



Счетная палата Республики Молдова

ГODOVOЙ ОТЧЕТ

2013



Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ №48
от 7 октября 2014 года**

**об утверждении Отчета об управлении и использовании публичных
финансовых средств и публичного имущества
(Годовой отчет за 2013 год)**

В соответствии со ст.133 (4) Конституции Республики Молдова, ст.8 (1) b), ст.15 (2) и (4) и ст.16 h) Закона о Счетной палате №261-XVI от 05.12.2008 Счетная палата

п о с т а н о в л я е т:

1. Утвердить Отчет об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества (Годовой отчет за 2013 год) и представить Парламенту Республики Молдова.

2. Настоящее постановление и Отчет об управлении и использовании публичных финансовых ресурсов и публичного имущества (Годовой отчет за 2013 год) опубликовать в Официальном мониторе Республики Молдова в течение 15 дней с даты рассмотрения в Парламенте.

**Серафим Урекян
Председатель Счетной палаты**

Утвержден
Постановлением Счетной палаты
№48 от 7 октября 2014 года

ОТЧЕТ
об управлении и использовании
публичных финансовых средств
и публичного имущества
(Годовой отчет за 2013 год)

Кишинэу, 2014

Оглавление

Список аббревиатур.....	5
Введение	7
РАЗДЕЛ I	9
Результаты и влияние аудиторской деятельности.....	9
I.1. Оценка внутреннего контроля в рамках аудируемых субъектов	9
I.2. Результаты аудиторской деятельности Счетной палаты.....	12
I.3. Результаты деятельности по мониторингу внедрения рекомендаций, направленных постановлениями Счетной палаты, включенных в Годовой отчет за 2012 год	15
I.4. Сотрудничество с правоохранительными и другими уполномоченными органами.....	18
РАЗДЕЛ II.....	21
Формирование, управление и использование средств национального публичного бюджета	21
II.1 Аудит Отчета Правительства об исполнении государственного бюджета.....	21
II.2 Аудит Отчета Правительства об исполнении бюджета государственного социального страхования.....	28
II.3 Аудит Отчета Правительства об исполнении фондов обязательного медицинского страхования.....	31
II.4 Аудит бюджетов административно-территориальных единиц.....	34
РАЗДЕЛ III	46
Публичные фонды и хозяйственное управление.....	46
III.1. Администрирование местного публичного имущества.....	46
III.2 Администрирование публичных фондов в рамках муниципальных предприятий.....	50
РАЗДЕЛ IV	58
Аудит финансовых ситуаций.....	58
IV.1 Главная государственная налоговая инспекция.....	58
IV.2 Таможенная служба	60
IV.3 Министерство молодежи и спорта	61
IV.4. Аудит финансовых ситуаций Центра по правам человека	63
РАЗДЕЛ V	64
Аудит соответствия	64
V.1 Процесс разгосударствления публичной собственности и постприватизационной деятельности.....	64
V.2 Процесс по визированию, утверждению и формированию цен на лекарства	66
V.3 Администрирование налога на добавленную стоимость	69
V.4 Финансовый менеджмент в Национальной комиссии по финансовому рынку	73
V.5 Финансовый менеджмент в рамках Национального экологического фонда.....	75
V.6 Соответствие управления публичными фондами Министерством транспорта и дорожной инфраструктуры	80

РАЗДЕЛ VI	83
Аудит эффективности	83
VI.1 Эффективность программ социальной помощи.....	83
VI.2 Внедрение механизма по возврату имущества и выплате компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям.....	86
VI.3 Эффективность управления человеческими ресурсами в области здравоохранения.....	90
РАЗДЕЛ VII	93
Аудит информационных систем	93
VII.1 Прогресс и перспективы автоматизации процессов в области внутренних дел.....	93
VII.2 Прогресс и перспективы автоматизации Единого регистра лицензирования	95
VII.3 Информационная система менеджмента публичного долга	96
РАЗДЕЛ VIII	98
Аудиты, реализованные в соответствии с международными обязательствами	98
VIII.1 Аудит проектов, финансируемых из внешних источников.....	99
VIII.1.1 Проект „Услуги здравоохранения и социальной помощи”	99
VIII.1.2 Проект „Повышение эффективности сети социальной поддержки”.....	101
VIII.2 Аудит окружающей среды	102
VIII.2.1 Охрана и устойчивое использование речных водных ресурсов	102
VIII.2.2 Устойчивое использование сельскохозяйственных земель.....	105
РАЗДЕЛ IX	108
Аудиты, реализованные по запросу парламентских фракций.....	108
IX.1 Финансовый менеджмент ГП „ЦГИР „Registru””	108
IX.2 Основные констатации аудита соответствия управления публичными фондами Управлением здравоохранения Муниципального совета Кишинэу.....	111
Заключение.....	113
Приложения.....	114

Список аббревиатур

ЦПУ	Органы центрального публичного управления
ОМПУ	Органы местного публичного управления
АЛМИ	Агентство по лекарствам и медицинским изделиям
ТМО	Территориальное медицинское объединение
ЦПО	Центральные публичные органы
МПО	Местные публичные органы
АПС	Агентство публичной собственности
АЗОК	Агентство земельных отношений и кадастра
ТАЗН	Территориальное агентство занятости населения
БГСС	Бюджет государственного социального страхования
КБ	Коммерческий банк
НБМ	Национальный банк Молдовы
НПБ	Национальный публичный бюджет
ГБ	Государственный бюджет
АС	Административный совет
СПРМ	Счетная палата Республики Молдова
МС	Местный совет
ЦСВ	Центр семейных врачей
НЦМЗ	Национальный центр менеджмента в здравоохранении
НМСК	Национальная медицинская страховая компания
НКСС	Национальная касса социального страхования
НКФР	Национальная комиссия по финансовому рынку
НСЗ	Национальные счета здравоохранения
ННПЦСМП	Национальный научно-практический центр скорой медицинской помощи
МЦОЗ Кишинэу	Муниципальный центр общественного здоровья Кишинэу
СНГ	Содружество Независимых Государств
ТКСС	Территориальная касса социального страхования
УСПЗС	Управление социальной помощи и защиты семьи
РУС	Районное управление статистики
ФОМС	Фонды обязательного медицинского страхования
НЭФ	Национальный экологический фонд
ИЛИЛ	Институт лесных исследований и лесоустройства
МАР	Международное агентство по развитию
ГЭИ	Государственная экологическая инспекция
ГГНИ	Главная государственная налоговая инспекция
ТГНИ	Территориальная государственная налоговая инспекция
ИНН	Институт неврологии и нейрохирургии
ИМП	Институт матери и ребенка
ПМСУ	Публичное медико-санитарное учреждение
ИО	Институт онкологии
ИПАЗП им. Николая Димо	Институт почвоведения, агрохимии и защиты почв им. Николая Димо
ISSAI	Международные стандарты высших органов аудита

ВОА	Высший орган аудита
МП	Муниципальное предприятие
ГП	Государственное предприятие
ГП "ASD"	Государственное предприятие "Administrația de Stat a Drumurilor"
ГП "ЦГИР "Registru""	Государственное предприятие "Центр государственных информационных ресурсов "Registru""
МВД	Министерство внутренних дел
МЭ	Министерство экономики
ФМК	Финансовый менеджмент и контроль
МОС	Министерство окружающей среды
МТСЗС	Министерство труда, социальной защиты и семьи
МИТС	Министерство информационных технологий и связи
МТДИ	Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры
ММС	Министерство молодежи и спорта
МЗ	Министерство здравоохранения
ТКО	Территориальный кадастровый орган
ЭОРНН	Электронный общий регистр налоговых накладных
АО	Акционерное общество
МКБ	Муниципальная клиническая больница
РКБ	Республиканская клиническая больница
ГГС	Государственная гидрометеорологическая служба
РБ	Районная больница
ГНС	Государственная налоговая служба
ИС	Информационная система
ИС „МФАПД“	Информационная система „Менеджмент и финансовый анализ публичного долга“
НСБУ	Национальные стандарты бухгалтерского учета
ТС	Таможенная служба
ИТ	Информационные технологии
ИТК	Информационные технологии и коммуникации
НДС	Налог на добавленную стоимость
АТЕ	Административно-территориальная единица
ПВП	Подразделение по внедрению проектов
ПМП	Подразделение менеджмента проектов
ГУМФ	Государственный университет медицины и фармации им. Николае Тестемицану
АТО Гагаузия	Административно-территориальное образование Гагаузия

Введение

„Республика Молдова является демократическим правовым государством, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются”¹. Так, основной обязанностью государства является справедливое обеспечение всех граждан благоприятными условиями для образования, здравоохранения, безопасности, развития деловой среды и др. Озабоченность публичных органов должна быть продемонстрирована результативной деятельностью, отвечающей ожиданиям граждан.

Роль Счетной палаты в продвижении эффективности деятельности публичного сектора является значимой, так как, имея статус независимости² перед системой публичной власти, она организует деятельность во имя и для пользы общества. Благодаря высшему органу аудита, общество и заинтересованные органы, включая Парламент, информируются о реальных результатах деятельности органов публичного управления, в отчетах аудита поднимаются наиболее важные проблемы и недостатки в управлении публичными фондами.

Счетная палата играет значимую роль в использовании с максимальной эффективностью и полной прозрачностью публичных средств, имея и важную критическую роль, особенно в настоящее время, когда Республика Молдова переживает период экономического кризиса, характеризующего жестким бюджетом и достаточно неуверенным развитием основных макроэкономических показателей, которые требуют концентрации финансового менеджмента на оптимизации публичных расходов и проведении мониторинга их развития.

За отчетный период отчеты аудита Счетной палаты отражали широкий спектр вопросов, оказывая поддержку для повышения эффективности, консолидации ответственности публичных органов с целью защиты интересов налогоплательщиков и граждан. В аудиторской деятельности Счетная палата сосредоточена на проблемах местного и центрального публичного управления и, не в последнюю очередь, на эффективности внедрения в публичных учреждениях финансового менеджмента и внутреннего контроля как основополагающего элемента в обеспечении передовых стандартов в их деятельности.

Счетная палата планирует и осуществляет независимую деятельность, ориентируясь на законодательные положения и международные стандарты аудита, осуществляя следующие виды аудита: финансовый аудит, аудит соответствия, аудит эффективности и другие виды аудита, имеющие цель:

- повышения уровня доверия пользователей финансового отчета путем подтверждения факта, что финансовые ситуации субъектов составлены и представлены в соответствии с основной базой по составлению финансовой отчетности;
- получения подтверждения того, что деятельность субъектов из публичного сектора соответствует законодательным и нормативным актам, которые ее регулируют и др.;
- предоставления подтверждения того, что правительственные программы и деятельность внедряются с соблюдением принципов экономичности (минимизации стоимости ресурсов), эффективности (максимизации использования средств), результативности (достижения запланированных результатов) и внесением предложений по улучшению;

Счетная палата, согласно своему мандату, не располагает компетенциями по расследованию и правовыми полномочиями, тем не менее, в случае появления мошенничества, несоответствий

¹ Ст.1 Конституции Республики Молдова, принятой 29.07.1994.

² Ст.6 Закона о Счетной палате №261-XVI от 05.12.2008 (далее – Закон о Счетной палате).

или нарушений, рассмотрение которых не входит в ее полномочия, информирует правоохранительные органы или другие уполномоченные органы.

Имея в качестве цели оценку и продвижение финансового менеджмента и внутреннего контроля, Счетная палата путем проведения мониторинга и определения влияния от внедрения внесенных рекомендаций отслеживает прогресс, достигнутый в течение лет в этой области. В этом отношении следует отметить, что хотя рекомендации сформулированы и мониторируются Счетной палатой, ответственность за внедрение эффективного менеджмента публичных фондов остается за публичными органами.

Целью Отчета об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества является представление Парламенту, Правительству и гражданскому обществу основных констатаций и выводов, следуемых из аудиторской деятельности, и некоторых возможных решений, которые будут способствовать продвижению правильности и повышению эффективности использования публичных средств.

Настоящий Отчет относится в основном к исполнению бюджета за 2013 год и включает наиболее существенные результаты аудиторских миссий, реализованных за период ноябрь 2013 года – сентябрь 2014 года, который был структурирован в 9 разделов:

Первый раздел охватывает обобщение аудиторской деятельности и влияние внедрения рекомендаций, направленных Постановлениями Счетной палаты, включенными в предыдущий Отчет;

Второй раздел дает общее представление о порядке формирования, управления и использования средств национального публичного бюджета;

Третий раздел представляет собой обобщение констатаций об администрировании и управлении имуществом местными публичными органами и муниципальными предприятиями;

Четвертый раздел описывает основные характеристики аудита финансовых ситуаций с отражением наиболее важных проблем, отмеченных в рамках этого вида аудита;

Пятый раздел представляет аудит соответствия и интегрирует основные констатации соответствия финансового менеджмента и управления публичными фондами публичными органами;

Шестой раздел относится к аудиту эффективности и включает три резонансные темы, которые стали целью этого вида аудита;

Седьмой раздел охватывает аудит информационных систем, достижения и перспективы их развития;

Восьмой раздел содержит обобщение оценки порядка внедрения проектов, финансируемых из внешних источников, и свод констатаций и проблем, связанных с охраной и устойчивым развитием речных водных ресурсов, а также сельскохозяйственных земель;

Девятый раздел интегрирует свод основных констатаций из отчетов аудитов, проведенных по запросу парламентских партий;

Приложение №1 представляет список постановлений, принятых Пленумом Счетной палаты за период ноябрь 2013 года – сентябрь 2014 года, и аудируемых субъектов;

Приложение №2 содержит обобщение заключений, составленных аудитором Высшего органа аудита в результате проведенных аудиторских миссий.

РАЗДЕЛ I.

Результаты и влияние аудиторской деятельности

I.1. Оценка внутреннего контроля в рамках аудируемых субъектов

Настоящий раздел дает в целом представление о внедрении внутреннего контроля в аудируемых публичных органах и учреждениях за отчетный период, были отражены наиболее важные констатации из отчетов аудита.

Путем синтеза из этого раздела подчеркивается важность и уровень внедрения внутреннего контроля в аудируемых публичных субъектах, а также необходимость улучшения некоторых релевантных аспектов в соответствующем процессе.

Согласно положениям **Закона №229 от 23 сентября 2010 года** о государственном внутреннем финансовом контроле, публичные субъекты обязаны ориентироваться на современную систему управления публичными финансами, которая гармонизирует все политики и процедуры, разработанные и внедренные менеджментом и персоналом публичных субъектов, с целью предоставления разумного подтверждения о достижении задач публичного субъекта на основании экономичности, эффективности и результативности; соблюдении внутренних положений, политик и правил менеджмента; защите ценностей и информации; о предотвращении и обнаружении фактов мошенничества и ошибок; обеспечении качества бухгалтерских документов и своевременном составлении заслуживающей доверия информации по финансовому сегменту и менеджменту.

Основная цель государственного внутреннего финансового контроля состоит в продвижении повышенного уровня управленческой ответственности при использовании публичных фондов. Ответственность является ядром надлежащего управления, а Счетная палата путем осуществляемой деятельности становится незаменимым элементом комплексного процесса надлежащего управления³, одним из наиболее ожидаемых гражданским обществом в части деятельности, осуществляемой менеджерами публичного сектора.

Внутренний контроль является интегрированным процессом, организованным менеджером публичного субъекта и его персоналом, включающим внутренний аудит для управления рисками и предоставления разумного подтверждения о достижении задач и запланированных результатов с целью гарантирования надлежащего управления. Управленческая ответственность⁴ представляет собой сильный инструмент, который при постоянном применении обеспечивает исключение риска мошенничества, коррупции или других несоответствий и следует из ответственности менеджера по всем 5 компонентам системы ФМК в публичном секторе: *среда контроля, менеджмент эффективности и рисков, контрольная деятельность, информирование и коммуникация, осуществление мониторинга и оценки*, а также и от внутреннего аудита⁵. Таким образом, определение и внедрение концепции по повышению управленческой ответственности в публичном секторе путем разработки годового отчета о системе внутреннего/управленческого контроля имеет целью повышение

³ *надлежащее управление* – способ управления, посредством которого обеспечивается достижение задач на основе соблюдения принципов прозрачности и ответственности, экономичности, эффективности и результативности, законности и справедливости, этики и целостности (Закон №229 от 23.09.2010).

⁴ *управленческая ответственность* – осознание менеджером публичного субъекта и принятие на себя ответственности за действия, решения и проводимую политику, в том числе для достижения максимальных результатов посредством оптимизации ресурсов, на основе принципов надлежащего управления, а также обязанность отчитываться о достигнутых задачах и результатах (Закон №229 от 23.09.2010).

⁵ Ст.5 (2) Закона о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010.

ответственности руководства публичных субъектов по внедрению и развитию внутреннего контроля.

Среди полномочий Счетной палаты есть и проведение аудита систем внутреннего контроля⁶ в рамках субъектов, подлежащих проверке, и, соответственно, ФМК, а также внутреннего аудита с целью идентификации и улучшения неэффективного внутреннего контроля. В этом контексте, в рамках проводимых внешними публичными аудиторами аудиторских миссий одна из основных задач аудита в отчетном периоде состояла в оценке порядка организации, внедрения и поддержания системы ФМК, внутреннего аудита и установления причинной связи между полученными результатами и установленными недостатками/несоответствиями в рамках деятельности аудируемых субъектов.

Учитывая, что соответствующая организация системы внутреннего контроля напрямую касается качества финансового и экономического управления субъекта, рассматривалось выявление недостатков этой системы, приводящих к ошибкам или дисфункциональностям в управлении публичными фондами проверяемых субъектов.

Обобщая констатации и выводы аудита относительно соответствия и эффективности внедрения системы внутреннего контроля в рамках аудируемых субъектов, отмечается, что, хотя в развитии государственного внутреннего финансового контроля, в том числе в деятельности внутреннего аудита и системы ФМК в публичном секторе в последнее время отмечается тенденция к улучшению, еще имеются резервы/недостатки, которые генерировали ряд проблем в организации, внедрении и развитии/укреплении этого процесса. Так, можно отметить следующее:

- ✓ несмотря на то, что в соответствии с Декларацией о надлежащем управлении, подписываемой менеджерами публичных учреждений, подтверждается, что система ФМК на уровне учреждения организована, внедрена и функциональна, в рамках аудиторских миссий установлено, что в большинстве случаев институционализация системы находится на этапе **подготовки** или **внедрения**, были созданы рабочие группы для этой цели, выявлены и инициировано описание ряда основных/операционных процессов, установлены и описаны некоторые процедуры, контрольная деятельность;
- ✓ тенденцию по формальному внедрению внутреннего контроля в некоторых субъектах, было разработано лишь несколько документов (*операционные процедуры, регистр рисков и др.*), которые не применяются на практике или являются нефункциональными, обуславливают его пониженную эффективность и, соответственно, элементов его компонентов;
- ✓ хотя менеджмент рисков представляет собой инструмент, крайне необходимый руководству публичных субъектов для принятия правильных и оптимальных решений в условиях риска и экономической неопределенности, несоздание или недостаточное развитие соответствующего процесса в рамках систем ФМК некоторых учреждений может привести к тенденции быть статическим, не обеспечивая установленные задачи;
- ✓ были выявлены случаи создания подразделений внутреннего аудита в рамках публичных учреждений, согласно организационной структуре, которые по различным мотивам (недостаточность профессиональных способностей, низкая заработная плата) в течение отчетного периода не были функциональными, не будучи заполнены квалифицированным персоналом;

⁶ Ст.28 (1) h) Закона о Счетной палате №261-ХVI от 05.12.2008.

- ✓ были установлены случаи двойного подчинения внутреннего аудита в результате включения его в другие подразделения, что противоречит законодательным положениям и влияет на объективность, независимость и эффективность деятельности внутреннего аудита;
- ✓ были отмечены ситуации, когда деятельность внутреннего аудита включала и операционные задачи, несовместимые с законными полномочиями, что свидетельствует о том, что не были правильно поняты сущность и важность деятельности внутреннего аудита.

В этом контексте отмечается, что хотя утверждена нормативная база о развитии системы ФМК, она не является полностью функциональной, а концепция управленческой ответственности не внедрена в целом, действующая система менеджмента публичных финансов чаще всего функционирует в соответствии с централизованной базой по принятию контрольных решений. Для устранения такой ситуации абсолютно необходимо, чтобы публичные субъекты посредством их руководителей обеспечили создание системы менеджмента, ориентированной на достижение результатов и обеспечение правильного управления выделенными финансовыми средствами, с устранением существенных рисков и делая акцент на эффективности. С этой целью необходимо, чтобы публичные субъекты имели бы четко установленные как годовые и стратегические задачи деятельности, так и ожидаемые результаты и выгоды, а их менеджеры должны обеспечить четкую взаимозависимость между осуществляемой годовой деятельностью и установленными задачами. Таким образом, одновременно с развитием внутреннего контроля в публичных учреждениях ответственность за внедрение ряда процедур по проверке правильности/ эффективности финансового менеджмента и финансово-экономических процессов, связанных с управлением публичными фондами, несут руководители соответствующих субъектов.

Внутренний аудит считается последним уровнем системы внутреннего контроля субъекта и является независимой и объективной деятельностью, которая предоставляет организации подтверждение относительно степени имеющегося контроля над операциями, дает направления для улучшения деятельности и способствует получению дополнительной выгоды. Путем осуществляемой деятельности внутренний аудит ведет к получению выгоды как путем оценки системы внутреннего контроля и анализа рисков, связанных с аудируемой деятельностью, так и путем внесения рекомендаций, содержащихся в составленном отчете и направленных в целях обеспечения достижения задач организации.

