiind invitate primele persoane, acestea s-au prezentat doar în 18 cazuri (42%) din 43. Nu s-au prezentat la ședințele Curții de Conturi în total 102 persoane, care au fost regulamentar

invitate, din care: miniștri, primari, directori de întreprinderi de stat, președinți de raioane, președinți ai instanțelor de judecată, alți conducători.

#### **IV.2. Măsurile întreprinse în vederea înlăturării neajunsurilor și încălcărilor constatate în Raportul Curții de Conturi asupra modului de gestionare a resurselor financiare publice din exercițiul bugetar 2007**

##### **Rezumat**

La 3 iulie 2008, Parlamentul a adoptat Hotărârea nr.148-XVI, prin care, potrivit art.2, Guvernul urma să asigure executarea recomandărilor Curții de Conturi, expuse în Raport, punând accentul pe:

- respectarea principiului divizării atribuțiilor de elaborare a politicilor și a celor de implementare a acestora în procesul bugetar al asigurărilor sociale de stat și al fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală;
- consolidarea capacităților autorităților publice în domeniul planificării strategice, evidenței contabile și raportării financiare;
- delimitarea exhaustivă a statutelor întreprinderilor de stat și/sau ale instituțiilor pentru a asigura o raportare veridică și completă privind mijloacele speciale;
- aprobarea indicatorilor de performanță pentru organele ale căror bugete sînt fundamentate pe programe și performanță;
- publicarea rapoartelor despre executarea programelor guvernamentale și utilizarea fondurilor speciale, asigurînd un nivel adecvat de transparență;
- substituirea modalității de finanțare a unor sectoare prin fonduri speciale cu finanțarea în bază de programe concrete.

Analiza măsurilor întreprinse de autoritățile publice centrale și locale, alte entități supuse controlului în vederea înlăturării neajunsurilor și încălcărilor constatate în Raportul Curții de Conturi asupra modului de gestionare a resurselor financiare publice din exercițiul bugetar 2007 denotă că Guvernul, prin intermediul ministerelor, serviciilor, agențiilor, altor autorități publice centrale, a întreprins unele măsuri de ordin organizatoric, legislativ, metodologic, disciplinar, orientate spre consolidarea managementului financiar și creșterea responsabilității acestora pentru utilizarea mijloacelor publice.

Urmare audierii Raportului Curții de Conturi, a fost adoptată Hotărârea Parlamentului nr. 148-XVI din 3 iulie 2008 „Privind Raportul Curții de Conturi asupra modului de gestionare a resurselor financiare publice din exercițiul bugetar 2007”. În art. 4 al hotărîrii respective se menționează că Guvernul, în termen de 6 luni, va informa Parlamentul despre executarea prevederilor art. 2.

Întru derularea unor proceduri distincte, la 30 septembrie 2008, prin Dispoziția Prim-ministrului nr. 1210-406, în scopul asigurării utilizării eficiente a

mijloacelor financiare publice și a patrimoniului public, a fost creat un Grup comun de lucru, care include reprezentanți ai Guvernului și ai Curții de Conturi.

Atribuțiile Grupului de lucru sînt următoarele:

- examinarea și analiza modului de executare de către instituțiile publice a hotărîrilor Curții de Conturi;
- audierea trimestrială la ședințele Guvernului a informațiilor conducătorilor autorităților administrației publice centrale privind acțiunile întreprinse în vederea înlăturării neajunsurilor sesizate în hotărîrile Curții de Conturi;
- stabilirea ordinii și a persoanelor responsabile pentru prezentarea semestrială la ședința Guvernului a rapoartelor privind executarea hotărîrilor Curții de Conturi.

Atît din partea Guvernului, cît și a Curții de Conturi au fost numite persoanele responsabile de relațiile de colaborare în sensul realizării atribuțiilor Grupului de lucru.

În mod oficial nu a avut loc nici o ședință a Grupului de lucru nominalizat, de către Curtea de Conturi fiind expediate, pentru examinare, informații privind executarea cerințelor/recomandărilor Curții de Conturi, precum și unele hotărîri ale Curții de Conturi, pentru a fi discutate în cadrul ședințelor Grupului de lucru.