Деятельность внутреннего аудита является очень сложной. Внутренний аудитор должен знать специфику публичного субъекта, в которой работает, нормативную базу, соответствующую внутреннему аудиту, систему ФМК. Внутренний аудитор должен владеть знаниями, полномочиями и другими компетенциями, необходимыми для выполнения индивидуальных обязанностей, в то же время способствовать развитию, внедрению, поддержанию и улучшению этой системы. Профессиональные компетенции внутреннего аудитора приносят настоящую пользу для субъекта путем оценки политик, процедур и операций, реализованных субъектом, на основании стандартов аудита и самых передовых практик.

Эффективная деятельность внутренних аудиторов зависит, с одной стороны, от их профессиональных способностей, а с другой стороны, от мотивации, которая в настоящее время значительно ниже задач и ответственности, предусмотренных для их должности.

В контексте вышеизложенного, Счетная палата своими отчетами аудита направила ряд рекомендаций относительно необходимости принятия мер с целью устранения установленных недостатков/пробелов в организации, внедрении и/или развитии/укреплении внутреннего

контроля, выполнение которых будет значительно способствовать улучшению управления публичными фондами.

Рекомендации Парламенту:

- Просить Правительство пересмотреть статус и механизм оплаты труда внутреннего аудита.

I.2. Результаты аудиторской деятельности Счетной палаты

Согласно годовой Программе аудиторской деятельности⁷, СПРМ за период ноябрь 2013 г. – сентябрь 2014 года реализовала 40 аудиторских миссий, в том числе 4 миссии согласно международным обязательствам и 2 миссии по запросу парламентских фракций.

С целью ориентирования/гармонизации аудиторской деятельности Счетной палаты к Международным стандартам Высших органов аудита (далее – ISSAI) и передовым практикам в данной области, начиная с декабря 2013 года, Счетная палата приняла решение о применении Международных стандартов аудита ISSAI 3 уровня⁸ и Руководства по аудиту (ISSAI 1000-9999)⁹ в рамках проведения аудиторских миссий финансовых ситуаций, соответствия и эффективности.

За отчетный период СПРМ приняла **37** постановлений об утверждении **40** отчетов аудита, из которых *25 отчетов аудита соответствия (62%), 7 отчетов финансового аудита (18%), 5 отчетов аудита эффективности (13%), 3 отчета аудита ИТ (7%), были подвергнуты аудиту 392 субъекта¹⁰ и собраны доказательства от 238 субъектов*, на некоторых из них – в рамках многих аудиторских миссий (приложение №1). Аудиторская деятельность за отчетный период была ориентирована на проведение более комплексных аудиторских миссий, с более расширенной зоной аудирования, что способствовало увеличению числа субъектов, подвергнутых аудиту, и рассмотрению ряда существенных проблем/аспектов из важной социально-экономической области.

Категории субъектов, подвергнутых аудиту	Общее число	Аудит соответствия	Финансовый аудит	Аудит эффективности и ИТ
<i>Центральные публичные органы</i>	13	8	2	3
<i>Публичные учреждения</i>	124	85	4	35
<i>Местные публичные органы</i>	211	184	-	27
<i>Государственные предприятия/акционерные общества</i>	21	18	-	3

⁷ Постановление Счетной палаты №54 от 04.12.2012 „Об утверждении Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2013 год” (с последующими изменениями и дополнениями) и Постановление Счетной палаты №61 от 11.12.2013 „Об утверждении Программы аудиторской деятельности Счетной палаты на 2014 год” (с последующими изменениями и дополнениями).

⁸ Постановление Счетной палаты №60 от 11.12.2013 „О применении Международных стандартов аудита Высших органов аудита 3 уровня – ISSAI 100, ISSAI 200, ISSAI 300, ISSAI 400 в рамках аудиторских миссий Счетной палаты”.

⁹ Постановление Счетной палаты №7 от 10.03.2014 „О применении Руководства по аудиту (ISSAI 1000-9999) в рамках публичного аудита”.

¹⁰ Общее число субъектов, которые были подвергнуты аудиту в отчетном периоде, было установлено с учетом принципа „один субъект один раз”, независимо от числа и вида проведенного в нем аудита.

Муниципальные предприятия	240	240	-	-
Другие (ФСИМ, ООО, специальные комиссии и др.)	21	15	-	6
ИТОГО (392+238)	630	550	6	74

Источник: Данные, обобщенные работниками Главного управления методологии, планирования и анализа, согласно информации из Отчетов аудитов.

Данные из **таблицы №1** свидетельствуют, что преимущественно проверенные субъекты были подвергнуты аудиту соответствия, имеющего цель аттестации соблюдения законодательно-нормативной базы, относящейся к управлению публичными фондами. Из общего числа субъектов, подвергнутых аудиту соответствия, 77% составляют органы местного публичного управления и муниципальные предприятия, было утверждено 7 отчетов аудита по оценке соответствия бюджетного процесса и администрирования муниципальных предприятий. Также, были подвергнуты аудиту соответствия 8 ЦПО, 85 публичных учреждений и 18 государственных предприятий/акционерных обществ, были утверждены 18 отчетов аудита. Одновременно, в отчетном периоде был проведен аудит эффективности на 61 субъекте, из которых: 2 – ЦПО, 27 – ОМПУ, 27- ПУ и 5 специальных комиссий, целью этих аудитов была оценка эффективности и результативности администрирования ими публичных фондов.

По завершению аудиторских миссий на основании полученных аудиторских доказательств аудиторы составили заключения о финансовых ситуациях и сформулировали выводы относительно соответствия управления публичными фондами, в том числе публичным имуществом. Заключения/выводы аудита были сформулированы в соответствии со стандартами ISSAI, применяемыми Счетной палатой, в целях получения разумного подтверждения и не абсолютно, что финансовые отчеты/ситуации не подвержены существенным ошибкам, а администрирование публичного имущества осуществлялось в соответствии с целью, задачами и полномочиями аудируемого субъекта. Так, из общего числа **11** составленных мнений, связанных с точностью и правильностью финансовых отчетов (ситуаций) **5** мнений были условными и **6** – безусловными. Следует отметить, что в отчетном периоде по сравнению с предыдущими годами не были случаи составления отрицательного мнения или отказа от составления аудиторского заключения. Также в зависимости от тематики и цели аудита было сформулировано **35** аудиторских выводов. Информация о заключениях/выводах аудиторов Счетной палаты, составленных в результате проведенной аудиторской деятельности, представлена в приложении №2 к настоящему Отчету.

Результаты проверок, проведенных в рамках аудиторской деятельности

Проведенные в течение указанного периода аудиторские мероприятия выявили случаи несоблюдения законодательных положений, устанавливая отклонения и несоответствия как в управлении публичными фондами, в том числе публичным имуществом, так и при составлении финансовой отчетности, которые существенно повлияли на качество финансово-хозяйственного управления проверяемых субъектов, размер несоответствий и отклонений составил около 8596,2 млн. леев.

Сравнительный анализ данных свидетельствует, что аналогично предыдущим годам, наиболее очевидные и частые несоответствия были установлены в организации бухгалтерского учета и составлении финансовой отчетности, составив **4720,9 млн. леев** или **55%** от общей суммы недостатков, среди которых около **77,7%** или **3668,9 млн. леев** связаны с допущением ошибок в данных бухгалтерского учета и при отражении в отчетности финансовых ситуаций, а **22,3%**

или **1052,0 млн. леев** – нерегистрацией соответствующим образом в бухгалтерском учете публичного имущества и других материальных ценностей. Необходимо отметить, что соответствующие недостатки имеют постоянный характер, что свидетельствует о недостаточной обеспокоенности руководящих лиц об улучшении финансово-бухгалтерского менеджмента, который предоставляет полную и правильную информацию, эти несоответствия были установлены как в рамках аудита АТЕ, так и ЦПО.

Значительный удельный вес в общих несоответствиях и недостатках формируют и отклонения законодательно-нормативного порядка, по которым не может быть определено стоимостное влияние. В них вписываются недостатки и несоответствия, допущенные при проведении государственных закупок – **824,3 млн. леев**, администрирование бюджетных доходов – **852,0 млн. леев**, нерегистрация публичного имущества в ТКО – **613,2 млн. леев** и др. Допущенные несоответствия связаны с несоблюдением ряда процедур, установленных законодательно-нормативной базой, и хотя они **не генерируют дополнительные доходы и не приводят к прямым убыткам**, это может повлиять в среднесрочном и долгосрочном периоде на финансовый менеджмент и надлежащее управление публичными средствами.

Аналогично предыдущим годам, первичные исполнители бюджета в рамках МПО не обеспечили эффективный менеджмент по установлению, учету и поступлению бюджетных доходов. Так, в ходе аудиторских миссий установлены отклонения и ошибки в процессе разработки и бюджетного планирования на общую сумму **47,2 млн. леев**.

Одновременно отмечается принятие аудируемыми субъектами в ходе проведения аудиторских миссий ряда мер/действий с целью устранения установленных несоответствий и отклонений, что в конечном итоге составило около 750,6 млн. леев. Так,

- было восстановлено в бухгалтерском учете/ зарегистрировано соответствующим образом имущество в размере **670,1 млн. леев**, а также за счет работ по строительству и ремонту в сумме **41,0 млн. леев**;
- были откорректированы ошибки, допущенные в бухгалтерском учете, относительно произведенных экономических операций или некоторых бухгалтерских элементов в размере **29,1 млн. леев**;
- было зарегистрировано в ТКО имущество публичной собственности стоимостью **9,5 млн. леев**;
- были приведены в соответствие с данными кадастрового органа стоимость и площадь объектов недвижимого имущества, зарегистрированного в бухгалтерском учете (**27 объектов недвижимости и земельные участки площадью 12,5 га**);
- были взысканы в НПБ налоги и сборы в размере **0,3 млн. леев**;
- были возвращены выплаченные нерегламентировано финансовые средства в сумме **0,1 млн. леев** и восстановлены убытки, ущерб в сумме **0,2 млн. леев**;
- были пересчитаны налоги, сборы, другие платежи на сумму **0,3 млн. леев**.

В итоге, можем отметить, что указанные недостатки и несоответствия сохраняются из года в год, для исправления ситуации абсолютно необходимо предпринять следующие действия:

- пересмотр и модернизация законодательной и нормативной базы с целью устранения недостатков и двусмысленности для внедрения четких, эффективных и прозрачных политик и процедур;
- гармонизация законодательной базы относительно бюджетного процесса, улучшения способностей бюджетного планирования доходов и расходов;

- постоянное укрепление потенциала по налоговому и таможенному администрированию с целью эффективного поступления доходов в НПБ, в том числе по компоненту снижения задолженностей, учитывая тенденцию их увеличения;
- консолидация потенциала по ассимиляции публичных фондов, в том числе грантов и средств, полученных в качестве бюджетной поддержки;
- ускорение внедрения системы ФМК и внутреннего аудита, которые обеспечат надлежащее управление публичными средствами;
- постоянное укрепление финансовой автономии и при принятии решений в рамках местных публичных органов;
- идентификация решений и средств с целью регистрации в кадастровом органе имущества публичной собственности;
- улучшение менеджмента при управлении, передаче в наем, отчуждении/приватизации публичного имущества и др..

1.3. Результаты деятельности по мониторингу внедрения рекомендаций, направленных постановлениями Счетной палаты, включенных в Годовой отчет за 2012 год

Определение размера влияния деятельности Счетной палаты, принимаемых субъектами мер представляет собой необходимый элемент в процессе принятия и интенсификации ответственности руководителей администраций и публичных учреждений.

В отчетном периоде некоторые аудируемые субъекты предоставили доказательства заинтересованного отношения к выполнению постановлений Счетной палаты, включенных в Годовой отчет за 2012 год¹¹, путем принятия соответствующих мер по устранению недостатков и несоответствий, установленных аудитом. Наиболее часто корректируются несоответствия, связанные с организацией и составлением финансовой отчетности. Так, в отчетном периоде аудируемые субъекты восстановили в бухгалтерском учете ценности, объекты недвижимости, земельные участки публичной собственности стоимостью **101,6 млн. леев**, обеспечили регистрацию в ТКО имущества публичной собственности в размере **51,1 млн. леев**, в том числе 3 объекта недвижимости площадью **88,5 м²**. Одновременно приняли меры по исправлению ошибок, допущенных в бухгалтерском учете по проведенным экономическим операциям или некоторым бухгалтерским элементам, размер их составил **329,8 млн. леев**, рассчитали налоги, сборы и другие платежи на сумму **0,4 млн. леев**, приняли меры по взысканию в НПБ суммы **0,3 млн. леев** и по возврату выплаченных нерегламентировано платежей на сумму **0,3 млн. леев**, приняли меры по взысканию дебиторской задолженности от сдачи в аренду публичного имущества в сумме **1,0 млн. леев**.

В результате, общая сумма исправленных недостатков – 1235,1 млн. леев (в том числе исправлено в ходе проведения аудиторских миссий) превысила в 41 раз бюджет СПРМ на 2013 год.

Путем выявления проблем/недостатков в ходе проведения аудиторских миссий, внесения рекомендаций и осуществления мониторинга их исполнения Счетная палата способствует и гармонизации законодательной и нормативной базы в аудируемых областях. Среди самых существенных отмечают следующие:

В бюджетно – налоговой области:

¹¹ Постановление Парламента по Отчету Счетной палаты об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества в 2012 году №51 от 28.03.2014.

- утверждение Закона о публичных финансах и бюджетно – налоговой ответственности;
- регламентирование порядка слежения за задолженностями в бюджет;
- разработка нового механизма по мониторингу и администрированию доходов с целью обеспечения полного и своевременного поступления задолженностей экономических агентов;
- утверждение изменений и дополнений в Положение о порядке декларирования таможенной стоимости товаров, выпущенных на территорию Республики Молдова;
- внесение изменений в Закон о местных публичных финансах и в Налоговый кодекс в контексте оценки трансфертов бюджетам АТЕ;

В публичной системе медицинского страхования:

- внесение изменений в Положение о порядке создания и администрирования фондов обязательного медицинского страхования в контексте пересмотра нормативной базы, регламентирующей покупки из фонда развития, особенно, связанные с приобретением санитарного транспорта;

В области администрирования и управления имуществом хозяйственными субъектами:

- пересмотр условий оплаты труда управляющих/руководителей предприятий с мажоритарной долей государственного капитала и предприятий монополистов, ежемесячного размера заработной платы и других прав по оплате труда;

В области информационных технологий:

- утверждение Национальной стратегии развития информационного общества „Электронная Молдова 2020”;

В области окружающей среды:

- разработка и утверждение Энергетической стратегии Республики Молдова до 2030 года и Национального плана действий в области возобновляемой энергии на 2013-2020 годы;
- утверждение Положения о поставке энергетических услуг;
- утверждение Положения о твердом биотопливе, которое устанавливает понятия, классы и требования к качеству, а также условия размещения на рынке и надзора за продуктами из биомассы, как собственного производства, так и импортных, предназначенных для использования в хозяйствах и небольших зданиях из жилого, торгового и общественного секторов.

Вместе с тем, хотя и отмечается относительно положительная тенденция в течение отчетного периода, имеются некоторые резервы по разделу выполнения требований и внедрения рекомендаций, направленных публичным органам, другим проверенным субъектам. В большей части ситуация определена отсутствием последовательности ответственных лиц по внедрению передовых практик при управлении средствами и публичным имуществом, а также недостаточным вовлечением Правительства и Парламента в этот процесс. Среди причин, определяющих создавшуюся ситуацию, является отсутствие твердых решений со стороны управленческого аппарата о внедрении передовых практик в управление публичными фондами, невыявление всех возможностей по осуществлению ряда конкретных действий, соотносящихся с требованиями и рекомендациями СПРМ, ориентированными на устранение установленных недостатков и, что самое важное, исключение их в будущем.

Одними из факторов, которые отрицательно влияют на процесс полной реализации требований и рекомендаций, могут быть:

- безответственность руководящих лиц проверяемых субъектов, а также отсутствие рычагов по повышению их ответственности;
- невовлечение ЦПО и ОМПУ в случаи, когда подведомственные субъекты не выполняют постановления Счетной палаты;
- недостаточная профессиональная подготовка персонала этих субъектов и др..

Красноречивым примером ненадлежащего отношения к выводам и рекомендациям Счетной палаты служит Агентство „Moldsilva”. В этом публичном органе, менеджмент которого ответственен за надлежащее управление публичными фондами, постановления Высшего органа аудита игнорируются, порядок кооперирования с аудиторскими миссиями был неадекватным и, соответственно, по сути действия по устранению несоответствий были ненадлежащими.

В результате, в рамках Агентства „Moldsilva” сохраняются те же недостатки/ несоответствия, в частности:

- не прошедшие инвентаризацию, незарегистрированные, не отраженные в кадастре, недооцененные и отчужденные активы;
- хозяйственная деятельность, не соотношенная с результатами согласно принципу снижения затрат и повышения прибыли. В основе такого позорного порядка хозяйственного управления были: несистематичный и неэффективный менеджмент (институциональный, корпоративный и финансовый), безответственный и ненадлежащий, нефункциональная система внутреннего контроля.

В контексте вышеуказанного заключаем, что неполное соблюдение субъектами принятия мер по устранению несоответствий и недостатков, установленных в рамках аудиторских миссий, может обуславливать и в будущем дисфункциональности в управлении средствами и публичным имуществом, а также и продолжение этих нарушений. Исключение этих негативных явлений, безусловно, будет иметь влияние на процесс внедрения рекомендаций СПРМ и, соответственно, на процесс правильного и эффективного использования публичных финансовых средств в пользу всего государства.

Аналогично предыдущим годам, установленная ситуация по выполнению требований и внедрению рекомендаций беспокоит как СПРМ, так и гражданское общество, которая за отчетный период постоянно вовлекалась в поддержку действий по внедрению рекомендаций Счетной палаты для информирования общественного мнения и государственных органов относительно необходимости более ответственного подхода к использованию средств и публичного имущества.

В целях повышения влияния аудиторской деятельности, улучшения менеджмента публичных финансов, преодоления создавшейся ситуации путем интенсификации ответственности руководящих лиц субъектов по выполнению требований и внедрению рекомендаций СПРМ, Законом №41 от 27.03.2014¹² были внесены изменения в Закон о Счетной палате №261-XVI от 05.12.2008¹³ и Кодекс Республики Молдова о правонарушениях¹⁴, согласно которым неисполнение постановлений Счетной палаты влечет правонарушительную ответственность в соответствии с законодательством.

Повышение уровня ответственности менеджеров по поступлению и использованию публичных средств, а также повышению эффективности деятельности внешнего публичного аудита, получение желаемого результата в улучшении менеджмента публичных финансов возможно

¹² Закон о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты №41 от 27.03.2014.

¹³ Закон о Счетной палате №261-XVI от 05.12.2008.

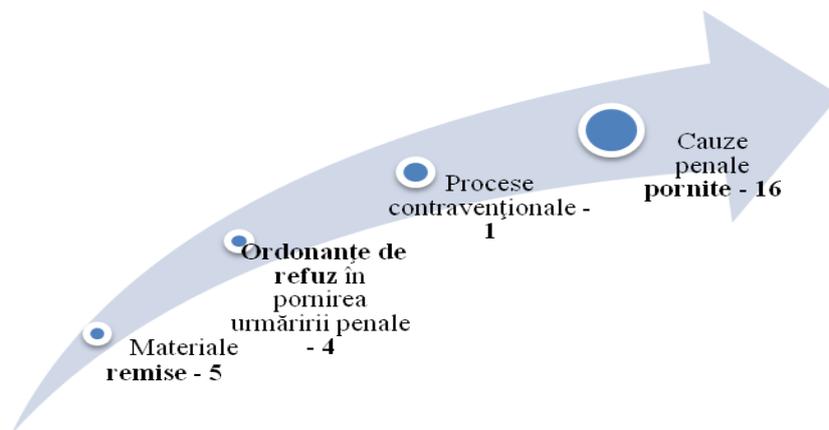
¹⁴ Кодекс Республики Молдова о правонарушениях №218-XVI от 24.10.2008.

только в контексте сотрудничества со всеми ответственными органами, в том числе с Парламентом.

Следует дополнить, что по сравнению с предыдущим годом улучшилась ситуация относительно присутствия лиц, приглашаемых на открытые заседания Пленума СПРМ, в рамках которых рассматриваются результаты аудиторских миссий, что приводит нас к мысли, что ответственность за эффективное управление публичными средствами начинает приводить к пониманию необходимости и важности внедрения на руководимом им субъекте надлежащего и эффективного финансового менеджмента. Так, на 37 открытых заседаниях Пленума СПРМ, проводимых в отчетном периоде, присутствовало около 88% от общего числа приглашенных лиц или на 31% выше по сравнению с предыдущим периодом.

I.4. Сотрудничество с правоохранительными и другими уполномоченными органами

С целью управления и информирования о фактах, имеющих в основе подозрения о мошенничестве/правонарушениях/коррупции, в соответствии с положениями Закона о Счетной палате №261-XVI от 05.12.2008 Счетная палата за отчетный период направила правоохранительным органам **5 материалов проведенных аудитов**, в результате рассмотрения которых было возбуждено **16 уголовных дел**, издано **4 распоряжения об отказе от возбуждения уголовного дела** и начат **1 процесс о правонарушениях**. Вместе с тем, некоторые направленные материалы были объединены с **2 ранее возбужденными уголовными делами**. В настоящее время **один материал** находится в процессе рассмотрения.



Так, в отчетном периоде взаимодействие Счетной палаты с правоохранительными органами основывалось на аудитах, утвержденных следующими постановлениями.

1. Постановление Счетной палаты №59 от 25.11.2013 „По Отчету аудита соответствия финансового менеджмента за 2012 год в Министерстве окружающей среды и Национальном экологическом фонде”

С целью проверки нарушений, установленных аудиторской миссией, Генеральная прокуратура Республики Молдова рассмотрела 38 экологических проектов, финансируемых за счет средств НЭФ и внедренных по всей территории Республики Молдова в течение 2012 года. В результате проведенных проверок было возбуждено **7 уголовных дел** на основании ст.191 (*присвоение чужого имущества*), ст.327 (*злоупотребление служебным полномочием*), ст.328 (*превышение служебных полномочий*) и ст.329 (*служебная халатность*) Уголовного кодекса.

В настоящее время принимаются необходимые меры с целью комплексного рассмотрения и по всем аспектам уголовных дел, выявления виновных лиц и обеспечения возмещения нанесенного НЭФ ущерба.

Вместе с тем, материалы аудита были рассмотрены Национальным центром по борьбе с коррупцией в рамках возбужденного уголовного дела в соответствии со ст.329 (2) б) Уголовного кодекса (*служебная халатность*) в отношении ответственных лиц Министерства окружающей среды.

2. Постановление №63 от 13.12.2013 „По Отчету аудита управления публичным имуществом Агентством «Moldsilva» и подведомственными предприятиями за 2011-2012 годы”

В результате рассмотрения материалов аудита Генеральная прокуратура установила мошенническое управление Агентством „Moldsilva” и территориальными подразделениями лесным фондом, выраженное путем:

- ✓ нарушения законодательства при передаче в аренду земель лесного фонда;
- ✓ незаконного возведения строений, не относящихся к категории легко демонтируемых строений, в некоторых случаях в отсутствие разрешающих документов;
- ✓ незаконного использования руководящими лицами территориальных предприятий по лесному хозяйству финансовых средств, в том числе наличие значительных сумм задолженностей по оплате платежей за аренду и др..

На основании результатов расследований в отношении руководящих лиц Агентства „Moldsilva” и территориальных подразделений было возбуждено **6 уголовных дел**, а именно:

- ✓ **уголовное преследование на основании ст.328 (1) Уголовного кодекса** по фактам, допущенным в процессе проведения Агентством „Moldsilva” торгов, в рамках которых были переданы в аренду 90 земельных участков лесного фонда с нарушением требований Положения об аукционах "с молотка" и "на понижение", утвержденного Постановлением Правительства №136 от 10.02.2009;
- ✓ **уголовное преследование на основании ст.328 (1) Уголовного кодекса** по факту отнесения земельных участков лесного фонда для строительства капитального сооружения Институтом лесных исследований и лесоустройства. Дело рассматривается Генеральной прокуратурой;
- ✓ **уголовное преследование на основании ст.191 (2) б) и d) Уголовного кодекса** по факту растраты ответственными лицами Предприятия по лесному хозяйству Бэлць 402 литров бензина и 274 м³ природного газа. Дело рассматривается Прокуратурой мун. Бэлць;
- ✓ **уголовное преследование на основании ст.191 (4) Уголовного кодекса** по факту хищения лесной продукции в размере 67969 леев. Дело рассматривается Прокуратурой мун. Бэлць;
- ✓ **уголовное преследование на основании ст.327 (1) Уголовного кодекса** по факту незаконного предоставления заработной платы и отпускных, дополнительно выплаченных работникам в сумме 131,1 тыс. леев, в отношении руководящих лиц Предприятия по лесному хозяйству Единец. Дело рассматривается Прокуратурой района Единец.
- ✓ **уголовное преследование на основании ст.329 (1) Уголовного кодекса** по факту служебной халатности относительно невозможности взыскания Предприятием по

лесному хозяйству Сорока задолженности в размере 73600 леев от одного экономического агента. Дело рассматривается Прокуратурой района Сорока.

Вместе с тем, Прокуратура района Дубэсарь при уведомлении Генеральной прокуратуры о нарушениях, установленных в рамках аудита, проведенного Счетной палатой, в результате рассмотрения нарушений, установленных в рамках 3 уголовных дел, отказалась от возбуждения уголовного преследования по мотиву наличия обстоятельств, которые исключают уголовное преследование. Так, Прокуратура района Дубэсарь отказалась от возбуждения уголовного преследования по фактам относительно:

- ✓ заключения примэрией ком. Устия, р-на Дубэсарь договора суперфиция на 8,9 га земель из лесного фонда с одним экономическим агентом на период 99 лет в целях возведения ряда объектов социального назначения;
- ✓ наложения площадей 31 земельного участка частной собственности физических лиц, предназначенных для садов и строений, на земли лесного фонда, находящегося в лесу Холеркань Мохната (с. Холеркань, р-на Дубэсарь);
- ✓ передачи в аренду земельного участка лесного фонда площадью 0,1 га, расположенного в окрестностях с. Холеркань, р-на Дубэсарь, одному физическому лицу, являющемуся членом семьи государственного служащего из руководящего персонала Агентства „Moldsilva”, который являлся одновременно и членом Комиссии по торгам.

В результате уведомления Прокуратуры района Резина, Агентство „Moldsilva” направило заявление в суд о сносе неавторизованного строения, построенного экономическим агентом, и восстановления участка лесного фонда. Одновременно, Прокуратура района Резина возбудила процесс о правонарушении на основании ст. 179 Кодекса о правонарушениях, санкции которого предусматривают обязательный снос неавторизованных строений. Дело о правонарушении было направлено в судебную инстанцию для рассмотрения по существу.

3. Постановление Счетной палаты №1 от 04.02.2014 „По Отчету аудита эффективности в области окружающей среды „Охрана и устойчивое использование речных водных ресурсов”

На основании материалов аудита было возбуждено **3 уголовных дела**:

- ✓ согласно ст.329 (2) b) Уголовного кодекса по факту несоответствующего исполнения руководящими лицами районного совета Стрэшень служебных обязанностей в результате небрежного или неосознанного отношения, которое привело к серьезным последствиям для НЭФ. Дело рассматривается Генеральной прокуратурой;
- ✓ согласно ст.191 (5) Уголовного кодекса по факту присвоения чужого имущества, совершенного в особо крупных размерах в связи с ненадлежащим и необоснованным использованием НЭФ публичных средств в сумме 10,6 млн. леев. Дело рассматривается Генеральной прокуратурой;
- ✓ согласно ст.244 (2) b) Уголовного кодекса по разделу необоснованных закупок со ссылкой на нарушения, допущенные одним экономическим агентом по факту уклонения от уплаты налогов предприятий, что обусловило невыплату налога в особо больших размерах. Дело рассматривается Национальным центром по борьбе с коррупцией.

4. Постановление Счетной палаты №21 от 08.04.2014 „По Отчету аудита соответствия администрирования публичных фондов в рамках муниципальных предприятий за 2013 год”

В результате рассмотрения материалов аудита Прокуратура муниципия Кишинэу отказала от возбуждения уголовного дела и приостановила уголовный процесс в отношении МПЖУ

Буюкань”, МП „Liftservice”, МП „Parcul Urban de Autobuse”, МП „Chişinău proiect”, МП „Piaţa Centrală” по причине отсутствия элементов состава преступления.

Что касается МП „Infocom”, соответствующие материалы аудита была объединены с ранее начатым уголовным делом согласно признакам состава правонарушения, предусмотренного **ст.191 (5) Уголовного кодекса**, по факту присвоения чужого имущества в особо крупных размерах директором предприятия.

5. Постановление Счетной палаты №22 от 06.05.2014 „По Отчету операционного аудита Проекта „Услуги здравоохранения и социальной помощи” за период 2011 – 2013 годов”

Материалы, связанные с указанным аудитом, были направлены Национальному центру по борьбе с коррупцией, которые в настоящее время находятся в процессе рассмотрения.

В течение 2014 года в целях повышения результативности процесса предотвращения и борьбы с незаконными фактами, связанными с управлением и мошенническим использованием средств публичных финансов, а также с ненадлежащим администрированием публичного имущества, были разработаны, согласованы и подписаны соглашения о сотрудничестве между Счетной палатой и правоохранительными органами.

Вместе с тем, на основании положений ст.9 (1) Закона о Счетной палате для повышения эффективности сотрудничества и взаимодействия Высший орган аудита, Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел и Национальный центр по борьбе с коррупцией утвердили Положение Совета по сотрудничеству, в который входят квалифицированные специалисты указанных правоохранительных органов.

В контексте сотрудничества с другими компетентными органами, в течение 2014 года были переданы на рассмотрение Национальной антикоррупционной комиссии 3 постановления Счетной палаты о возможных нарушениях правового режима конфликта интересов, из которых постановление об исполнении бюджета за 2013 год¹⁵. В настоящее время направленные материалы находятся в процессе рассмотрения.

РАЗДЕЛ II.

Формирование, управление и использование средств национального публичного бюджета

II.1 Аудит Отчета Правительства об исполнении государственного бюджета

Согласно законодательным положениям¹⁶, ежегодно Счетная палата проводит в обязательном порядке аудит Отчета Правительства об исполнении за отчетный бюджетный год государственного бюджета.

Миссия по аудиту Отчета Правительства об исполнении государственного бюджета за 2013 год была проведена в Министерстве финансов, которое является ответственным за кассовое исполнение бюджетов всех уровней посредством казначейской системы, обеспечив учет доходов на основании фактических поступлений на момент зачислений; осуществление расходов в соответствии с годовым Законом о бюджете; администрирование доходов и расходов по счетам, базирующимся на бюджетной классификации, и обеспечение

¹⁵ Постановление Счетной палаты №25 от 20.05.2014 „По Отчету аудита соответствия управления публичными фондами Министерством транспорта и дорожной инфраструктуры и некоторыми подведомственными субъектами”.

¹⁶ Ст.31 Закона о Счетной палате.

обслуживания государственного долга, с составлением и представлением Отчета об исполнении государственного бюджета за завершившийся бюджетный год в соответствии с действующим законодательством.

Исполнение за 2013 бюджетный год зарегистрировало уровень исполнения доходов 99,5% или 22436,7 млн. леев, а расходов - 97,4% или 23901,2 млн. леев. Таким образом, не поступили доходы в сумме 108,0 млн. леев и не освоены лимиты ассигнований, утвержденные годовым законом о бюджете в сумме 629,3 млн. леев.

По сравнению с 2012 годом отмечается тенденция роста доходов и расходов государственного бюджета одновременно с уменьшением дефицита бюджета. В результате годового исполнения бюджета был зарегистрирован дефицит бюджета в сумме 1464,5 млн. леев, что на 521,3 млн. леев ниже уточненного уровня. Доля дефицита бюджета в ВВП в 2013 году достигла уровня 1,5%, зарегистрировав снижение по сравнению с 2012 годом на 0,3 процентного пункта. Имеющиеся остатки денежных средств (по всем компонентам) на казначейских счетах по состоянию на 31.12.2013 составили 1619,9 млн. леев.

Цель аудита состояла в получении резонного подтверждения относительно того, что Отчет Правительства об исполнении государственного бюджета за 2013 год, составленный МФ, по всем существенным аспектам разработан в соответствии с законодательными положениями и представляет финансовую информацию, основанную на данных учета казначейской системы и консолидированных данных отчетов исполнителей бюджета.

Основные констатации

Обобщение констатаций аудита Счетной палаты относительно исполнения в целом государственного бюджета за 2013 год выявило следующее.

- Наличие некоторых недостатков/резервов в процессе разработки бюджета, в частности при обосновании прогнозов в разрезе видов доходов государственного бюджета. Данные обстоятельства привели к изменениям в бюджете путем выявления дополнительных доходов и других источников финансирования, а также пересмотра расходов. Наиболее существенные отклонения между уточненными доходами и фактическими поступлениями регистрируются из года в год по одним и тем же видам доходов (НДС, акцизы на табачные изделия, подоходный налог от предпринимательской деятельности, гранты и т.д.).
- Неотражение в отчетности некоторых видов доходов в соответствии с бюджетной классификацией и необеспечение поступления других видов доходов. Так, доходы государственного бюджета были увеличены на 17,5 млн. леев в результате нерегламентированного отражения средств, уплаченных КБ «Investprivatbank» АО, находящемуся в процессе ликвидации, что привело к увеличению доходов государственного бюджета и сокращению дефицита бюджета на ту же сумму. Также, установлено непоступление в государственный бюджет средств, связанных с включением в тариф на природный газ 4 долларов США за 1000 м³ в сумме 3,4 млн. леев, предназначенных для возмещения расходов государственного бюджета.
- Сохранение эволюции роста задолженностей экономических агентов в государственный бюджет является постоянной проблемой государственного бюджета, что указывает на необходимость консолидации потенциала МФ совместно с органами, отвечающими за администрирование налогов, в целях обеспечения полного поступления доходов. Так, в конце 2013 года задолженности экономических агентов составили 1432,6 млн. леев (из них по основным платежам – 721,9 млн. леев), которые по сравнению с ситуацией на 31.12.2012 увеличились на 239,5 млн. леев (20,0%).

- В аспекте компонентов, расходы были исполнены ниже предусмотренного уровня. Так, исполнение по компоненту специальные фонды зарегистрировано на уровне 82,5%; специальные средства – 90,8%; проекты, финансируемые за счет внешних источников – 91,7%; по основному компоненту – 98,9%.
- Уровень освоения утвержденных бюджетных ассигнований, в аспекте первичных исполнителей бюджета, варьировал от 69,6% до 99,5%, в результате не были использованы ассигнования в сумме 629,3 млн. леев.
- Действующий порядок финансирования трансфертов в бюджеты других уровней не позволяет МФ осуществлять мониторинг уровня фактического использования средств, выделенных для предусмотренных целей, для согласования финансирования с реальным уровнем исполнения и/или принятия мер по возврату выделенных, но не освоенных финансовых средств. Так, из общей суммы трансфертов в ФОМС в размере 2161,2 млн. леев, 25,1 млн. леев были выделены НМСК для Национальной программы по профилактике и борьбе с сахарным диабетом, фактически было освоено (фактические расходы) лишь 8,8 млн. леев, разница в размере около 16,3 млн. леев, оставшаяся на счетах НМСК, была отражена как дебиторская задолженность.

Аналогично, из средств, выделенных из государственного бюджета для оплаты социальных пособий и пенсий через БГСС, неиспользованными остались 20,7 млн. леев, данный факт был обусловлен завышенным запросом ассигнований, указанная сумма осталась на счетах НКСС и была отражена как дебиторская задолженность.

Подобная ситуация сохраняется и в случае выделения трансфертов бюджетам АТЕ, при этом наблюдаются существенные расхождения между данными о фактическом исполнении показателей, которые легли в основу расчета размера трансфертов для сокращения диспропорций и гармонизации финансовых возможностей бюджетов АТЕ.

- Остается проблематичной тенденция роста расходов государственного бюджета на оплату исполнительных листов, которые в 2013 году составили 42,0 млн. леев, увеличившись на 5,9 млн. леев по сравнению с предыдущим годом.
- Распределение и использование средств, выделенных из резервного фонда Правительства, осуществляется в некоторых случаях с отклонениями от нормативных положений, а необеспечение возврата остатков неиспользуемых средств генерирует формирование дебиторской задолженности.
- Отсутствие единых положений по управлению ситуациями с финансированием дорожного фонда в случае ненакопления и/или сверхнакопления источников формирования данного фонда, одновременно было отмечено отсутствие единой и интегрированной отчетности об администрировании части дорожного фонда местными публичными органами.
- Сохраняется ситуация роста кредиторских и дебиторских задолженностей в результате исполнения некоторыми исполнителями бюджета фактических расходов сверх лимитов установленных ассигнований, неполного финансирования расходов и оплаты в аванс исполнителями бюджета за товары и услуги. Вместе с тем, отмечается отсутствие функционального механизма по мониторингу соблюдения законодательных положений¹⁷ относительно осуществления фактических расходов с учетом существующей кредиторской задолженности на начало года. В результате, по состоянию на 31.12.2013 дебиторские задолженности составили 812,9 млн. леев, а кредиторские – 532,0 млн. леев.

¹⁷ Ст.10 Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе №847-ХІІІ от 24.05.1996 (далее – Закон №847-ХІІІ от 24.05.1996).

- Нерегистрация в учете/неотражение в отчетности центральными публичными органами (учредителями) в бухгалтерском учете стоимости уставного капитала мониторируемых государственных предприятий и акционерных обществ, а также основных средств и малоценных и быстроизнашивающихся предметов. Так как МФ не составляются консолидированные балансы публичных учреждений, финансируемых из НПБ, некоторые отчеты и отчетность, связанные с имущественными ситуациями, не обеспечивают полноту данных, отраженных в отчете по этому разделу.
- Имеется тенденция перехода управления бюджетными средствами посредством системы финансовых учреждений, в том числе в результате перехода, начиная с 01.01.2013, государственных высших учебных заведений на финансовую автономию в условиях, когда Закон №847-ХІІІ от 24.05.1996 исчерпывающе предусматривает, что кассовое исполнение бюджетов всех уровней и их мониторинг осуществляются через казначейскую систему МФ, особенно принимая во внимание, что Единый казначейский счет предназначен для управления публичными средствами при условии соблюдения бюджетных принципов. Отмечается, что в течение бюджетного года МФ привлекало внутренние и внешние источники финансирования для покрытия временного кассового разрыва государственного бюджета, были понесены дополнительные расходы, в то время как на счетах указанных учреждений постоянно регистрируются остатки публичных средств.

Выводы

На основании проведенной аудиторской деятельности отмечено, что Отчет Правительства об исполнении государственного бюджета за 2013 год был составлен и представлен МФ в соответствии с законодательными положениями, содержащими информацию, основанную на данных казначейского учета и консолидированных данных отчетов исполнителей бюджетов. Показатели по кассовому исполнению государственного бюджета за 2013 год доходов и расходов, по всем значимым аспектам, представляют достоверно ситуацию для бюджетного года, завершено 31.12.2013.

Одновременно отмечается наличие ряда недостатков в аспекте соответствия процессов планирования, исполнения и отражения в отчетности доходов и расходов государственного бюджета. В частности, повторно отмечаются недостатки, связанные с администрированием дорожного фонда и резервного фонда Правительства, отражения в отчетности имущественных ситуаций, ситуаций роста задолженностей перед государственным бюджетом, а также дебиторской и кредиторской задолженностей и др.

Отмечается тенденция по переходу исполнения публичных средств некоторыми публичными учреждениями посредством системы финансовых учреждений, в условиях, когда Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе исчерпывающе предусматривает кассовое исполнение бюджетов всех уровней и осуществление их мониторинга через казначейскую систему МФ, особенно принимая во внимание, что Единый казначейский счет является *„единым целым и предназначен для управления средствами национального публичного бюджета”*, с условием соблюдения бюджетных принципов.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- обеспечить качество планирования показателей государственного бюджета в аспекте видов доходов и осуществлять мониторинг соответствия исполнения компетентными органами функций по налоговому администрированию с целью обеспечения полноты поступления платежей, относящихся к доходам государственного бюджета;

- повысить ответственность исполнителей бюджета за реальную оценку потребностей в расходах и надлежащее управление публичными фондами;
- обеспечить регистрацию, учет и отчетность учредителями в бухгалтерском учете стоимости уставного капитала мониторируемых государственных предприятий и акционерных обществ;
- пересмотреть, утвердить положения о финансировании расходов дорожного фонда в случае ненакопления и/или сверхнакопления доходов, поступивших из источников его формирования, а также об интегрированной отчетности, учитывая администрирование части дорожного фонда местными публичными органами, с внесением в установленном порядке предложений Правительству;
- осуществлять мониторинг ситуаций по дебиторской и кредиторской задолженности с внедрением эффективной бюджетной дисциплины для исключения тенденции по их формированию и увеличению;
- рассмотреть ситуацию относительно перехода исполнения бюджетных средств некоторыми публичными учреждениями через систему финансовых учреждений, в условиях, когда Закон №847-ХІІІ от 24.05.1996 исчерпывающе предусматривает кассовое исполнение бюджетов всех уровней и осуществление их мониторинга посредством Государственного казначейства Министерства финансов с приведением в соответствие с законодательными нормами;
- обеспечить мониторинг относительно решения проблемы по поступлению в государственный бюджет средств, связанных с включением в тариф на природный газ 4 долларов США за 1000 м³ газа, предназначенных для возмещения расходов, понесенных государственным бюджетом;
- обеспечить соответствие распределения средств резервного фонда Правительства.

Аудит менеджмента публичного долга в 2013 году в Министерстве финансов и Директорате кредитной линии при Министерстве финансов

Аудит менеджмента публичного долга, проведенный в Министерстве финансов и Директорате кредитной линии при Министерстве финансов, имел целью получение разумного подтверждения того, что менеджмент публичного долга реализуется в соответствии с законодательной базой.

В целях надлежащего администрирования государственного долга была разработана Программа „Управление государственным долгом в среднесрочном периоде (2013-2015)”, утвержденная Постановлением Правительства №221 от 25.03.2013¹⁸, в которой были установлены в качестве приоритетных задач: **(i)** обеспечение финансирования мероприятий, предусмотренных в государственном бюджете, с минимальными расходами в среднесрочном и долгосрочном периоде и на оптимальном уровне риска; **(ii)** развитие рынка государственных ценных бумаг, приоритет предоставляется инструментам с более длительным сроком оборота; **(iii)** постоянный мониторинг рисков и показателей чувствительности государственного долга.

- Отчет о ситуации в области публичного долга, государственных гарантий и государственного рекредитования за 2013 год, как составная часть Отчета Правительства

¹⁸ Постановление Правительства №221 от 25.03.2013 „Об утверждении Программы "Управление государственным долгом в среднесрочном периоде (2013-2015)" (далее – Постановление Правительства №221 от 25.03.2013).

об исполнении государственного бюджета за 2013 год, был разработан в соответствии с данными, зарегистрированными в Государственных регистрах государственного долга, государственных гарантий и государственного рекредитования, с данными, генерируемыми ИС „МФАПД”, а также с данными по кассовому исполнению государственного бюджета из системы Государственного казначейства.