Pe parcursul anului 2008, în cadrul ședinței de Guvern a fost audiată o singură informație despre executarea Hotărîrii Curții de Conturi nr. 27 din 23.05.2008 „Privind raportul asupra rezultatelor auditului efectuat la Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului și unele instituții din subordine pe perioada anilor 2006-2007”.

Analizînd cerințele și recomandările adresate Guvernului în Raportul Curții de Conturi asupra modului de gestionare a resurselor financiare publice din exercițiul bugetar 2007 și măsurile comunicate Curții de Conturi precum că au fost întreprinse întru executarea acestora, putem menționa faptul că marea majoritate a recomandărilor nu au fost executate, iar o parte au fost readresate ministerelor, spre executare.

*Întru executarea art. 4 din Hotărîrea Parlamentului nr. 148-XVI din 3 iulie 2008, Guvernul, la 17.03.2009 (peste 3 luni de la expirarea termenului de informare), a comunicat Curții de Conturi despre măsurile întreprinse de către ministere și alte autorități ale administrației publice centrale întru executarea cerințelor și recomandărilor expuse în Raportul Curții de Conturi, neindicînd informația relevantă referitor la executarea recomandărilor adresate nemijlocit Guvernului:*

- *Inițierea unui dialog în vederea optimizării și raționalizării rețelei sistemului de învățămînt mediu de specialitate și de învățămînt secundar profesional, îmbunătățirii calității instruirii, reformării și eficientizării procesului de pregătire a cadrelor pentru economia națională, cu extinderea conexiunilor sistemului educațional cu piața muncii.*
- *Problema dublei finanțări a serviciilor medicale prestate unor categorii de beneficiari.*

- *Colaborarea activă și permanentă cu instituțiile financiare internaționale și donatorii externi în vederea obținerii finanțării din partea acestora la condiții cât mai favorabile.*
- *Reglementarea neuniformă a prescripțiilor din Hotărârile de Guvern referitor la limita salariului managerului întreprinderii.*

În Raportul sus-numit al Curții de Conturi au fost incluse și unele recomandări către Parlamentul Republicii Moldova, și anume:

- *Examinarea competențelor Ministerului Finanțelor prin prisma art.19 din Legea bugetului de stat pe anul 2007 nr.348-XVI din 23.11.2006, menținute și prin prevederile art.18 din Legea bugetului de stat pe anul 2008 nr. 254-XVI din 23.11.2007, raportate la prevederile art.41(40) și art.43(42) din Legea nr.847-XIII din 24.05.1996 „Privind sistemul bugetar și procesul bugetar”, care condiționează în mod direct modificarea parametrilor balanței bugetului de stat (deficit/excedent), aprobați de Parlament pentru anul bugetar în exercițiu.*
- *Inițierea unui dialog cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene cu privire la un plan menit să consolideze managementul financiar și controlul intern în cadrul misiunilor diplomatice. O acțiune, în acest context, ar fi înaintarea recomandării către Guvern de a instrui personalul administrativ al misiunilor diplomatice și de a stabili o funcție de audit intern în cadrul ministerului.*
- *Inițierea unui dialog cu Consiliul Superior al Magistraturii, de comun acord cu Ministerul Justiției, în vederea elaborării și aprobării unui act care va prevedea obligativitatea ținerii evidenței taxei de stat de către judecătorii, inclusiv la componentele: stabilirea, achitarea, scutirea, amânarea și eşalonarea acestor plăți, care va contribui la încasarea deplină și corectă la buget a taxei de stat.*
- *Examinarea oportunității prezentării de către Comisia Electorală Centrală a unei sinteze generalizate privind practica de aplicare a legislației în cadrul campaniei electorale și a propunerilor referitor la ajustările necesare în Codul electoral în vederea:*
  - a) *uniformizării indicatorilor economici aplicabili la salarizarea și achitarea recompenselor membrilor consiliilor și birourilor electorale pentru activitatea în perioada electorală, cu indicarea sursei și modului de informare a organelor electorale despre cuantumul lor;*
  - b) *reglementării clare a procedurii de degrevare de atribuțiile de la locul permanent de muncă a funcționarilor publici și angajaților din sfera bugetară prin prisma compatibilității exercitării atribuțiilor atât la locul permanent de muncă, cât și în cadrul organelor electorale;*
  - c) *armonizării unitare a prevederilor Codului electoral referitor la modul de salarizare a funcționarilor publici în perioada desfășurării activității lor în cadrul consiliilor și birourilor electorale, inclusiv în baza*