- Согласно отчетным данным, сальдо публичного долга по состоянию на 31.12.2013 составило 31891,1 млн. леев, увеличившись на 2613,5 млн. леев по сравнению с сальдо на 31.12.2012. Уровень публичного долга в ВВП по состоянию на 31.12.2013 составил 31,8% или на 1,2 процентных пункта меньше по сравнению с предыдущим годом.
- Государственный долг занимает удельный вес 73,8% в общей сумме публичного долга, далее следует долг Национального банка Молдовы (далее – НБМ) - 18,2%, долг предприятий публичного сектора – 7,2% и долг АТЕ – 0,8%.

Цель аудита состояла в получении разумного подтверждения того, что менеджмент публичного долга реализуется Министерством финансов и Директоратом кредитной линии при Министерстве финансов в соответствии с законодательной базой.

Основные констатации

- Обобщение констатаций аудита менеджмента публичного долга за 2013 год, проведенного в Министерстве финансов и Директорате кредитной линии при Министерстве финансов, свидетельствует о следующем:
- МФ установило параметры риска на отчетный год исходя из текущей структуры портфеля государственного долга, с целью осуществления постоянного мониторинга рисков и уклонения от значительного расширения портфеля государственного долга по отношению к определенным видам рисков.
- Начата реструктуризация эмиссии государственных ценных бумаг с более длительным сроком оборачиваемости с целью развития первичного рынка государственных ценных бумаг. Также, МФ совместно с НБМ отрегулировало нормативную базу, относящуюся к государственным ценным бумагам, в условиях внедрения единой переходной платформы валютно-денежных инструментов.
- В результате принятых мер в ходе аудита откорректировано сальдо публичного долга за 2011 и 2012 годы на 160,4 млн. леев и, соответственно, на 259,9 млн. леев по разделу долга предприятий публичного сектора и АТЕ.
- Несвоевременное освоение средств внешних кредитов, обусловленное затягиванием процедур по внедрению, невыполнением некоторых договорных условий, неиспользованием всех финансовых инструментов, установленных в финансовых соглашениях.
- Аннулирование некоторыми внешними кредиторами части из внешних контрактованных кредитов, которые кумулятивно до 31.12.2013 составили около 1094,3 млн. леев, относящихся к части средств из 29 кредитов. Из общего итога в течение 2013 бюджетного года были аннулированы средства на сумму около 58,3 млн. леев по 6 внешним кредитам.
- Продление периода освоения по некоторым внешним кредитам, в этих условиях была увеличена процентная ставка по этим кредитам, обуславливая дополнительные затраты бюджета.
- Неполный возврат в государственный бюджет задолженности гарантированных заемщиков по предоставленным внутренним и внешним кредитам, а также задолженности

рекредитованных бенефициаров, которые по состоянию на 31.12.2013 составили около 4160,6 млн. леев, в том числе 810,2 млн. леев или 19,5% приходится на задолженность с истекшим сроком оплаты.

- Несмотря на меры, принятые МФ, остается проблематичным соблюдение соответствия отчетности предприятиями публичного сектора и АТЕ по остатку публичного долга. Так, сквозь призму возложенной на них ответственности, отмечается, что некоторые из них не были ответственными в этом отношении. Так, неотражение в отчете 10 субъектами публичного долга, которые имели зарегистрированные задолженности на конец 2011 года в сумме 160,4 млн. леев и до 2012 года в сумме 259,9 млн. леев, обусловило изменение в течение 2013 года сальдо публичного долга на 420,3 млн. леев.
- Некоторые предприятия публичного сектора и АТЕ не соблюдали регламентированные положения относительно представления МФ отчетов о регистрации кредитов и квартальных отчетов об остатке долга, представляя эти отчеты с опозданием до 236 дней. В этих условиях МФ не располагает достоверной информацией относительно осуществления мониторинга ситуации по публичному долгу, особенно, связанной со структурой долга предприятий публичного сектора и АТЕ.
- Из общей суммы долга в размере 428,5 млн. леев, взятых МФ для выпуска государственных облигаций в результате процесса ликвидации КБ „Investprivatbank” АО, до настоящего времени от освоения их активов были перечислены в государственный бюджет лишь 51,5 млн. леев.
- Рассмотрения аудита свидетельствуют о соответствии администрирования финансовых средств, предназначенных для рекредитования Директоратом кредитной линии при Министерстве финансов, не были установлены несоответствия вследствие внедрения и соблюдения процесса и процедур согласно условиям, установленным в пособиях по операциям, согласованных с внешними донорами.

Выводы

Деятельность МФ в отчетном 2013 году соответствовала законодательной базе по менеджменту публичного долга, вместе с тем она требует улучшения с целью устранения недостатков, установленных как настоящим аудитом, так и предыдущими аудитами. МФ обеспечило соблюдение лимитов, установленных Законом о государственном бюджете на 2013 год¹⁹, по сальдо внутреннего и внешнего государственного долга, расходов на обслуживание государственного долга и сальдо государственных гарантий.

В 2013 году было установлено сохранение проблем, связанных с несоблюдением порядка и срока составления отчета об остатке задолженности предприятий публичного сектора и АТЕ, данная ситуация влияет на соответствие и достоверность отражения в отчете сальдо публичного долга. Является неотложной проблема невозмещения в государственный бюджет задолженности гарантированных заемщиков и рекредитованных бенефициаров, которые будут значительным источником средств государственного бюджета. Так, остаток задолженности гарантируемых заемщиков перед МФ по предоставленным внутренним и внешним займам, согласно отчетным данным на 31.12.2013, составил 388,3 млн. леев или на 15,9 млн. леев меньше, чем на начало года. Из общей суммы задолженности 316,1 млн. леев или 81,4% составляет задолженность с истекшим сроком оплаты. Остаток задолженности рекредитованных бенефициаров составляет сумму, эквивалентную 3772,3 млн. леев, из которой с истекшим сроком – 494,1 млн. леев. Повторяется проблема несвоевременного освоения средств внешних кредитов, затягивание

¹⁹ Закон о государственном бюджете на 2013 год №249 от 02.11.2012.

процедур по внедрению проектов, финансируемых за счет этих средств, вследствие невыполнения договорных условий, неиспользования всех финансовых инструментов, установленных в соглашениях по финансированию, что приводит к аннулированию некоторыми внешними кредиторами части из внешних контрактных кредитов, а в случаях увеличения периода освоения – к дополнительным расходам бюджета.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- интенсифицировать посредством Государственной канцелярии и Министерства финансов меры по мониторингу центральных публичных органов, ответственных за соответствие менеджмента публичного долга утвержденным положениям, в том числе путем укрепления элементов системы внутреннего контроля, связанных с процессами по администрированию, мониторингу и составлению отчетности публичного долга;
- обеспечить постоянный мониторинг ситуации портфеля государственного долга и уклонения от рисков, влияющих на менеджмент публичного долга, в результате неполного и несвоевременного освоения выделенных средств для внедрения проектов, финансируемых за счет внешних источников;
- рассмотреть ситуацию и принять результативные меры с целью возмещения в государственный бюджет задолженности гарантированных и рекредитованных заемщиков, особенно задолженности с истекшим сроком оплаты.

II.2 Аудит Отчета Правительства об исполнении бюджета государственного социального страхования

Отчет Правительства об исполнении бюджета государственного социального страхования (далее - БГСС) за 2013 год был разработан в соответствии с требованиями МФ и интегрирует утвержденные, уточненные, исполненные и оплаченные доходы и расходы за отчетный период. Отчетность базировалась на данных из Информационной системы Национальной кассы социального страхования (далее – НКСС) и отражает исполнение показателей, предусмотренных Законом №250 о бюджете государственного социального страхования на 2013 год и применяемыми нормативными положениями.

В результате рассмотрения процесса разработки БГСС было установлено, что основы и налогово-бюджетные политики по формированию данного бюджета остались неизменными, поскольку НКСС разработала годовой прогноз на основании приоритетов политик в сфере социальной защиты, анализа тенденций и достижений за предыдущие годы и в соответствии с прогнозом макроэкономических показателей.

В результате внесенных в бюджет изменений и дополнений БГСС на 2013 год был утвержден в размере 10685,8 млн. леев по доходам и по расходам - 10765,8 млн. леев, с дефицитом в размере 80,0 млн. леев.

В течение отчетного года в БГСС поступили доходы на общую сумму 10589,9 млн. леев или с невыполнением годового плана на 95,9 млн. леев, были исполнены расходы на общую сумму 10716,2 млн. леев, зарегистрировав дефицит в сумме 126,3 млн. леев.

Анализ и оценка возможностей обеспечения потребностей по выплате пособий по социальному страхованию за счет собственных источников свидетельствуют о недостаточности в 2013 году финансовых средств на сумму 1131,9 млн. леев.

Цель аудита состояла в проверке и оценке операционных процессов, связанных с финансовыми ситуациями, отраженными в Отчете об исполнении бюджета государственного социального страхования за 2013 год, представленном Правительству НКСС, а также в обеспечении достаточной уверенности в том, что он не содержит существенных искажений, предоставляя реальное и достоверное отражение существующей ситуации.

Основные констатации

Относительно показателей и факторов, которые определили уровень их исполнения, Счетная палата установила:

- ✓ по разделу доходов – наличие резервов в обеспечении учета плательщиков взносов, а также в проведении мер по обеспечению представления и проверки достоверности обязательных деклараций плательщиков взносов;
- ✓ по разделу расходов – некоторые незначительные несоответствия, связанные с исчислением первоначального размера пенсии, ненадлежащим составлением некоторых пенсионных дел, недостатки при подтверждении застрахованного дохода и при документировании процесса назначения пособий.

В аспекте источников формирования отмечается, что доходы БГСС состояли из собственных доходов (7761,8 млн. леев) и трансфертов из государственного бюджета (2828,1 млн. леев). Эволюция удельного веса доходов БГСС как в ВВП, так и в доходах НПБ за период 2011-2013 годов имеет тенденцию их сокращения, что создает неопределенную ситуацию для системы социальной защиты.

Вместе с тем, анализ и оценка мер по выявлению и регистрации возможных платежей в БГСС, а также получения доходов показывают, что существуют резервы при планировании, исполнении и отражении в отчетности доходов БГСС, выраженные в:

- невладении полной информацией о потенциальных плательщиках взносов, которые обязаны участвовать в формировании доходов БГСС, по причине непроведения сопоставления данных, которыми располагает НКСС относительно плательщиков взносов с данными о потенциальных плательщиках в БГСС, зарегистрированных некоторыми центральными отраслевыми органами. Так, по сравнению с данными некоторых центральных отраслевых органов, в НКСС зарегистрировано меньше: юридических лиц/индивидуальных предпринимателей - на 17326 единиц (без учета филиалов и представительств); нотариусов, адвокатских фирм, бюро, ассоциированных с адвокатами, судебных исполнителей и медиаторов – на 368 единиц; крестьянских хозяйств и физических лиц, получивших патенты предпринимателя – на 13934 единицы. Также, для плательщиков взносов, зарегистрированных в Государственной регистрационной палате до 2010 года, существует риск необеспечения их полного учета в ИС НКСС и, соответственно, невыявления возможных доходов в БГСС;
- непредставление или представление с нарушением установленного срока плательщиками обязательных деклараций, что влияет на соответствующую регистрацию взносов и доходов в БГСС²⁰. Одновременно, отсутствие полной информации на лицевых счетах страхователей влияет на предоставление прав по оказанию социальных пособий;
- наличие задолженности плательщиков взносов перед БГСС, остаток задолженности на начало отчетного года составил 918,8 млн. леев, а на конец года – 965,6 млн. леев, из

²⁰ В отчетном периоде 59871 плательщиков взносов не представили декларацию об исчислении и использовании взносов обязательного государственного социального страхования, из которых 46667 плательщиков взносов НКСС отнесла к категории „неактивных”, что может повлиять на размер взносов в БГСС.

которой с риском неуплаты, взятой на специальный учет – 116,6 млн. леев (12,1%). Так, задолженность, взятая на специальный учет, была генерирована предприятиями, которые находятся в процессе несостоятельности (404 плательщика взносов), на которых работают сотрудники, которые, независимо от оплаты задолженности перед БГСС, будут получать в будущем все права на оказание социальных пособий. Данная ситуация определяет косвенное формирование дисбаланса между доходами и расходами этого бюджета.

В аспекте расходов отмечается, что фактические расходы в отчетном периоде составили 10710,5 млн. леев, увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 950,9 млн. леев, ситуация обусловлена ростом числа получателей социальных пособий и ежегодной индексацией некоторых видов пособий. Расходы БГСС за последние 3 года (2011-2013) указывают на тенденцию снижения как в ВВП, так и в расходах НПБ, что свидетельствует о несоответствии между темпом роста расходов БГСС и темпом роста макроэкономических показателей.

В отчетном году 83,4% средств БГСС были предназначены для выплаты пособий по социальному страхованию (в том числе получателям пенсий – 70,4%), пособий по социальному обеспечению - 16,6%. Проверки аудита не выявили существенных ошибок, влияющих на достоверность составления финансовой отчетности, вместе с тем были установлены некоторые несоответствия в процессе предоставления, документирования и определения ряда социальных пособий. Эти ситуации были связаны особенно с недостаточностью внутреннего контроля при документировании и исчислении социальных выплат ТКСС.

Одновременно следует отметить, что в 2013 году НКСС инициировала процесс подтверждения застрахованного дохода, используемого при исчислении пенсий, только на основании данных из лицевого счета социального страхования, что даст возможность установить соотношение между размером взноса в БГСС и размером предоставленного пособия.

По разделу предоставления пособий гражданам, участвующим в ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС, отмечается отсутствие комплексной системы по управлению данными пособиями, их регистрация была произведена в 3 различных ИС и, соответственно, в 3 делах, что не обеспечивает целостность данных.

Вместе с тем, были выявлены недостатки при предоставлении ежемесячного пособия по уходу за ребенком до 3 лет, были генерированы нарушения в деятельности лиц, ответственных за декларирование и проверку взносов в БГСС, что позволило получить бенефициарами завышенные пособия. В этом контексте были отмечены несоответствия в процессе установления, аргументирования и документирования этих пособий.

Выводы

На процесс формирования доходов БГСС в 2013 год повлияла недооценка доходов и рост дефицита, что указывает на необходимость интенсификации процесса администрирования и контроля за разделом доходов, включая задолженности.

На расходы в отчетном периоде повлияли рост числа получателей социальных пособий и ежегодная индексация некоторых видов пособий, а также ряд несоответствий, которые не исказили достоверность финансовой отчетности.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- принять меры по внедрению и обеспечению эффективной бюджетной дисциплины, с повышением ответственности и интенсификацией деятельности органов, вовлеченных в

процесс формирования, администрирования и контроля за бюджетом государственного социального страхования, как по доходам, так и по расходам.

II.3 Аудит Отчета Правительства об исполнении фондов обязательного медицинского страхования

Обязательное медицинское страхование представляет собой автономную систему, гарантируемую государством по финансовой защите населения в области охраны здоровья путем создания ряда денежных фондов, предназначенных для покрытия расходов на лечение состояния, обусловленного возникновением застрахованных явлений (болезнью или недугом). В 2013 году фонды обязательного медицинского страхования были утверждены по доходам в сумме 4119,3 млн. леев, исполнены на уровне 101,1% (4161,0 млн. леев), а по расходам – 4319,3 млн. леев, исполнены на уровне 97,9% (4226,1 млн. леев), дефицит составил сумму 65,1 млн. леев, который был покрыт за счет остатков, зарегистрированных на счетах НМСК.

Исполнение доходов ФОМС в 2013 году выше запланированного уровня было обусловлено интенсификацией деятельности государственных учреждений, наделенных полномочиями по взысканию, осуществлению их мониторинга и контроля, особенно от поступления взносов обязательного медицинского страхования, уплаченных работодателями и работниками (на 26,1 млн. леев), взносов, оплаченных физическими лицами, которые обязаны застраховаться в индивидуальном порядке (на 17,9 млн. леев) и процентов, связанных с размещением временно имеющихся средств (на 5,4 млн. леев).

Цель аудита состояла в получении разумного подтверждения относительно того, что Отчет Правительства об исполнении фондов обязательного медицинского страхования за 2013 год, по существенным аспектам, был составлен в соответствии с установленными требованиями, а публичные средства, накопленные в ФОМС, были администрированы в соответствии с законодательными положениями.

Основные констатации

Аудит выявил следующее:

- невозможность оценки аудиторской миссией прогресса и влияния использования публичных средств для реализации задач программ и подпрограмм, связанная с отсутствием измеряемых показателей, устанавливаемых при утверждении расходов фондов обязательного медицинского страхования;
- использование финансовых средств из ФОМС на уровне 97,9%, связанное с неосвоением в полной мере контрактованными бенефициарами этих средств и, соответственно, сохранение значительных остатков на счетах НМСК (284,5 млн. леев). Так, отмечается освоение резервного фонда на уровне 58,1%, фонда профилактических мероприятий - 73,1%, фонда развития и модернизации публичных поставщиков медицинских услуг - 76,0%;
- неотражение установленных в накладных и выполненных показателях по предоставленным медицинским услугам и поставленным медико-санитарными учреждениями определило невозможность оценки объема реально оказанных медицинских услуг по сравнению с контрактованными объемами;
- отсутствие/неотражение реализованных показателей и четких критериев, стоящих в основе дополнительного распределения в конце 2013 года средств из основного фонда (86,4 млн. леев), обусловило случайное распределение этих средств;
- формирование и/или необоснованное и неоправданное увеличение запасов дорогостоящих лекарств, связанное с отсутствием аргументирования потребности в них со стороны МЗ и

медицинских учреждений. В этом контексте отмечается, что средства, предназначенные для приобретения противовирусных препаратов в сумме 40,0 млн. леев, перечисленные ПМСУ «Республиканской клинической больнице», привели к увеличению остатка лекарств на конец отчетного года (90,4 млн. леев) на 44,9 млн. леев по сравнению с зарегистрированным запасом на начало отчетного периода (45,5 млн. леев);

- отсутствие назначения и измеряемых показателей, основанных на результативности средств, выделяемых из государственного бюджета для реализации национальных программ по охране здоровья в сумме 25,1 млн. леев, не позволило оценить их использование по назначению и установленным целям;
- полномочия Смешанной комиссии (сформированной преимущественно и руководимой представителями МЗ) по управлению средствами фонда развития и модернизации ПМСУ в процессе отбора и утверждения инвестиционных проектов определили административное наложение этих полномочий, которые в соответствии с законодательными положениями делегированы НМСК;
- утверждение Смешанной комиссией инвестиционных проектов в суммах, значительно превышающих (244,8 млн. леев) финансовые средства, утвержденные для фонда развития, а также неустановление траншей в зависимости от периода бюджетного года обуславливают ситуации неспособности оплаты в будущем заключенных договоров и перераспределения средств из других фондов для покрытия дефицита;
- выполнение инвестиционных проектов в отсутствие мониторинга и контроля со стороны Смешанной комиссии и НМСК, а также непривлечение экспертов в данной области в целях оценки надлежащего использования средств фонда приводят к ситуациям по нереализации установленных задач;
- неосвоение финансовых средств из фонда профилактических мероприятий, обусловленное реализацией на низком уровне предложенных задач, привело к увеличению остатков по этому разделу.

В рамках аудита финансовых ситуаций и соответствия управления публичными фондами в ПМСУ Институте онкологии и ПМСУ Национальном научно-практическом центре скорой медицинской помощи были установлены некоторые несоответствия и отклонения от законодательных норм, связанные с планированием и использованием средств ФОМС, управлением публичным имуществом, проведением процедур государственных закупок и другими факторами, которые генерировали некоторые резервы менеджмента аудируемых учреждений.

Так, отмечается:

- планирование реальных потребностей учреждений и освоение средств ФОМС в пределах имеющихся ассигнований не обеспечило устойчивую деятельность по оказанию медицинских услуг, обусловив ситуации недостаточности финансовых средств и формирование убытков (7,2 млн. леев в ПМСУ ННПЦСМП и 9,7 млн. леев в ПМСУ ИО). Одновременно, увеличение финансирования в конце года на 2,5 млн. леев (ПМСУ ИО) в отсутствие ряда регламентированных установленных критериев и измеряемых показателей свидетельствует о случайном и необоснованном распределении средств ФОМС.
- вовлечение внешнего руководящего органа (учредителя) в отсутствие установленных полномочий и несоблюдение нормативной базы обусловили организацию публичных торгов (63,4 млн. леев) для реконструкции одного здания, подвергая риску необеспечения качества при реализации инвестиционного проекта и не обосновав стоимость организованной закупки путем непроведения проверки откорректированной сметы. В этих

обстоятельствах ПМСУ ННПЦСМП взяло на себя обязательства в отсутствие финансового покрытия (3,4 млн. леев), были генерированы и дополнительные/непредусмотренные расходы в сумме 2,1 млн. леев;

- недостижение некоторых задач по модернизации имущества (ПМСУ ННПЦСМП), а также невладение в постоянном пользовании некоторых помещений для размещения станций скорой медицинской помощи генерирует ситуации риска необеспечения непрерывности предоставления скорой медицинской помощи населению, а также адекватной функциональности учреждения;
- недостатки при реализации полномочий, связанных с проведением государственных закупок, обусловили: превышение лимитов имеющихся средств при закупке товаров (на 3,2 млн. леев в ПМСУ ННПЦСМП и, соответственно, на 4,7 млн. леев в ПМСУ ИО); отсутствие точных данных в плане закупок; необеспечение принципов прозрачности; ненадлежащее составление протоколов рабочей группы и дел государственных закупок; необеспечение регламентированного внесения гарантии надлежащего выполнения; несоблюдение принципа эффективного использования финансовых средств;
- отсутствие регламентирования по процессу согласования и регистрации договоров закупок лекарств и парафармацевтической продукции обуславливает в некоторых случаях затягивание периода их поставки и, как результат, генерирует риск несвоевременного обеспечения учреждений лекарствами;
- недостаточное управление процессом обеспечения лекарствами в ПМСУ ИО обусловило необеспечение потребностей в лекарствах для специфического назначенного лечения пациентов, а в ПМСУ ННПЦСМП привело к накоплению запасов лекарств и приобретению парафармацевтической продукции в отсутствие финансового покрытия (2,3 млн. леев);
- несоответствие нормативной базы по учету и составлению финансовой отчетности для публичных учреждений, функционирующих по принципу бесприбыльности, генерировало очевидные искажения при регистрации уставного капитала (в ПМСУ ННПЦСМП – 77,4 млн. леев и в ПМСУ ИО– 65,3 млн. леев);
- запоздалый возврат учредителем (МЗ) выплат, произведенных ПМСУ ИО для лечения пациентов в медицинских учреждениях за пределами республики, ведет к иммобилизации финансовых средств;
- отсутствие четких и отдельных процедур внутреннего контроля для процессов оплаты труда обусловило: незаполнение штатного расписания, в этих условиях субъекты сохраняют значительное число вакантных функций (205 единиц - в ПМСУ ННПЦСМП и 270 единиц - в ПМСУ ИО), что определило их совмещение и генерировало риск оказания некачественных услуг медицинской помощи; предоставление выплат, дополнительных надбавок в отсутствие оценки профессиональной эффективности; неадекватное планирование расходов, связанных с компенсацией ежегодно неиспользованных отпускных.

Выводы

Исполнение средств из ФОМС в 2013 году по существенным аспектам было отражено в отчете в соответствии с установленными требованиями, вместе с тем были отмечены некоторые несоответствия в администрировании средств и публичного имущества.

Счетная палата отмечает сохранение ряда систематических проблем, устанавливаемых из года в год, которые не решаются центральными отраслевыми органами и влияют на полноту и единообразие регистрации и отражения в отчетности финансовой и имущественной ситуации

ПМСУ, а именно: *несоответствие методологии учета и отчетности* для публичных учреждений, включенных в систему обязательного медицинского страхования, которая была бы совместима с организационно-правовой формой неприбыльных учреждений; *непересмотр существующей нормативной базы* для определения ряда критериев эффективности в рамках контрактации медицинских услуг за счет средств ФОМС; *отсутствие устойчивых политик* в области человеческих ресурсов.

Рекомендации Парламенту

Поручить центральным отраслевым органам:

- отрегулировать методологию учета и составления отчетности для публичных учреждений, включенных в систему обязательного медицинского страхования, которая была бы совместима с организационно-правовой формой неприбыльных учреждений; определить ряд критериев эффективности при утверждении расходов ФОМС, а также при контрактации медицинских услуг за счет средств этих фондов.

II.4 Аудит бюджетов административно-территориальных единиц

Внешний публичный аудит местных публичных органов остается в дальнейшем быть направленным на проблемы, связанные с релевантностью менеджмента публичных средств, осуществленного ОМПУ в соответствии с компетенциями и ответственностью в условиях закона.

Так, аудиторская деятельность была ориентирована на дополнительные аспекты по консолидации финансовой автономии ОМПУ; обоснованию межбюджетных отношений; управлению бюджетными ассигнованиями; администрированию имущества под аспектом целостности и в то же время в качестве источника финансовых средств.

Целью аудита местных бюджетов была оценка соответствия бюджетного исполнения, полноты и соблюдения графика бюджетного процесса, обоснования налогово-бюджетных проектов и интегрированного администрирования налогов/сборов, достоверного составления отчетности по доходам и расходам; проверка порядка администрирования и целостности публичного имущества.

Ключевая деятельность, проводимая местными публичными органами для продвижения интересов и решения проблем местных сообществ и оказания публичных услуг населению, как правило, может быть реализована только на основании реальной местной автономии. Эта цель пока не может быть с уверенностью сертифицирована в качестве передовой. Так, Счетная палата высказывает и вновь подтверждает мнение по укреплению местной финансовой автономии и самостоятельности в принятии решений, в том числе путем финансово-экономической децентрализации и повышения ответственности менеджмента публичных органов, которые остаются конкретной целью для поощрения всех ветвей власти в консолидации усилий по выравниванию к передовым практикам.

В этом отношении Высший орган аудита предложил в качестве цели не только выявление (не)законности и (не)соответствия в управлении публичными средствами, но и идентификацию причин/влияния, резервов/решений по исправлению аспектов, связанных с формированием и администрированием финансовых средств. Таким образом, аудиторская деятельность была направлена на:

- функциональность и релевантность процедур по существу относительно оценки/мониторинга экономического потенциала, связанного с налогооблагаемой базой и, соответственно, полнотой поступления налогов/сборов в целом, в том числе местных;

- полное выявление и администрирование налоговых/неналоговых доходов, предназначенных местным бюджетам;
- соответствие подпроцессов обоснования/выделения/управления бюджетными средствами в пределах имеющихся финансовых средств и в соответствии с законодательными/регламентированными положениями;
- соответствие и эффективность администрирования публичного имущества;
- соответствие требованиям финансово-бухгалтерского менеджмента;
- эффективность государственного внутреннего финансового контроля;
- соблюдение ОМПУ рекомендаций (предыдущих) внешнего публичного аудита.

Настоящий раздел содержит констатации и выводы аудиторов о соответствии бюджетного исполнения за 2013 год в рамках ОМПУ из районов Анений Ной, Фэлешть, Леова и Теленешть.

Основные констатации

Счетная палата вновь подтверждает, что, несмотря на предыдущие оценки внешнего публичного аудита и рекомендации, относящиеся к деятельности по управлению ресурсами и публичными фондами в рамках АТЕ, отклонения и несоответствия не только сохраняются, но и остаются существенными практически во всех ОМПУ, подвергнутым аудиторским процедурам.

Так, резюмируется:

- отсутствие/нерелевантность/неприменимость нормативной базы процедур и аналитических инструментов по обоснованию налогово-бюджетных показателей при оценке/установлении базы по доходам и ассигнований финансовых средств;
- (не)релевантное (не)взаимодействие профильных органов (экономических, финансовых, налоговых, статистических, кадастровых) относительно выявления/ оценки/мониторинга налогообложения подлинной/полной базы публичных доходов;
- сохранение практики недооценки доходной базы и завышения расходов, запрашиваемых из государственного бюджета. На этот аспект Счетная палата постоянно обращала внимание МФ о дисфункциональностях, что увеличивает бюджетные дисбалансы в целом;
- допуск публичными органами всех уровней нерегламентированных расходов и не приведение их в соответствие к принципу эффективной стоимости, поощрение явления растраты публичных средств на инвестиционные цели и неэкономичные закупки.

Отклонения и несоответствия от законодательных положений, обнаруженные на уровне АТЕ и подтвержденные в отчетах аудита (повторно), продемонстрировали:

- низкоэффективное управление, связанное с исчислением и администрированием доходов местных бюджетов в результате незнания (или недостаточного уровня знаний) распорядителями кредитов на местном уровне процедур по оценке, получению и использованию местных публичных средств;
- несоответствующую и неэффективную озабоченность руководящих лиц в рамках ОМПУ относительно оценки и мониторинга экономического потенциала, связанного с формированием налогооблагаемой базы, а также отсутствие взаимодействия компетентных органов (экономических, финансовых, налоговых, статистических, кадастровых) по точному проведению данного подпроцесса;

- отсутствие или неубедительность базы данных относительно доходов бюджетов АТЕ в результате непроведения инвентаризации и неправильной оценки налогооблагаемой базы по местным налогам и сборам;
- неактуализованную нормативную и методологическую базу и, безусловно, нерелевантную по трансфертам из вышестоящих бюджетов нижестоящим бюджетам для выравнивания уровня финансового обеспечения, существенные отклонения относительно числа бенефициаров публичных услуг, а также неадекватный механизм установления нормативов расходов;
- дисфункциональности при осуществлении расходов без имеющихся финансовых средств и допущение утверждения нереальных бюджетов; несоответствие менеджмента расходов законодательным/регламентированным требованиям и нормам; нерегламентированное и/или неэффективное использование финансовых средств;
- неудовлетворительное состояние финансово-бухгалтерского менеджмента;
- дисфункциональности в организации и проведении финансового контроля и внутреннего аудита.

Счетная палата отмечает, что недостатки в рамках бюджетного исполнения сохраняются из года в год, потому что компетентные органы, в том числе децентрализованные по территории, игнорируют и уклоняются от ответственности за формирование финансовых средств, в особенности местных бюджетов. Так, отмечается, что:

- ✓ экономические, статистические, кадастровые и налоговые органы не были вовлечены и, соответственно, не предприняли пунктуально действия местного значения относительно оценки/прогнозирования/консолидации возможных финансовых средств для развития территорий, администрируемых ОМПУ;
- ✓ территориальные кадастровые органы не располагают исчерпывающей информацией, которая позволит оценить соответствующим образом налогооблагаемую базу для налога на недвижимое имущество, не имеют обоснованного и достоверного свода данных о стоимости и количестве объектов недвижимого имущества, не оцененного в налоговых целях, а также систематизированных данных о стоимости и числе объектов недвижимого имущества, (не)оцененного в территориальном аспекте;
- ✓ информации территориальных налоговых органов не предоставляют убедительные данные о показателях доходов в динамике по населенным пунктам; в некоторых случаях информации налоговых органов не соответствуют правдоподобному уровню доверия, в результате чего не могут служить в качестве релевантных критериев для определения доходов в бюджеты АТЕ. Вместе с тем, информационный продукт, предназначенный для оценки налогооблагаемой базы в территориальном аспекте, разработанный в соответствии с рекомендациями Счетной палаты и размещенный на основании данных Налоговой службы, должен быть развит, усовершенствован и свободно предоставляться возможным пользователям;
- ✓ территориальные статистические органы не владеют информацией по каждой АТЕ I уровня (городам и селам) относительно экономических агентов (о месте осуществления предпринимательской деятельности, полной численности лиц, вовлеченных в трудовой процесс, исчерпывающих данных по каждому подразделению экономического агента, их заработной плате и др.); не имеют необходимых данных для составления расчетов, установленных МФ; размер шкалы доходов, согласно статистическим данным, не соответствует требованиям нормативной базы.

Относительно обоснования и разработки бюджетов АТЕ

Аудиторские миссии, проведенные в ОМПУ, выявили основные типичные несоответствия, связанные с налогово-бюджетными оценками/прогнозами, которые были обусловлены следующими тенденциями:

В рамках финансовых органов установлено отсутствие или нерелевантность:

- четкой системы процедур в подпроцессе налогово-бюджетного анализа/прогноза, в том числе путем реализации организационных мероприятий по финансово-экономической и налогово-бюджетной оценке/обоснованию в соответствии с графиком для разработки бюджета с вовлечением всех ответственных структур;
- технико-аналитических процедур по подпроцессу оценки и бюджетному прогнозу;
- обоснования налогово-бюджетных прогнозов, проведенные оценки по некоторым категориям доходов (АТЕ I уровня) ограничивались лишь эволюцией фактической реализации;
- соответствующих аналитических и информационных инструментов для оценки экономического потенциала, связанного с формированием убедительной налогооблагаемой базы и, следовательно, общих публичных доходов, в том числе собственных.

Также, финансовые органы не обеспечили/продемонстрировали:

- необходимую согласованность для выставления компетентным органам и ОМПУ требований по недопущению недооценки/занижения прогнозируемых доходов;
- эффективную систему связи с экономическими агентами, которые существенно способствуют формированию бюджета АТЕ; наличие набора необходимых инструментов для повышения ответственности экономических агентов по представлению соответствующей информации для оценки и планирования доходов.

Как и в предыдущие годы, миссии внешнего публичного аудита выявили в рамках ОМПУ ряд институциональных недостатков, которые не обеспечивают/ не демонстрируют:

- создание эффективной системы ФМК в соответствии с установленными требованиями, не были разработаны и внедрены некоторые процедуры внутреннего контроля, призванные повысить ответственность сторон, вовлеченных в процесс бюджетной оценки/прогнозирования;
- выявление и оценку общей базы доходов и консолидацию финансовой базы, особенно налогово-бюджетной; создание аналитико-информационной базы по выявлению/оценке/мониторингу релевантной налогооблагаемой базы (по объектам и субъектам налогообложения);
- представление финансовым органам ряда релевантных показателей, а также надлежащее сотрудничество в этом отношении с экономическими, статистическими, кадастровыми и налоговыми органами из территории;
- адекватную и результативную базу по коммуникации компетентных публичных органов с экономическими агентами из территории, таким образом, не будучи заинтересованными в их мониторинге;
- количественный и стоимостной учет и регистрацию в кадастре фонда недвижимости в налоговых целях;

- соблюдение нормативной базы в сфере управления публичными фондами; соответствующее исполнение полномочий персоналом, участвующим в процессе обоснования и разработки бюджетов АТЕ.

Таким образом,

- в результате осуществления в рамках аудитов процедур по существу относительно проверок/перерасчета установлено, что профильные органы уменьшили мероприятия по налоговому прогнозированию, используя лишь ожидаемое исполнение, основанное преимущественно на показателях динамики за предыдущие периоды без учета факторов, влияющих на структурное развитие, при разработке и обосновании бюджетов АТЕ были допущены недооценки/занижение доходов (поступивших от: подоходного налога; налога на собственность; платы за пользование земельными участками и от земельного налога; местных сборов), которые составили по районам: Анений Ной – 6,0 млн. леев; Фэлешть – 2,8 млн. леев; Леова – 3,8 млн. леев; Теленешть – 3,5 млн. леев;
- практически все аудируемые ОМПУ продолжали реализовывать бюджетные доходы со значительными отклонениями между установленными показателями и фактически полученными, что сигнализирует о тревожной тенденции в подпроцессе оценки и прогнозирования доходов, обусловленном отсутствием убедительных и достоверных данных о налогооблагаемой базе;
- ОМПУ, налоговые и кадастровые органы не продемонстрировали соответствующую озабоченность по выявлению и оценке налогооблагаемой базы и, соответственно, сбору доходов от налогов на собственность (земельного налога и на недвижимое имущество). В результате отсутствия полного регистра владельцев недвижимого имущества, существующего в АТЕ, с указанием оцененной или не оцененной стоимости (их себестоимости), лиц, которые освобождены от уплаты налога, не были достоверными оценки доходов, поступающих от земельного налога и недвижимого имущества;
- проведенные в ОМПУ аудиторские миссии установили углубление недостатков при разработке и прогнозировании доходов от местных сборов. Проекты по доходам от местных сборов разрабатывались в отсутствие соответствующей информации о налогооблагаемой базе. Так, в этой категории могут быть указаны:
 - доходы от сбора за объекты торговли и/или объекты по оказанию социальных услуг – в отсутствие обобщенной информации о занимаемых площадях этими объектами, их размещении, о виде продаваемых товаров и оказываемых услуг; в отсутствие полного и релевантного учета данных о выдаче разрешений и ведении учета сети торговли и оказания услуг;
 - в нарушение положений Налогового кодекса, ОМПУ не установили долю или размер сбора в фиксированной сумме для каждого объекта торговли и/или объекта по оказанию социальных услуг, более того, в отсутствие соответствующего обоснования, а также методологии, основанной на: принципе равенства, единых критериях оценки коммерческой деятельности экономических агентов, полученных доходов от этой деятельности, потребностей населения и др.;
 - доходы от рыночного сбора были запланированы в отсутствие информации об общей площади земельного участка и объектах недвижимости, расположенных на территории рынка;
 - доходы от сбора за благоустройство территории были определены в отсутствие квартальной среднесписочной численности работников и/или учредителей предприятий;

- доходы от сбора за пользование дорогами автомобилями, зарегистрированными в Республике Молдова, были запланированы без учета информации, представленных компетентным органом, о количестве автомобилей, зарегистрированных в территориальном аспекте;
- в результате ненадлежащего исчисления и планирования доходов бюджетов АТЕ, несоответствующей нормативно-методологической базы по определению трансфертов между государственным бюджетом и бюджетами I или II уровня для выравнивания уровня их финансового обеспечения, а также необеспечения корреляции механизма по установлению нормативов расходов с фактическими физическими показателями, бюджеты аудируемых районов необоснованно получили трансферты из государственного бюджета (Фэлешть – 0,8 млн. леев; Леова – 9,1 млн. леев; Теленешть – 13,0 млн. леев);
- на правильность обоснования бюджетов АТЕ повлияло и: избыточное планирование доходов некоторыми ОМПУ (как I уровня, так и II уровня), без учета реальных возможностей реализации, а также завышенные запросы в бюджетных ассигнованиях; включение в программу публичных инвестиций ряда объектов, по которым отсутствуют источники финансирования и которые не имеют в основе необходимую технико-экономическую документацию и обоснованную информацию о необходимости и возможности осуществления инвестиционных расходов.

Относительно практик (не)выявления и администрирования бюджетных доходов АТЕ

Установленные аудиторскими миссиями несоответствия и отклонения в (не)выявлении и администрировании доходов местных бюджетов за предыдущие годы сохранились и в отчетном периоде, руководящие лица ОМПУ не приняли во внимание констатации, выводы и рекомендации проведенных аудиторских миссий, в том числе в других местных публичных органах. Так, в результате примененных процедур аудита были выявлены категории отклонений, которые обусловили неполное поступление доходов в бюджеты АТЕ, выраженные в следующем:

- установление без проведения экспертизы/необоснованно местных налогов/сборов путем применения ряда заниженных ставок налогообложения или путем занижения налогооблагаемой базы; несоотнесение уровня фактически полученных собственных доходов с реальным финансово-экономическим потенциалом АТЕ;
- необложение и невзыскание в установленном порядке бюджетных платежей за земли, прилегающие к частным объектам и предприятиям; за земли несельскохозяйственного, а также сельскохозяйственного назначения;
- нерегламентированное администрирование доходов от налогов на недвижимое имущество и платежей от его найма;
- нерегистрация в установленном порядке возможных плательщиков сборов за благоустройство территории;
- неприменение и невзыскание в установленном порядке сборов за пользование дорогами автомобилями, зарегистрированными в Республике Молдова;
- необеспечение регламентированного контроля за возможными налогоплательщиками сборов за размещение объектов торговли и/или объектов по оказанию социальных услуг (рыночного сбора, сбора за парковку автотранспорта);
- неправильное установление и невзыскание сбора за оказание услуг по вывозу твердых бытовых отходов.

В этом контексте приводим примеры случаев, которые указывают на слабую заинтересованность ОМПУ в реализации преимущественно доходов от экономической деятельности или от освоения ряда объектов публичной и частной собственности АТЕ. Так:

- несоответствующее управление земельным фондом, выраженное путем: несоблюдения положений о земельном налоге; неисчисления и невзыскания в установленном порядке платежей за земли, прилегающие к частным объектам и предприятиям; необоснованного занижения площадей земельных участков, переданных в аренду, а также проданных; необоснованного занижения размера платы за аренду земельных участков и платы, поступающей от их продажи в результате нерегламентированного применения тарифов, предусмотренных действующим законодательством; использования площадей земельных участков в отсутствие соответствующих платежей и при необоснованном освобождении от платы за аренду земельных участков; неправильного применения кадастровых показателей; неправильного применения среднего бонитета почвы, коэффициента размещения земельного участка, а также тарифа за балл-гектар; неиндексирования в установленном порядке цен в случае эшелонирования платежей за проданные земельные участки; неисчисления санкций за несвоевременное осуществление платежей и др., обусловило неполучение местными органами возможных доходов для формирования собственных средств, оцененных аудитом на общую сумму от 6,9 до 26,0 млн. леев (районы Анений Ной, Фэлешть, Леова, Теленешть);
- некоторые ОМПУ из района Фэлешть не приняли соответствующие меры по продаже объектов недвижимости (строений) с прилегающими земельными участками в соответствии с законодательными положениями, лишая бюджеты возможных к взысканию собственных доходов в сумме 1,4 млн. леев;
- в результате отсутствия настойчивости ОМПУ по идентификации публичного имущества и соблюдения законодательных положений при использовании публичных объектов, в том числе юридическим путем, некоторые земельные участки, относящиеся к водным бассейнам, используются в отсутствие договоров аренды и без оплаты соответствующих платежей, оцененных аудитом на сумму от 0,7 до 3,6 млн. леев (районы Анений Ной, Фэлешть);
- по причине несоблюдения порядка осуществления расчетов и платежей за наем, отсутствия ряда договоров найма, занижения площадей, находящихся в найме, неправильного применения установленных коэффициентов и др. местные бюджеты были лишены части доходов. Такие случаи были выявлены в районах Анений Ной, Фэлешть (1,2 млн. леев), Леова (0,1 млн. леев), Теленешть (0,3 млн. леев);
- несоблюдение регламентированных положений по налогу на недвижимое имущество, непроведение соответствующего контроля со стороны ОМПУ из района Анений Ной за объектами налогообложения и ненадлежащее исполнение функций территориальным налоговым органом обусловило недостатки при налогообложении объектов недвижимости, используемых для предпринимательской деятельности, были установлены нерегламентированные ставки;
- необеспечение надлежащего мониторинга и администрирования, а также несоблюдение положений нормативно-правовой базы по регистрации возможных налогоплательщиков, исчислению и взысканию бюджетных доходов лишило бюджеты АТЕ и других доходов, связанных со сборами за размещение объектов торговли и/или объектов по оказанию услуг (2,2 млн. леев), сборами за благоустройство территории (0,6 млн. леев), сборами за оказание услуг по вывозу твердых бытовых отходов, других услуг (районы Анений Ной, Фэлешть, Леова, Теленешть);

- как и в предыдущие периоды, отрицательное влияние на исполнение бюджета имеют задолженности налогоплательщиков перед бюджетной системой (в районе Анений Ной задолженности перед НПБ составили общую сумму 30,1 млн. леев, в том числе 9,0 млн. леев - местным бюджетам; в районе Леова – 9,3 млн. леев и, соответственно, 2,5 млн. леев).