*contractelor individuale de muncă, ținându-se cont de restricțiile reglementate în alte acte legislative.*

Curtea de Conturi nu deține informații despre întreprinderea măsurilor privind examinarea și implementarea acestor recomandări de către Parlament, având în vedere rolul și efortul comun în vederea îmbunătățirii gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public. E de menționat necesitatea ridicării responsabilității Guvernului și rolului Parlamentului în acest sens, ținând cont de faptul că în cadrul proiectului Twinning, lansat de Comisia Europeană în Republica Moldova, unul din domeniile de asistență este „Consolidarea funcției de control a Parlamentului asupra Guvernului”, în care este pasibil spre înscriere și controlul Parlamentului în ce privește acțiunile Guvernului în întreprinderea măsurilor conform constatărilor de control/audit și în implementarea recomandărilor Curții de Conturi, asigurând, astfel, buna gestionare a mijloacelor publice și responsabilizarea pentru domeniul transmis în administrare.

***Recomandări Parlamentului:***

*- Să solicite Guvernului executarea cerințelor și recomandărilor Curții de Conturi.*

## ÎNCHEIERE

Raportul Curții de Conturi asupra modului de gestionare a mijloacelor financiare publice din exercițiul bugetar 2008 a constatat în domeniul managementului financiar public prezența unor probleme și neregularități, care se admit practic din an în an în achizițiile publice, în utilizarea investițiilor capitale și a cheltuielilor pentru reparații capitale, în gestionarea patrimoniului public, în respectarea legislației și disciplinei financiar-contabile etc. Cauzele cele mai frecvente ale acestor deficiențe sînt disciplina financiar-contabilă joasă, subestimarea rolului sistemului de control financiar public intern în prevenirea neregularităților, erorilor și fraudelor economice, nerespectarea cadrului normativ-legislativ în domeniul financiar-contabil ș.a.

Deși Curtea de Conturi înaintează cerințe și recomandări pentru redresarea situațiilor constatate în hotărîrile/rapoartele sale pe marginea controalelor/auditelor, acestea nu întotdeauna sînt executate și luate în calcul de către entitățile auditate.

Necesitatea unui management financiar public eficient, bazat pe transparență și responsabilitatea executorilor de buget, se impune din ce în ce mai mult. Este evident și faptul că Curtea de Conturi nu va putea schimba spre bine situația în domeniul managementului financiar public fără eforturile susținute ale tuturor factorilor de decizie, autorităților publice, Guvernului, Parlamentului.

Reformele de ultimă oră în domeniul managementului financiar public, realizate în procesul de implementare a Proiectului „Managementul Finanțelor Publice” (instituționalizarea controlului financiar public intern și auditului intern, delegarea responsabilității financiare pentru executarea bugetului și buna administrare a instituțiilor publice ș.a., prin operarea modificărilor în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar), vor contribui într-o măsură considerabilă la sporirea responsabilității pentru buna gestionare a banului public.

Exprimăm convingerea că constatările, concluziile și recomandările din prezentul Raport vor veni în suportul Parlamentului în procesul de exercitare eficientă a funcției sale de supraveghere în asigurarea unei bune guvernări și de susținere de către Parlament a inițiativelor Curții de Conturi în încurajarea acțiunilor potrivite de corectare de către entitățile auditate.

Curtea de Conturi va întreprinde și în continuare eforturi în direcția îmbunătățirii calității și cantității muncii de audit, bazîndu-se pe proceduri moderne de audit și pe bunele practici europene în domeniul auditului public extern, concentrîndu-și activitatea de audit pe unele domenii de risc și pe domenii care prezintă un interes public sporit. Din acest punct de vedere, vom tinde ca fiecare acțiune de control/audit să fie realizată în spiritul unei strînse colaborări cu entitățile auditate, pentru a-i mobiliza pe executorii de buget să producă conturile și situațiile financiare în conformitate cu reglementările în vigoare și cu înaltele standarde de transparență și responsabilitate managerială. Prin aceasta, vom adăuga valoare rapoartelor și muncii noastre de audit.