Об управлении бюджетными расходами

Несоответствия и недостатки, установленные аудиторскими миссиями в ОМПУ относительно получения и осуществления расходов, свидетельствуют о нетребовательном и неэффективном менеджменте публичных фондов; незнание законодательных/нормативных положений об управлении публичными фондами определило неэффективное расходование публичных средств, не соотношенное с критерием эффективных затрат и особенно не ориентированное на удовлетворение потребностей местных сообществ. В этом отношении, внешний публичный аудит отмечает сохранение:

- несоблюдения положений по разработке и утверждению обязательств по расходам, что обусловило ненадлежащее использование трансфертов для выравнивания уровня финансовой обеспеченности АТЕ, нерегламентированное планирование и финансирование некоторых субъектов;
- нерегламентированных, необоснованных и неэффективных расходов;
- несоблюдения регламентированных положений по капитальным расходам;
- ненадлежащей практики проведения государственных закупок в нарушение нормативно-правовой базы;
- порочного и неблагоразумного бухгалтерского менеджмента, который генерировал неотражение в бухгалтерском учете и неправильную регистрацию экономических ситуаций.

а) Установленные недостатки по текущим расходам АТЕ:

- в процессе разработки и утверждения обязательств по расходам некоторые ОМПУ не соблюдали законодательные положения. Так, допущенные несоответствия в процессе установления и выделения трансфертов из государственного бюджета для выравнивания уровня финансовой обеспеченности определили перераспределение и нерегламентированное их использование на другие цели с несоблюдением требований прозрачности (случаи установлены в районах Фэлешть, Леова и Теленешть);
- в нарушение законодательных положений (о неприкосновенности финансовых средств, выделенных для образования) и в результате ненадлежащего планирования расходов ОМПУ из района Фэлешть нерегламентировано перераспределили другим бенефициарам бюджетные средства в сумме 2,3 млн. леев;
- при осуществлении расходов некоторым ОМПУ не удалось поддержать фактические расходы в максимально утвержденных лимитах, согласно законодательным положениям, были допущены превышения по некоторым статьям расходов, которые составили около 2,3 млн. леев (район Теленешть);
- несоблюдение некоторыми ОМПУ положений законодательной/нормативной базы по установлению прав по оплате труда трудоустроенного персонала привело к необоснованным, нерегламентированным и неэффективным затратам на оплату труда, а также на содержание дополнительных единиц персонала (районы Фэлешть – 0,1 млн. леев; Леова – 1,2 млн. леев);

- некоторым ОМПУ из района Теленешть не удалось обеспечить надлежащий соответствующий менеджмент в сфере социального обеспечения. Отклонения, отмеченные по этому разделу расходов, обусловили ненадлежащий порядок управления областью социального обеспечения и защиты, были произведены различные выплаты компенсаций на проезд в транспорте и на транспортные услуги из местных бюджетов в отсутствие документов, подтверждающих отнесение лиц получателей к одной из регламентировано предусмотренных категорий населения. Вместе с тем, ОМПУ II уровня не обеспечили установление (в соответствии с законодательными положениями) и предоставление компенсаций лицам, которые сопровождают лицо, имеющее тяжелую инвалидность, или детей с ограниченными физическими возможностями;
- неосмотрительное управление бюджетными расходами, отсутствие эффективной системы внутреннего контроля в рамках аудируемых ОМПУ, а также несоблюдение положений действующих законодательных и нормативных актов обусловили и другие существенные нарушения при расходовании публичных средств, среди которых: расходы, не связанные с возложенными на ОМПУ полномочиями (в соответствии с законодательными положениями), не по назначению (для субъектов, не финансируемых за счет местных бюджетов) на общую сумму 0,2 млн. леев (район Теленешть); нерегламентированные расходы в результате неотказа в течение многих лет от практики несоответствующего использования средств резервного фонда, эта ситуация была обусловлена отсутствием ясности/последовательности в нормативных актах, изданных местными публичными органами относительно категории расходов, которые могут быть произведены за счет соответствующего фонда (районы: Анений Ной – 0,4 млн. леев; Леова – 0,4 млн. леев; Теленешть – 0,1 млн. леев); нерегламентированные и неэффективные расходы при исполнении служебных полномочий ОМПУ (районы: Фэлешть – 0,3 млн. леев; Теленешть – 0,4 млн. леев).

b) Несоответствия по управлению капитальными ассигнованиями:

- аудиторские миссии внешнего аудита отмечают, что область инвестиций и капитального ремонта остается в дальнейшем быть подверженной несоответствиям, не были замечены улучшения в этом отношении. Отклонения, несоответствия и нарушения, выявленные в соответствующей сфере, являются следствием того, что в ОМПУ:
 - отсутствуют регламентированные/стандартизированные стратегии, политики и процедуры относительно публичных инвестиций; не составлены программы по публичным инвестициям, соотнесенные с имеющимися финансовыми средствами;
 - порядок определения объектов, финансируемых из местных бюджетов, является непрозрачным и ненадлежащим, усиливая в дальнейшем дисбалансы и иммобилизацию бюджетных средств с негативным влиянием на социально-экономическое развитие инфраструктуры АТЕ;
 - не организованы системы по мониторингу государственных закупок; не осуществляется точно и строго мониторинг выполнения капитальных работ согласно договорным условиям;
 - инвестиционные проекты не направлены на достижение финансовых и социальных результатов, не соответствуют критериям экономичности, эффективности и результативности;
 - не обеспечивается регламентированное отражение в бухгалтерском учете как строительных работ, так и законченных/отремонтированных объектов; не составляются необходимые акты по надлежащей передаче построенных объектов для последующего управления.

В этом отношении указано, что некоторые ОМПУ избегают и продолжают порочную практику непроведения изучения влияния и технико-экономического обоснования/ возможности в случае инициирования инвестиционных проектов, а произведенные являются низкого качества, в результате чего некоторые освоенные объекты (газопроводы) не могут быть сданы в эксплуатацию в отсутствие потребителей. Практически, отсутствие приоритетов в данной отрасли (строительство, реконструкция и/или ремонт) представляет собой укоренившийся бич на национальном уровне.

- Установлена укоренившаяся тенденция необеспечения мобилизации ОМПУ финансовых средств с целью завершения и сдачи в эксплуатацию объектов с высоким уровнем подготовки, неразработки и неутверждения на уровне АТЕ ряда правил по выделению средств на капитальные вложения/капитальный ремонт в зависимости от приоритетов. В нарушение принципов надлежащего управления и игнорируя здравый смысл, в республике стало „модой” инициирование нового строительства без сдачи в эксплуатацию ранее начатых объектов, что обуславливает иммобилизацию (замораживание) бюджетных средств в незавершенное строительство, которое выборочно (случайно) оцененное составило общую сумму 187,5 млн. леев (Анений Ной – 24,1 млн. леев; Фэлешть – 121,0 млн. леев; Леова – 23,8 млн. леев; Теленешть – 18,6 млн. леев);
 - несоблюдение законодательной/нормативной базы в области инвестиций и капитальных вложений вызвало:
 - закупку и выполнение работ в отсутствие проектной документации и сметных расчетов, регламентировано разработанных и проверенных, такие несоответствия были установлены в районах Анений Ной – 0,5 млн. леев, Фэлешть – 1,0 млн. леев, Леова – 0,2 млн. леев, Теленешть – 1,9 млн. леев. Вместе с тем, невзятие в учет требований Отчета по проверке, согласно которому был рекомендован другой вариант строительства сети водоснабжения, чем предложен ОМПУ из Фэлешть, генерировало растрату и неэффективность произведенных расходов на сумму 6,0 млн. леев;
 - инициирование объектов и выполнение строительных работ в отсутствие финансового покрытия, что не обеспечивает надлежащий менеджмент и приводит к бюджетному дисбалансу (район Анений Ной);
 - несоблюдение законодательно-нормативных положений и неосмотрительный менеджмент ОМПУ продемонстрирован при выборе подрядчиков, выраженный путем незапроса/непредставления гарантии надлежащего выполнения, что ограничивает возможности ОМПУ повлиять/возместить возможный ущерб в результате невыполнения договора подряда. Такие случаи были выявлены в районах Анений Ной, Фэлешть и Теленешть;
 - непередачу в установленном порядке стоимости инвестиций (строительства и капитального ремонта) конечным бенефициарам – 1,3 млн. леев, такие несоответствия были установлены в районе Анений Ной. В то же время ОМПУ из района Леова не обеспечили отражение в бухгалтерском учете 18 построенных объектов (в качестве основных средств) и сданных в эксплуатацию общей стоимостью 7,7 млн. леев;
 - неотнесение в установленном порядке капитальных расходов на увеличение балансовой стоимости основных средств на общую сумму 1,8 млн. леев (район Анений Ной);
 - неотражение в бухгалтерском учете расходов на инвестиции и капитальный ремонт (объема выполненных работ), такие несоответствия были допущены в районах Анений Ной (0,2 млн. леев) и Фэлешть (0,2 млн. леев).
- c) *(Не)соблюдение законодательной/нормативной базы по государственным закупкам*

- как и в предыдущие годы, на процесс государственных закупок в рамках ОМПУ продолжают отрицательно влиять противоположенные и непрозрачные практики, что противоречит принципу лояльной/нейтральной конкуренции. В этом отношении установлены частые случаи несоблюдения законодательных положений по государственным закупкам товаров (работ, услуг), с негативными последствиями на экономичность, эффективность и результативность закупок. В результате, допущенные в процессе проведения государственных закупок нарушения повлияли на надлежащее управление публичными средствами и обусловили:
 - несоставление соответствующих программ (планов) по государственным закупкам и неопубликование объявлений о намерении;
 - применение несоответствующей процедуры присвоения договоров государственных закупок товаров, (работ, услуг), а также несоблюдение правил оценки стоимости договоров и выбора процедуры присвоения договора закупок;
 - поверхностность при оценке ofert на момент присвоения договоров выполнения работ и недостаточное вовлечение членов рабочих групп по закупкам в соответствующие проверки в этом аспекте;
 - нерегламентированное приобретение работ и ненадлежащий порядок проведения мониторинга выполнения работ;
 - необоснованное увеличение стоимости договора на выполнение работ путем заключения дополнительных актов на появившиеся дополнительные работы в ходе строительства (в том числе увеличение цен), установленные чрезмерно завышено по сравнению с необходимым количеством для реализации цели;
 - несоздание процедур по инициированию, проведению и мониторингу процессов государственных закупок, с исчерпывающими полномочиями и ответственностью для персонала, вовлеченного в деятельность в данной области; проведение закупок с несоблюдением законности и принципов прозрачности, свободной конкуренции, равного подхода и эффективностью использования публичных средств;
 - обход требований относительно проверки и внеинституционального координирования по правильности проведения процедур государственных закупок в результате непредставления отчетов уполномоченным органам;
 - необразование и/или нерегистрация гарантий надлежащего выполнения.

d) Несоответствия и отклонения от законодательной/нормативной базы в области государственных закупок вызвали:

- проведение государственных закупок с несоблюдением действующих положений по их прогнозированию/планированию; в отсутствие опубликования объявления о намерении; без регистрации приглашений и ofert, несоблюдение принципов прозрачности, свободной конкуренции, а также конфликта интересов, (районы Фэлешть – 13,6 млн. леев, Леова – 5,9 млн. леев, Теленешть);
- приобретение работ и услуг с уклонением от процедур государственных закупок и без проведения торгов (районы Фэлешть – 1,8 млн. леев; Теленешть – 1,0 млн. леев);
- закупки без соответствующей финансовой поддержки, в том числе приобретение финансово не обеспеченных работ (район Фэлешть – 43,8 млн. леев);
- разделение закупок в целях уклонения (обхода) от законных процедур государственных закупок, такие несоответствия были установлены в районах Анений Ной (3,2 млн. леев) и Фэлешть (1,0 млн. леев);

- необоснованное завышение стоимости контрактованных работ и цен; проведение дополнительных работ; изменение элементов оферты и других договорных условий, с включением новых элементов (район Фэлешть – 4,0 млн. леев);
 - непредставление или ошибочное и с опозданием представление в Агентство государственных закупок отчетов о договорах государственных закупок (районы Анений Ной, Леова).
- e) *Качество и (не)предусмотрительность финансово-бухгалтерского менеджмента:*
- относительно бухгалтерского управления внешний аудит продолжает отмечать совокупность несоответствий и безответственности, влияющих на точность фактических финансовых ситуаций. Среди основных причин отмечаются: отсутствие или высокая текучесть бухгалтерских работников, незнание регламентированных положений в финансово-бухгалтерской области, неправильная интерпретация законодательных положений, отсутствие ряда надлежаще установленных процедур внутреннего контроля, а также невладение профессиональными навыками в финансовой сфере, в общем, и в бухгалтерском учете, в частности, особенно в примэриях сел, коммун, городов. Наиболее часто встречающимися отклонениями, установленными аудиторскими миссиями, являются:
 - неотражение в бухгалтерском учете финансово-экономических операций/сделок в момент их осуществления или несоответствующая их регистрация;
 - неотражение в бухгалтерском учете всех операций по поступлению и/или выбытию некоторых ценностей из имущества;
 - недостоверное отражение в бухгалтерском учете, которое явно искажает отраженные в отчете финансовые и имущественные ситуации;
 - отсутствие обязательного аналитического учета некоторых бухгалтерских счетов согласно действующим нормам, что привело к невозможности рассмотрения назначения ряда расходов.

Выводы

Настоящими констатациями Счетная палата предлагает информировать высшие органы государства, а также широкую общественность относительно того, что публичные средства не управляются соответствующим образом, в их основе находится ряд институциональных недостатков/неспособностей, в том числе человеческий фактор, в частности:

- нормативно-методологический вакуум относительно выявления/оценки и мониторинга экономического потенциала по формированию убедительной налогооблагаемой базы;
- неадекватная обеспокоенность ОМПУ за проведение инвентаризации и оценку налогооблагаемой базы, связанной с налогово-бюджетными проектами, в этом отношении, внедрение ряда эффективных и дополнительных систем по исчислению, оценке, администрированию и полному сбору бюджетных доходов;
- отсутствие и/или нерелевантность взаимодействия между компетентными органами/ субъектами по оценке, прогнозированию и взиманию налогов, сборов и других бюджетных платежей;
- дефицит связи отраслевых публичных органов с экономическими агентами из территории, которые значительно способствуют формированию местных бюджетов, в целях оценки и прогнозирования доходов от их деятельности;
- отсутствие механизма, базирующегося на обоснованных критериях по установлению нормативов бюджетного финансирования; отсутствие озабоченности по эффективному

использованию и в условиях экономичности ценностей и фондов ОМПУ; несоблюдение законодательных положений при осуществлении расходов, финансируемых за счет публичных финансовых средств;

- сохранение порочной практики использования бюджетных средств на капитальные вложения; отсутствие анализов соотношения стоимости и выгоды и соотношения стоимости и эффективности для оценки влияния инвестиционных расходов;
- несоблюдение законодательства о государственных закупках;
- игнорирование требований финансово-бухгалтерского менеджмента, несоблюдение законодательства о финансовом контроле и внутреннем публичном аудите и отсутствие/высокая текучесть бухгалтерских работников. В этом отношении отмечается, что ОМПУ затягивают внедрение положений Закона о государственном внутреннем финансовом контроле, вследствие этого (в том числе подведомственные субъекты) не располагают внутренними положениями и письменными процедурами о внутреннем контроле, не имеют описанные рабочие процессы и не располагают связанными с ними рисками.

Рекомендации Парламенту

В контексте вышеуказанного, Счетная палата сохраняет предыдущие рекомендации по полному вовлечению постоянных парламентских комиссий и Правительства с целью:

- консолидации компетенций местных публичных органов, автономии в принятии решений и повышении ответственности;
- налогово-бюджетной децентрализации и создания предпосылок для устойчивого роста финансово-экономической базы АТЕ всех уровней, оценки в этом отношении механизмов по перераспределению регулирующих налогов для стимулирования МПО в создании/расширении налоговой базы;
- установления ряда обоснованных, прозрачных и устойчивых критериев определения размера трансфертов специального назначения для смягчения диспропорций в социально-экономическом развитии и выравнивания возможностей ОМПУ в целях оказания качественных публичных услуг.

РАЗДЕЛ III.

Публичные фонды и хозяйственное управление

III.1. Администрирование местного публичного имущества

Счетная палата последовательно осуществляет мониторинг эволюции менеджмента имущества, находящегося в управлении местных публичных органов. Эта забота остается в повестке дня внешнего публичного аудита, так как соответствующие активы (особенно фонд недвижимости) является и должен служить важным источником бюджетных доходов. В этом отношении следует повторить, что значительная часть активов/фондов, которые были взяты в управление местными органами власти, не были подвергнуты соответствующим процедурам (учету, регистрации в кадастре, (пере)оценке) и, соответственно, не могут быть использованы по справедливой стоимости, подвергаясь, в то же время, физическому разрушению из-за отсутствия средств на его содержание. Этот „порочный круг” имеет в основе несоответствующую нормативную базу, а также неэффективный институциональный

менеджмент, допускаемый центральными, а также и местными органами (исполнительными/ правомочными).

В этом отношении необходимо отметить следующие недостатки/несоответствия:

- несоответствующий мониторинг центральными публичными органами соблюдения ОМПУ законодательно-нормативной базы, касающейся местной публичной собственности;
- недостаточное вовлечение профильных органов для обеспечения полной кадастровой регистрации недвижимого имущества, оценки и количественно-стоимостного учета соответствующих фондов;
- несоответствующая озабоченность ОМПУ по регистрации, учету и операционному управлению недвижимым имуществом в целях обеспечения целостности в целом;
- отсутствие и/или неубедительность нормативно-методологической базы относительно бухгалтерского учета и финансовой отчетности недвижимого имущества, принятого и администрируемого АТЕ;
- незавершение процесса выявления, разграничения, регистрации и учета местного, государственного и частного публичного имущества (включая земельного);
- нехватка при проведении инвентаризации всех имущественных элементов, а также их не(пере)оценка соответствующим образом с целью надлежащей регистрации в учете их стоимости;
- неэффективность процедур внутреннего контроля, а также отсутствие убедительного учета публичного имущества и достоверной отчетности имущественных ситуаций.

Столкнувшись с различными недостатками/несоответствиями, происхождение которых связано с указанными факторами, ОМПУ в результате функционируют неэффективно, а именно:

- не обеспечили регистрацию имущественных прав на публичное имущество в Регистре публичного имущества, оцененная общая стоимость которого составляет около 627,0 млн. леев, а также земельных участков площадью минимум 38,7 тыс. га;
- не зарегистрировали и не отразили в бухгалтерском учете надлежащим образом имущество публичной собственности, в том числе переданного в управление ПМСУ и МП;
- не зарегистрировали регламентировано в кадастровом органе газопроводы и не обеспечили соответствующий учет этих газопроводов, что представляет собой опасность по их надлежащей эксплуатации;
- допустили несоответствующее администрирование и неэффективный мониторинг, как за деятельностью созданных субъектов, так и за имуществом, переданным им в управление;
- не обеспечили надлежащее управление и соответствующий учет земельного фонда и др.

Основные констатации

Совокупность указанных недостатков и слабых сторон продолжает генерировать несоответствия и нарушения, наиболее существенные из них выражаются путем:

- непроведения обязательной регистрации прав на публичное имущество в Регистре публичного имущества на общую сумму свыше 627,0 млн. леев (районы: Теленешть – 167,3 млн. леев; Леова – 155,8 млн. леев; Фэлешть – 113,1 млн. леев; Анений Ной – 193,8 млн. леев); нерегистрации прав на земли местной публичной собственности площадью 38,7 тыс. га (районы: Леова – 18,9 тыс. га; Фэлешть – 2,9 тыс. га; Анений Ной – 16,9 тыс. га);

- регистрации в ТКО имущественных прав на некоторые объекты недвижимого имущества за другими лицами/органами, чем реальные их собственники, что свидетельствует о ненадлежащей деятельности кадастровых органов. В этом контексте отмечается, что невыявление, неразграничение и нерегистрация в установленном порядке публичного имущества местной собственности из публичной и частной области, а также ненадлежащая регистрация имущественных прав в кадастровом органе являются существенным препятствием в эффективном управлении имуществом и накоплении возможных доходов, что явно обуславливает повышенный риск необеспечения целостности/потери соответствующего имущества. Вместе с тем, хотя ОМПУ стараются обосновать бездействие относительно надлежащей регистрации публичного имущества отсутствием финансовых средств, в то же время аудиторские миссии не отмечают соответствующую обеспокоенность местных органов власти в решении данной проблемы, в том числе при содействии Правительства;
- неотражения и ненадлежащего отражения в бухгалтерском учете ценностей/имущественных ситуаций (объектов недвижимости, инженерных сетей и др.) общей стоимостью свыше 164,5 млн. леев (районы: Теленешть – 56,1 млн. леев; Леова – 36,5 млн. леев; Фэлешть – 38,5 млн. леев; Анений Ной – 33,4 млн. леев). Вместе с тем, аудируемые ОМПУ не владеют информацией о неприватизированном жилищном фонде, оставшимся в их собственности, и не приняли меры по взысканию арендной платы от жильцов и надлежащему содержанию соответствующих объектов недвижимости;
- передачи в отсутствие соответствующих решений местных советов и подтверждающих документов имущества из управления ПМСУ и МП, а также без установления прав и обязанностей управляющему имуществу и его собственнику;
- неотражения в бухгалтерском учете и непередачи в установленном порядке на обслуживание газовых сетей, что не позволяет определить лиц, ответственных за их содержание (со значительным риском для эксплуатации);
- некачественного проведения инвентаризаций, выраженного путем безответственного отношения комиссий по инвентаризации, которые не произвели сравнение фактического наличия ценностей с учтенными в документах, чем было допущено исключение из процесса инвентаризации важной части местного имущества, в частности, земельных участков и жилого недвижимого фонда;
- неиспользования публичного имущества и непринятия мер по его консервации, что ведет к быстрому разрушению, находясь на этапе сноса, а ОМПУ не приняли эффективных мер для решения указанной проблемы, вместе с тем были установлены случаи осуществления инвестиций на уже существующих аналогичных объектах;
- нерегламентированной передачи публичного имущества, в том числе в частно-государственное партнерство, а также необеспечение его эффективного использования, возмещения публичных инвестиций и качественного оказания местных общественных услуг (особенно, в области услуг по водоснабжению и канализации), что обусловило использование публичных фондов в личных целях;
- нерегламентированное списание публичного имущества с риском противозаконного отчуждения публичных фондов;
- представления АПС некоторых искаженных отчетов (недостоверных) о находящимся в собственности ОМПУ публичном имуществе.

Несоответствия, связанные с земельным фондом, имеют в основе:

- отсутствие в ОМПУ исчерпывающих регистров о владельцах, площадях и виде земель, что определяет риск неправильного составления земельных отчетов (вместе с тем, существующие кадастровые регистры владельцев земель не дают реального представления о земельной ситуации по землям, находящимся в собственности АТЕ, а также о распределении их владельцам);
- неоценку и неотражение в бухгалтерском учете земель местной публичной собственности;
- необеспечение надлежащего учета расчетов за аренду/продажу земельных участков и непринятие необходимых мер для их взыскания;
- незавершение процесса разграничения публичной собственности государства, АТЕ и частной, что определяет возможность ненадлежащего ее использования;
- дефицит четкого регламентирования по отнесению земель для строительства жилья, что позволяет в последующем реализовывать их бенефициарам, без получения выгоды МПО;
- осуществление неэффективного контроля над целостностью и эффективным использованием земельного фонда, в том числе лесного;
- необеспечение контроля и исчерпывающего координирования деятельности специалистов для регламентирования земельного режима примырий сел/коммун и городов АТЕ, а также ненадлежащее исполнение ими основных функций.

Выводы

Неадекватный мониторинг деятельности местных органов власти со стороны центральных отраслевых публичных органов создал вакуум в отношении регулирующих и административных инструментов, который приводит к недостаткам, а именно:

- формальному и несистематическому исполнению служебных полномочий служащими местных органов власти вследствие неадекватных рычагов по повышению их ответственности;
- дефициту связи (по вертикали и горизонтали), несоответствующей/противоречивой помощи со стороны центральных отраслевых публичных органов и органов, имеющих полномочия по регулированию внедрения на местном уровне стратегий и механизмов государственных политик (национальных, секторных, региональных);
- незнанию и/или неправильному применению ответственными лицами законодательных положений по администрированию/управлению, получению и использованию местного публичного имущества;
- игнорированию требований финансово-бухгалтерского менеджмента о проведении инвентаризации и учету недвижимого имущества, а также несоблюдению руководящими лицами законодательной базы относительно внутреннего финансового контроля и аудита.

Рекомендации Парламенту

Для поддержки вышеуказанного, Счетная палата повторно доводит до сведения Парламента проблемы по существу, связанные с управлением ОМПУ местным публичным имуществом, устранение которых станет возможным лишь в контексте:

- ускорения регистрации в кадастровом органе и физического/стоимостного учета недвижимого имущества, определив источники финансирования и/или эшелонирование платежей за эти мероприятия;

- пересмотра/переоценки/дополнения законодательной/нормативной базы для укрепления имущественной автономии ОМПУ, особенно, путем ускорения точного разграничения собственности;
- предоставления органам местной власти помощи и поддержки (технической/ юридической) в защите и продвижении имущественных интересов.

III.2 Администрирование публичных фондов в рамках муниципальных предприятий

Муниципальные предприятия (МП) предоставляют широкий спектр экономической деятельности, особенно услуги, оказываемые населению местными органами на администрируемой территории. Согласно оценкам внешнего публичного аудита, этот сегмент очень важен, однако еще не стал неотложной заботой местных органов власти по надлежащему и эффективному управлению материальными и нематериальными фондами, выделенными МП и, соответственно, вклад ОМПУ не генерирует синергию и дополнительную ценность.

Цель аудита состояла в предоставлении разумного подтверждения того, что администрирование МП было исполнено ОМПУ в духе требований и стандартов эффективного финансового и корпоративного менеджмента, а также предпринимательской эффективности в управлении публичными фондами.

Основные констатации

Аудиторские доказательства, собранные путем опроса менеджмента 225 МП, созданных ОМПУ из мун. Кишинэу и районов Единец, Дрокия, Флорешть, Сынджерей, Фэлешть, Унгень, Орхей, Теленешть, Хынчешть, Анений Ной, Кахул, в том числе 118 выборочно аудируемых экономических единиц, а также путем оценки системы корпоративного и финансового менеджмента, применения детального тестирования финансово экономических операций свидетельствуют, что законодательная и нормативная база с противоречивыми положениями и функциональными недостатками, относящаяся к администрированию публичной собственности, в том числе переданной в корпоративное хозяйственное управление на местном уровне, несистематическая и неадекватная озабоченность местной публичной власти касательно регламентированного и эффективного функционирования субъектов предпринимательства, созданных для развития инфраструктуры и оказания публичных услуг, генерировали в дальнейшем абсолютно нетолерантное состояние работ. Сохранение отрицательных явлений в администрировании государственного имущества, в том числе управляемого ОМПУ, является и следствием дефицита менеджерской ответственности, отмеченной внешним публичным аудитом, на уровне центральных отраслевых публичных органов. Так, Высший орган аудита выявил ряд институциональных недостатков, несоответствий и возможных рисков, особенно:

- несистемный подход профильных центральных публичных органов к политикам и положениям по администрированию публичного имущества в целом, в том числе по управлению МП фондами, переданными ОМПУ. Среди причин сложившейся ситуации, в первую очередь, следует выделить совокупность недостатков законодательной базы, которые, по мнению внешнего публичного аудита, требуют существенного пересмотра для устранения коллизий и недостатков, порождающих двусмысленность и противоречивость при применении действующих норм;
- корпоративный и финансовый менеджмент в рамках МП признан бессистемным, неэффективным и не ориентированным на результативность и эффективность. Ненадлежащие практики по экономическому управлению публичными фондами

свидетельствуют об отсутствии должной ответственности и действенного надзора со стороны учредителей из этой области в лице ОМПУ. Вследствие этого отмечается, что МП представляют собой сегмент национальной экономики с неосвоенным и соответственно недооцененным потенциалом, менеджмент субъектов не был заинтересован в реализации целей по снижению затрат и росту прибыли, а также в соблюдении стандартов культуры услуг, действуя в ущерб интересам граждан;

- финансово-бухгалтерский менеджмент не способствует укреплению финансовой дисциплины и не обеспечивает целостность публичного имущества, управляемого МП.

Относительно правовой базы деятельности МП

Нормативно-правовая база по регулированию деятельности МП должна быть подвергнута экспертизе, соответственно, детальному пересмотру с целью ее обновления в соответствии с принципами законодательного созидания. Эта цель следует из того, что существующие нормы содержат многочисленные дублирующие положения, которые создают неопределенность и неоднозначные/ противоречивые толкования. Так:

- некоторые законодательные положения, связанные с регистрацией МП (включая филиалы и их представительства), созданных ОМПУ, по разработке положения о МП, а также о порядке исполнения права публичной собственности АТЕ, ссылаются на аннулированные законодательные положения, эта правовая база устарела и является анахронической;
- определенные законодательно-нормативные положения предусматривают осуществление ряда мероприятий/сделок на основании решений административных советов МП, однако ни один законодательный акт не предусматривает обязательность создания соответствующих советов в рамках МП;
- отмечается вакуум по регулированию соответствующих норм/положений и связанный с регламентированием порядка создания, реорганизации и ликвидации МП;
- законодательно-нормативная база не дает исчерпывающего определения понятия хозяйственного ведения, поэтому неясно, какие из атрибутов права собственности (владение, пользование, распоряжение) осуществляет МП на это имущество, что обуславливает риск в администрировании имущества, переданного в хозяйственное управление, в том числе ненадлежащего отчуждения и/или распада публичной собственности АТЕ;
- согласно законодательной базе, МП должны обеспечить точный бухгалтерский учет имущества публичной собственности, находящегося в их управлении, руководствуясь нормами, утвержденными МФ, которое до настоящего времени не обеспечило внедрение указанных положений;
- отсутствуют исчерпывающие положения относительно бухгалтерского учета в ОМПУ имущества, находящегося в хозяйственном ведении МП;
- дублирование и неясности нормативных положений по учету публичного имущества, переданного в хозяйственное управление МП, а также и некоторые используемые понятия (которые не указывают конкретно на право собственности) генерируют толкования фискального характера, особенно противоречивые мнения относительно порядка начисления и вычета в целях налогообложения износа и затрат на ремонт этого имущества.

Эта „радиография” свидетельствует об отсутствии и/или непоследовательности/ несоответствии ряда государственных политик в области управления государственной собственностью (особенно, переданной в управление МП), последствия которых выражаются в

их несогласованности с обязанностями/полномочиями, делегированными центральным отраслевым органам (Правительству, ответственному за утверждение нормативных актов; Министерству экономики – за реализацию политики государства в этой области; Министерству финансов – в качестве национального регулирующего органа в области бухгалтерского учета и финансовой отчетности; Агентству публичной собственности – ответственному за ведение Регистра публичного имущества). Вместе с тем, выявленные в нормативно – правовой базе дублирования и неточности, а также непринятие необходимых мер для адекватной гармонизации нормативных/законодательных актов генерировали нарушения, несоответствия и пробелы в управлении объектами публичного имущества АТЕ, переданными в управление МП.

Относительно соответствия создания МП и отношений с учредителем

Выявленные юридические коллизии в нормативно-законодательной базе по созданию и организации деятельности МП, несоблюдение действующего законодательства со стороны ОМПУ в качестве учредителей указанных предприятий, недостаточный уровень/отсутствие надзора со стороны местных публичных органов за финансово-экономической деятельностью МП, в том числе недостатки в системах менеджмента, надзора и финансовой инспекции генерировали несоответствия на протяжении всего цикла деятельности указанных экономических субъектов, в результате чего было констатировано:

- неиницирование изучения влияния (экономического, социального и др.) относительно технико-экономического обоснования необходимости создания МП;
- несоответствие (неприведение в соответствие) учредительных документов (уставов) МП с положениями действующей нормативно-правовой базы;
- ненадлежащий мониторинг, соответственно, необеспечение эффективного управления финансово-экономической деятельностью в рамках МП со стороны учредителей (МС);
- нестандартизация корпоративного и операционного менеджмента бизнес-процессов;
- неустановление/неутверждение показателей финансово-экономического управления МП, соотнесенных с результатами;
- осуществление деятельности руководителей МП в отсутствие и/или при наличии не соотнесенных с результатами и эффективностью положений индивидуальных трудовых договоров, заключенных с учредителем;
- необоснование передачи имущества в хозяйственное управление МП (отсутствие инвентаризационных актов, приложенных к уставам предприятий);
- делегирование МП определенных видов деятельности публичного значения, не относящихся к сфере предпринимательства, а также ненадлежащее обеспечение МП финансовыми/материальными ресурсами, необходимыми для осуществления предпринимательской деятельности.

В контексте вышеуказанного отмечается, что:

- на момент создания МП не все ОМПУ располагали технико-экономическим обоснованием о необходимости создания экономических субъектов, а также не владели финансовыми/материальными ресурсами, необходимыми для их обеспечения в целях осуществления ими предпринимательской деятельности. В результате, часть созданных предприятий, не обеспеченных соответствующими органами необходимым уставным капиталом, остались нефункционирующими (с момента их создания и до настоящего

времени), а другие прекратили свою деятельность по различным причинам, прежде всего из-за невостребованности их услуг/продукции;

- некоторые положения из уставов МП не соответствуют нормативно-законодательным требованиям, что создает учредителям предпосылки для уклонения от ответственности за обеспечение надлежащего/разумного управления публичным имуществом, в ущерб всему сообществу;
- некоторые положения из индивидуальных трудовых контрактов с руководителями МП устарели, в них не предусмотрены административные аспекты хозяйственного управления, ориентированного на принцип снижения затрат за счет повышения эффективности, создавая тем самым предпосылки для получения убыточных результатов;
- отсутствие ряда исчерпывающих положений в уставах МП относительно порядка использования чистой прибыли создает риск растраты финансовых средств, выраженный в использовании экономических выгод в ущерб интересов местного сообщества.

Относительно организации корпоративного и финансового менеджмента в рамках МП

Как учредители (МС), так и руководители МП не продемонстрировали уважение и осмотрительность по внедрению систем корпоративного и финансового менеджмента, хозяйственное управление не было направлено на достижение результативности и эффективности использования администрируемых материальных/финансовых средств. В результате, аудит выявил множество институциональных слабостей, причиной которых являются:

- неформулирование/отсутствие видений/стратегий развития МП;
- отсутствие корпоративных бизнес-планов и, соответственно, не направление задач МП к релевантному хозяйственному управлению в пользу сообщества;
- бессистемное администрирование и не нацеленное на правила и нормы в духе стандартов качества корпоративного менеджмента;
- необоснованность и непрозрачность тарифных политик в рамках МП для реализации разумного баланса между экономическими интересами учредителя и получателями оказываемых услуг;
- несоответствующий финансово-бухгалтерский менеджмент, с дефицитом доверия и генератором недисциплинированности и расточительности.

В этом отношении отмечается:

- дефицит комплексных видений учредителя и менеджмента МП относительно порядка развития субъектов, уровня соблюдения интересов общественности, с обоснованной/рациональной/доступной себестоимостью, эффективным использованием публичных фондов, который свидетельствует о неудовлетворительном состоянии в деятельности МП;
- как учредители (МС), так и руководители МП не обеспечили утверждение и внедрение стратегий развития субъектов на среднесрочный и долгосрочный период, которые бы отражали нынешнюю ситуацию и на перспективу рынка в области деятельности и устанавливали бы основные направления/приоритеты развития МП;
- МП не располагают бизнес планами (на среднесрочный и долгосрочный период), что свидетельствует о неспособности менеджмента прогнозировать предпринимательскую

деятельность и управлять соответствующими рисками. Вместе с тем, МП не располагают и инвестиционными планами, ориентированными на расширение, модернизацию и формирование новой модели оказания услуг, обеспечивающей повышение их качества и получение экономической выгоды;

- невнедрение руководством МП основных принципов администрирования публичной собственности, что указывает на отсутствие системы процессов и производства в духе надлежащего управления;
- МП не имеют составленных четких бизнес-процессов и процедур, какими являются: оценка и регистрация рисков, которые могут повлиять на выполнение задач и реализацию запланированной эффективности, обеспечение целостности имущества путем заключения договоров о материальной ответственности, разделения задач путем составления должностных инструкций, организация бухгалтерского учета и соблюдение законодательных положений при осуществлении бухгалтерских операций, проведение годовой инвентаризации активов;
- ведение бухгалтерского учета экономических операций проводилось без наличия учетной политики, разработанной соответствующим образом, таким образом, не была определена полнота норм, правил и процессов, принятых менеджментом субъектов для ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности;
- тарифные политики, применяемые учредителями (МС) и менеджментом МП, не соответствуют требованиям по аналитическому обоснованию и, соответственно, обоснованному регламентированию затрат и операционных доходов от оказываемых предприятиями услуг (продукции), что требует от менеджмента МП пересмотра полномочий и ответственности с целью получения экономической выгоды при оптимальных затратах;
- контроль за соблюдением процедур закупок товаров, работ и услуг требует улучшения. В данном контексте, закупки товаров, работ и услуг в рамках МП повлияли на эффективность и результативность использования финансовых средств и публичного имущества.

Порядок администрирования публичного имущества, находящегося в хозяйственном управлении МП

Оценки аудита показывают, что практики, используемые в деятельности МП, не соответствуют принципам и нормам прудентности в части корпоративного экономического управления, учитывая ненадлежащее к ним отношение как со стороны учредителей (ОМПУ), так и центральных отраслевых публичных органов, которые путем невовлечения/ необеспечения соответствующего мониторинга практически оставили эту область на произвол руководителей указанных МП. В этой связи отмечается, что последствия этих констатаций обусловлены:

- несоблюдением менеджментом законодательных и разумных норм;
- передачей в управление МП имущества при отсутствии или нехватке финансовых средств;
- сдачей в аренду/внаем недвижимого имущества в отсутствие соответствующих договоров;
- недостаточной заботой со стороны руководящих органов ОМПУ и МП об обеспечении эффективного и надлежащего управления местным публичным имуществом и по оказанию качественных публичных услуг;
- невыполнением предыдущих рекомендаций Счетной палаты.

В этом контексте отмечается, что:

- МП не обеспечили эффективное использование и надлежащее содержание недвижимого имущества муниципальной собственности, находящегося в их управлении, что приводит к его деградации/дезинтеграции;
- сдача в аренду/внаем объектов недвижимости и земельных участков местной публичной собственности, находящихся в управлении МП, осуществлялась с допущением ряда несоответствий, которые привели к непоступлению соответствующих публичных доходов, которые выражаются в: отсутствии согласия учредителя МП на сдачу объектов в аренду/внаем, отсутствии прозрачного конкурса при подборе арендатора/нанимателя, отсутствии обоснования размера арендной платы/найма, отсутствии эффективного контроля со стороны МП за обеспечением соблюдения договорных условий. Вместе с тем отмечается отсутствие последовательности в экономических отношениях между МП и потребителями, а именно: оказание услуг преимущественно или полностью в отсутствие заключенных договоров с потребителями и с другими МП и/или необеспечение соответствующего составления договоров, в них не были предусмотрены размер тарифов, сроки оплаты, размер штрафных санкций и др.;
- отсутствие достаточных процедур внутреннего контроля и несоответствующий уровень финансовой дисциплины способствовали формированию дебиторской задолженности с истекшим сроком исковой давности. Вместе с тем, аудируемые МП не располагают внутренними положениями о порядке констатации, контроля и поступления этой задолженности;
- некоторые МП не обеспечили разумное администрирование публичных ценностей, накопив значительную сумму кредиторской задолженности, которая ставит под угрозу операционную деятельность МП, в том числе с риском генерирования невозможности оплаты;
- ненадлежащее и неразумное администрирование имущества публичной собственности, находящегося в управлении МП, вовлекло соответствующие субъекты во множество судебных споров с риском потери/дезинтеграции имущества.

Относительно финансово-бухгалтерского менеджмента

Счетная палата свидетельствуют о ненадлежащем состоянии финансово-бухгалтерского менеджмента, выраженного путем недостоверного учета и отчетности, который не предоставляет истинное отражение фондов, находящихся в управлении МП. Указанная ситуация была обусловлена:

- нерегистрацией в установленном порядке в Регистре недвижимого имущества имущественных прав;
- незнанием законодательных положений в области бухгалтерского учета и финансовой отчетности, неправильной интерпретацией законодательных положений, а также недостаточной подготовкой персонала, трудоустроенного в данной сфере, как в рамках МП, так и ОМПУ (I и II уровня);
- отсутствием надлежащего учета публичного имущества и достоверной отчетности имущественных ситуаций;
- отсутствием Методологических норм по учету публичного имущества АТЕ, (ответственным является МФ);

- нехватом при проведении инвентаризации всех имущественных элементов, а также и не(пере)оценкой соответствующим образом основных активов с целью надлежащего отражения в учете их стоимости;

- несоблюдением регламентированных положений, что приводит к ненадлежащей регистрации проведенных экономических операций, владению материальными ценностями без соответствующего отражения в бухгалтерском учете их стоимости, недостаткам в учете расчетов, а также к неправильному отражению в отчетности имущественных ситуаций;

- непринятием соответствующих мер по устранению установленных ошибок и недостатков согласно рекомендациям предыдущих аудитов/контролей, что усиливает недисциплинированность и несоответствия.

Вследствие этого:

- ОМПУ и созданные ими МП не обеспечили регистрацию в кадастровом регистре прав собственности на недвижимое имущество, переданное в управление предприятиям, что обусловило потерю прав собственности на некоторые объекты недвижимости и сохранение риска потери другой собственности.
- нерегламентированное формирование уставного фонда МП, отсутствие у учредителя учета выделенных инвестиций, ненадлежащая регистрация в бухгалтерском учете имущества, находящегося в ведении этих субъектов, генерируют представление ошибочных данных относительно активов МП, имеющим следствием исчезновение учета публичного имущества, что в результате обуславливает потерю (путем отчуждения) прав собственности на него;
- хаотичный учет и недостоверное отражение в отчете информации о числе созданных МП, уставном капитале и их финансовой ситуации являются следствием того, что некоторые МП не представили, а учредители (МС) не запросили представление финансовых отчетов, не составили акты сверки управляемого имущества;
- управление МП основными фондами социального назначения не дает возможность принять учетную политику, предназначенную обеспечить рациональное отнесение прямых и косвенных затрат, а также формирование достоверного и аргументированного финансового результата.
- на некоторых МП консервация и списание основных средств были произведены с отклонениями от положений действующих нормативных актов, что создает риск необеспечения сохранности имущества публичной собственности, находящегося в управлении МП, и генерирует недостатки при ведении их бухгалтерского учета;
- в нарушение законодательно-нормативных положений (Закона о бухгалтерском учете, Национальных стандартов бухгалтерского учета, Положения о проведении инвентаризации) при проведении годовой инвентаризации МП не осуществляют оценку соответствия балансовой стоимости долгосрочных активов, товаров и материалов их рыночным ценам и не были внесены соответствующие записи в бухгалтерский учет. Также не были зарегистрированы предложения по списанию некоторых ценностей в результате их износа (физического и морального).

Выводы

Местные публичные органы продолжают демонстрировать противоправное отношение относительно функциональности МП и, соответственно, ненадлежащее управление публичными фондами, находящимися во владении. Наблюдается сохранение, а в некоторых случаях усиление образующих факторов неэффективного хозяйственного управления,

нестандартного и неэффективного корпоративного менеджмента, с ущербным влиянием на публичные интересы. Эти ситуации обусловлены:

- совокупностью недостатков законодательной базы, которая, по мнению внешнего публичного аудита, требует значительного пересмотра для устранения недостатков, создающих двусмысленность и противоречивость при применении соответствующих законодательно-нормативных положений;
- отсутствием и/или несоответствием/нерелевантностью ряда публичных политик в области администрирования собственности государства (особенно переданной в управление МП), последствия которых выражаются в их несогласованности с обязанностями/полномочиями, делегированными центральным отраслевым органам;
- дефицитом/отсутствием надзора со стороны местных публичных органов за финансово-экономической деятельностью МП, в том числе дисфункциональность систем менеджмента, контроля и финансового инспектирования;
- незнанием и/или неправильным применением руководящими лицами как в рамках ОМПУ, так и МП законодательно-нормативных положений, регламентирующих область МП, а также администрирование, управление, получение и использование местной публичной собственности, переданной им в хозяйственное управление;
- игнорированием требований финансово-бухгалтерского менеджмента и несоблюдением руководящими лицами законодательной базы относительно финансового контроля и внутреннего аудита;
- отсутствием помощи и контроля со стороны профильных центральных публичных органов и имеющих функции по регулированию о состоянии работ в этой сфере, делегированных местной администрации.

В данном контексте отмечается, что ненадлежащее администрирование публичной собственности в рамках МП не было заявлено ни Территориальными офисами Государственной канцелярии, ответственными за административный контроль за релевантностью актов, утвержденных ОМПУ, в том числе в области управления МП публичными фондами.

Рекомендации Парламенту

Обратить внимание Правительства на необходимость выдвинуть собственную инициативу совместно с центральными отраслевыми органами и местными органами власти относительно влияния хозяйственного управления в рамках МП, иницируя в этом отношении публичные слушания для улучшения отмеченной ситуации, уделив повышенное внимание релевантности:

- пересмотра и обновления законодательной/нормативной базы по администрированию имущества публичной собственности (особенно переданной в управление МП) для укрепления имущественной автономии МПО и четкого разграничения собственности;
- определенного регламентирования местных компетенций по администрированию АТЕ находящегося в управлении имущества, а также установления исчерпывающих положений по учету публичной собственности АТЕ;
- применяемой системы финансового мониторинга профильными органами в условиях законодательства.

РАЗДЕЛ IV.

Аудит финансовых ситуаций

Аудит финансовых ситуаций состоит в изучении финансовых ситуаций на основании тестирования аудита для установления соответствия, разработки и представления годовых финансовых ситуаций в сравнении с принятыми национальными и международными общими нормами бухгалтерского учета. Путем проведения финансового аудита Счетная палата способствует повышению уровня доверия пользователей финансовых ситуаций. Эта работа заключается в составлении аудиторами заключения о том, если финансовые ситуации составлены по всем существенным аспектам правильно и предоставляют достоверное и реальное отражение ситуаций в финансовом отчете. В зависимости от значимости установленных несоответствий, могут быть выражены следующие мнения:

- **безусловное мнение** – в случае, когда в результате получения достаточных и адекватных аудиторских доказательств аудитор делает вывод, что финансовые ситуации отражены по всем существенным аспектам в соответствии с применяемой финансовой базой;
- **условное мнение** – в случае, когда в результате получения достаточных и адекватных аудиторских доказательств аудитор делает вывод, что индивидуальные или обобщенные искажения являются существенными, но не постоянными для финансовых ситуаций;
- **отрицательное мнение** - составляется тогда, когда в результате получения достаточных и адекватных аудиторских доказательств делается вывод, что индивидуальные или обобщенные искажения являются как существенными, так и постоянными для финансовых ситуаций
- **невозможность выразить мнение** - когда аудитор не может получить достаточные и адекватные аудиторские доказательства, на которых основывается заключение аудита, и делает выводы, что возможные эффекты необнаруженных искажений финансовых ситуаций могут быть как существенными, как и постоянными.

IV.1 Главная государственная налоговая инспекция

Для содержания органов Государственной налоговой службы (далее – ГНС) в 2013 году были запланированы ассигнования из государственного бюджета в общей сумме 268,0 млн. леев, из которых: по основному компоненту – 228,7 млн. леев и по специальным средствам – 39,3 млн. леев. Доходы специальных средств были уточнены в сумме 38,2 млн. леев, поступили - 39,7 млн. леев, что составляет 103,9% или на 1,5 млн. леев больше, чем предусмотренные годовые ассигнования.

Цель аудита состояла в обеспечении разумного подтверждения относительно того, что деятельность, операции и информации, отраженные в финансовой отчетности за 2013 год аудируемыми органами ГНС, во всех существенных аспектах, представляют реальную финансовую и имущественную ситуации, основанные на данных бухгалтерского учета, а управление публичными фондами соответствует законодательным положениям, с формулированием вывода аудита о соответствии и аудиторского заключения о консолидированном финансовом отчете..

Исходя из результатов аудиторской деятельности, Счетная палата высказала **безусловное мнение**, которым подтверждается, что консолидированный финансовый отчет ГНИ по состоянию на 31.12.2013, по всем существенным аспектам, за исключением возможных последствий отражения реальной имущественной ситуации, образованной в предыдущие

периоды, дает реальное и достоверное представление финансовой и имущественной ситуации органов ГНС, будучи составлен в соответствии с действующими нормами по финансовой отчетности, применяемыми к публичным учреждениям.

Основные констатации

Обобщение констатаций аудита Счетной палаты выявило:

- наличие проблемы, обусловленной одновременным приданием статуса исполнителя бюджета второго уровня как ГГНИ, так и ТГНИ, в связи с чем в условиях нынешней организационной структуры органов ГНС отмечается ситуация понесения дополнительных расходов, что требует принятия мер по оптимизации, в том числе возможной институциональной централизации;
- необходимость регламентирования наличия имеющихся транспортных средств путем установления их предельного количества для органов ГНС, деятельность которых включает частые поездки в территории;
- нерегламентирование формирования специальных средств, полученных от оказания услуг по сдаче внаем помещений органами ГНС;
- несоблюдение в некоторых случаях положений о регистрации в бухгалтерском учете и легализации имущественных прав по управляемому органами ГНС имуществу, что влияет на реальное отражение в отчетности имущественной ситуации;
- отсутствие собственных помещений для ГГНИ и 12 ТГНИ, что обуславливает взятие в наем помещений от разных экономических агентов, в данном аспекте аудит отмечает необходимость создания оптимальных условий и оптимизации расходов на их содержание, включая принятие мер по обеспечению собственными площадями.

Также, аудит отмечает несоблюдение ГП „Fiscservinform” собственной Методологии расчета цен на оказываемые услуги и поставляемые товары, а также допущение многих нарушений и недостатков в администрировании финансовых и имущественных фондов предприятия.

Выводы

Главная государственная налоговая инспекция обеспечила в 2013 году соответствие использования публичных средств и управления публичными фондами, за исключением несоответствий, допущенных при осуществлении расходов на оплату труда, содержание транспортных средств, проведении государственных закупок, управлении имущественной ситуацией, а также при формировании цен на услуги, оказываемые ГП „Fiscservinform”, учредителем которого является ГГНИ.

Консолидированный финансовый отчет ГГНИ по состоянию на 31.12.2013, по всем существенным аспектам, дает реальное и достоверное представление финансовой и имущественной ситуации органов ГНС, будучи составленным в соответствии с нормами по финансовой отчетности, применяемыми к публичным учреждениям.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- рассмотреть ситуацию относительно несоответствия придания статуса, прав и обязанностей в качестве исполнителя бюджета второго уровня одновременно ГГНИ и ТГНИ, с внесением предложений по регламентированию в установленном порядке, в том числе с принятием мер по оптимизации и возможной институциональной централизации;

- пересмотреть нормативную базу по бухгалтерскому учету в публичных учреждениях с включением положений, связанных с: (i) отражением расходов по развитию и адаптивному поддержанию информационных систем на увеличение их стоимости; (ii) приведением в соответствие бухгалтерской стоимости к кадастровой стоимости недвижимого имущества, управляемого публичными учреждениями.

IV.2 Таможенная служба

На 2013 год Таможенной службе были выделены средства из государственного бюджета по всем компонентам на общую сумму 299,0 млн. леев, кассовые и фактические расходы составили 296,0 млн. леев (99,0%) и, соответственно, 310,5 млн. леев (103,7%). Ассигнования из основного компонента составили 94,5%, представляющие значительный удельный вес в общих средствах финансирования кассового исполнения расходов. В аудируемом периоде были предусмотрены доходы специальных средств в сумме 3,3 млн. леев и расходы в сумме 3,4 млн. леев, которые были исполнены по доходам в сумме 3,8 млн. леев (115,6%) и по расходам в сумме 3,3 млн. леев (99,5

Цель аудита состояла в получении разумного подтверждения относительно того, что деятельность, сделки и информации, отраженные в консолидированном финансовом отчете ТС за 2013 год, во всех существенных аспектах, представляют реальное отражение имущественной и финансовой ситуации, основанной на данных бухгалтерского учета, а управление публичными фондами соответствует требованиям законодательства.

Исходя из результатов аудиторской деятельности, Счетная палата отмечает, что ТС допустила недостатки при разработке и утверждении внутренних положений, в процессе осуществления некоторых расходов, а также недостатки в системе внутреннего контроля по разделу управления имуществом. Так, управление публичными фондами соответствует законодательным положениям, за исключением ряда недостатков в аспекте соответствия процессов исполнения финансовых средств и отражения в отчетности имущественной ситуации. Особенно отмечается неосвоение средств, выделенных из внешних источников, несоответствия в администрировании публичного имущества и управлении процессом государственных закупок.

Вместе с тем, аудиторская группа составила *условное мнение* о консолидированном отчете, которым подтверждается, что этот отчет во всех существенных аспектах представляют реальное и достоверное отражение имущественной и финансовой ситуации ТС по состоянию на 31.12.2013, будучи составленным в соответствии с применяемыми нормами по финансовой отчетности, за исключением аспектов, связанных с полнотой регистрации в бухгалтерском учете стоимости недвижимости.

Основные констатации

Несмотря на то, что операционные процессы ТС обеспечили соблюдение законодательно-нормативной базы, другие генерировали определенные несоответствия, а именно:

- недостатки при разработке и утверждении внутренних положений, что снижает уровень информированности работников об их правах и может создать трудности при вынесении дисциплинарных взысканий, а также может повлиять на судебные решения по случаям, связанным с трудовыми конфликтами и возмещением ущерба;
- осуществление расходов с превышением утвержденных лимитов в результате образования и использования значительных остатков материалов, не обеспечив, таким образом, достоверность отчетов о публичных средствах;

- нерегистрация в бухгалтерском учете 29 объектов недвижимости общей площадью 1894,6 м² и в ТКО 30 объектов недвижимости общей площадью 6900 м²; недостоверное отражение в отчетности некоторых объектов недвижимости; несистемный подход к правилам по проведению инвентаризации и учету имущества, что обусловило недостоверную отчетность имущественной ситуации и риск его целостности, одновременно не были внесены предложения по приведению в соответствие положений Постановления Правительства №351 от 23.03.2005²¹ к реальной ситуации;
- неосвоение в 2013 финансовых средств, выделенных из внешних источников, в сумме 11,9 млн. леев или 91,0% из общей суммы, выделенной в рамках проекта IMPЕFO, по причине длительного проведения процедур закупок;
- необеспечение в полной мере соответствия процесса закупок, что свидетельствует о низком уровне деятельности рабочих групп по закупкам при организации и документировании процедур закупок, а также при составлении дел закупок.
- Отмечаются и некоторые проблематичные ситуации, в том числе обусловленные проведением в течение длительного периода процедур закупок, неосвоение в 2013 году финансовых средств, выделенных из внешних источников, в сумме 11,9 млн. леев или 91,0% из общей суммы, выделенной в рамках проекта IMPЕFO.

Выводы

Осуществление с некоторыми отклонениями расходов ТС, несоблюдение регламентированных процедур при отражении в бухгалтерском учете некоторых объектов недвижимости и норм по инвентаризации, некоторые недостатки, допущенные при проведении государственных закупок, и нерегистрация прав на управляемые объекты недвижимости свидетельствуют о необходимости выявления адекватных и эффективных мер для корректировки установленных отклонений и устранения существующих проблем в целях укрепления финансового менеджмента и системы внутреннего аудита.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- внести предложения по изменению Постановления Правительства №351 от 23.03.2005, учитывая реальную ситуацию по администрируемому ТС имуществу.

IV.3 Министерство молодежи и спорта

На 2013 год Министерству молодежи и спорта были утверждены финансовые средства из государственного бюджета (по всем компонентам) на общую сумму 88985,4 тыс. леев, были исполнены 87484,8 тыс. леев (98,3%). По сравнению с 2010 годом бюджетные ассигнования ММС были увеличены на 38071,9 тыс. леев. Более 87,5% средств было выделено на спортивные мероприятия, 6,6% – на мероприятия для молодежи, а 5,9% – на административные расходы.

Цель аудита состояла в получении разумного подтверждения относительно того, что консолидированный финансовый отчет, составленный ММС и некоторыми подведомственными учреждениями за 2013 год, по всем существенным аспектам, представляет реальное и точное отражение имущественной и финансовой ситуации.

²¹ Постановление Правительства №351 от 23.03.2005 „Об утверждении списков объектов недвижимого имущества, являющихся публичной собственностью государства, и о передаче некоторых объектов недвижимого имущества”.

Исходя из результатов аудиторской деятельности, Счетная палата установила дисфункциональности и недостатки в организации и функционировании финансово-бухгалтерской системы, несоблюдение законодательных положений, подчеркивая недостатки в процессе бюджетного планирования, несоответствия при исполнении и отражении в отчете расходов, а также недостаточный контроль за общей системой управления публичным имуществом. Указанные несоответствия послужили основанием для составления *условного мнения о консолидированном отчете*.

Основные констатации

Совокупность констатаций аудита отмечает следующее.

- Несоблюдение нормативной базы и необеспечение в полной мере министерского менеджмента за процессом закупок, что обусловило допущение некоторых несоответствий.
- Недостаточный уровень системы внутреннего контроля в рамках ММС и подведомственных учреждений, который определил ненадлежащее управление имуществом, выраженное в: нерегистрации в ТКО некоторых объектов недвижимости; неустановлении принадлежности ряда объектов недвижимости; передаче в наем ряда объектов недвижимости с включением в договор невыгодных условий для учреждения; поверхностном и несистематическом подходе к правилам проведения инвентаризации и учета имущества.
- Несоблюдение законодательной базы при проведении спортивных мероприятий и мероприятий для молодежи, что обусловило низкий уровень мониторинга средств, выделенных на эти цели.
- Недостаточный менеджмент в осуществлении проектов, финансируемых в рамках Программы грантов, отрицательно повлиял на соответствие порядка финансирования проектов, организации и функционирования комиссий по оценке и отбору заявителей, процедуры по оценке и выбору проектов, исполнения договора о финансировании, процедуры по отражению в отчете и обоснованию расходов.
- Ненадлежащий финансовый менеджмент и внутренний контроль, установленные в некоторых подведомственных учреждениях, не обеспечили поступление доходов по компоненту специальных средств, согласно произведенным расчетам.
- Не была осуществлена инвентаризация всех элементов актива и пассива, не была проведена инвентаризация имущества, расчетов и не были своевременно и правильно определены результаты инвентаризации, что отрицательно влияет на достоверность финансовых отчетов.
- Не была соблюдена финансовая дисциплина, что обусловило осуществление некоторых расходов с превышением утвержденной сметы.
- В отсутствие реального планирования расходов не были соблюдены основные принципы и качественные характеристики бухгалтерского учета, которые предусматривают разделение имущества и задолженностей.
- Дебиторская задолженность по состоянию на 31.12.2013 по всем компонентам составила сумму 12656,4 тыс. леев или на 10492,2 тыс. леев больше, чем на начало года, которая была сформирована в результате осуществления авансовых платежей за товары, работы и услуги, согласно заключенным договорам, и непредставления отчетов с обоснованием расходов, произведенных в рамках проведения мероприятий для молодежи и спорта, а также авансовых отчетов некоторыми подотчетными лицами.

- Также установлено наличие серьезной проблемы относительно ситуации, когда подготовка и участие спортсменов, тренеров и технического персонала на международных спортивных соревнованиях осуществляются за счет финансовых средств, предоставленных международными и европейскими профильными структурами и др., сквозь призму национальной законодательной базы, которая содержит противоречивые положения относительно налогообложения этих средств, а также при начислении по ним взносов государственного социального страхования и взносов обязательного медицинского страхования.

Выводы

Недостаточный менеджмент и отсутствие элементов внутреннего контроля в рамках ММС и подведомственных учреждений обусловили несоответствие использования некоторых финансовых средств. Установленные несоответствия и отклонения свидетельствуют о недостатках на всех этапах бюджетного процесса. Особенно отмечаются недостатки на этапах планирования, исполнения и отражения в отчете расходов, а также выделения и использования публичных средств, предназначенных для проведения мероприятий для молодежи и спортивных мероприятий.

Посредством ненадлежащего финансового менеджмента и внутреннего контроля, установленного в некоторых подведомственных учреждениях, не было обеспечено поступление доходов по компоненту специальных средств, согласно произведенным расчетам, отражение в бухгалтерском учете некоторых объектов недвижимости, инвентаризация всех элементов актива и пассива была проведена поверхностно. Несоблюдение финансовой дисциплины обусловило осуществление некоторых расходов с превышением утвержденной сметы

Вместе с тем, остается открытой проблема исчисления и оплаты ряда взносов, возникает острая необходимость пересмотра законодательной базы в целях урегулирования сложившейся ситуации.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- рассмотреть ситуацию о необходимости разработки законодательной базы относительно унифицирования правовых норм по социальным отношениям, связанным с налогообложением финансовых средств, предоставленных международными спортивными структурами и национальными профильными европейскими федерациями, а также Национальным олимпийским комитетом.

IV.4. Аудит финансовых ситуаций Центра по правам человека²²

Центр по правам человека является независимым государственным учреждением, основные функции которого состоят в гарантировании конституционных прав и свобод человека в Республике Молдова, совершенствовании законодательства, связанного с областью защиты прав человека, юридическом обучении населения.

Цель аудита состояла в установлении правильности составления и представления, по всем существенным аспектам, финансовых ситуаций, отраженных в отчетности субъекта по состоянию на 31.12.2013, с изложением заключения о финансовом отчете.

²² Закон о народном адвокате (омбудсмене) №52 от 03.04.2014.

На основании проведенной аудиторской деятельности были установлены недостатки в создании системы бухгалтерского учета учреждения, которые обусловили ряд ошибок и несоответствий при отражении в бухгалтерском учете публичных средств и существенно повлияли на достоверность информации, представленной в Финансовом отчете учреждения по состоянию на 01.01.2014. Таким образом, аудиторская группа составила *условное мнение* по аудируемым финансовым ситуациям.

Основные констатации

Аудит установил проблематичные ситуации, связанные с противоречивыми положениями институциональной законодательной базы, которая ссылается на организационную структуру с двойным подчинением Центра и путаным делегированием ответственности.

Вместе с тем, были выявлены некоторые несоответствия между различными положениями законодательно-нормативной базы, регламентирующей процедуру по оценке эффективности государственных служащих, которые ограничивают возможность равноправного подхода к ним.

Рекомендации Парламенту

- пересмотреть институциональную законодательную базу Центра по правам человека с целью создания надлежаще определенной и прозрачной организационной структуры;

Поручить Правительству:

- гармонизировать законодательно-нормативную базу, регламентирующую процедуру по оценке эффективности государственных служащих.

РАЗДЕЛ V. Аудит соответствия

Аудит соответствия является неотъемлемой частью мандата Счетной палаты, имеющего в качестве задачи проверку соответствия деятельности в рамках субъектов публичного сектора по отношению к законодательно-нормативной базе, включая отчетность о степени, в которой аудируемый субъект ответственен за свои действия и за осуществление надлежащего управления.

Согласно основополагающим принципам аудита, аудит соответствия важен тем, что правительственные органы, программы и предпринимаемые действия часто создаются под специальные законы или положения. Руководящие лица должны знать, была ли соблюдена законодательная и нормативная база, если имеются желаемые результаты, и если нет – какие пересмотры необходимы.

V.1 Процесс разгосударствления публичной собственности и постприватизационной деятельности

Государственную политику в сфере управления и разгосударствления публичной собственности проводит Министерство экономики, а деятельность по администрированию и разгосударствлению публичной собственности государства осуществляет Агентство публичной собственности (далее – АПС) в пределах законно предоставленных ему полномочий, в том числе путем сотрудничества с центральными отраслевыми органами публичного управления и с ОМПУ.

Цель аудита состояла в оценке соответствия законодательной базе деятельности АПС по соблюдению и мониторингу процессов учета и приватизации публичной собственности путем законно установленных методов приватизации.

Основные констатации

За аудируемый период АПС, в качестве учреждения, ответственного за обеспечение надлежащего осуществления деятельности по разгосударствлению публичной собственности и обеспечению постприватизационной деятельности, приняло меры по реализации и мониторингу этой деятельности, в том числе путем утверждения процессов системы внутреннего контроля, вместе с тем был выявлен ряд несоответствий и недостатков при разгосударствлении публичной собственности и в обеспечении постприватизационной деятельности. Так:

- в аспекте *учета публичного имущества* установлено несоответствие ведения Регистра публичного имущества, который не содержит данные о прилегающих земельных участках. Также было идентифицировано несоответствие данных о площади объектов недвижимости из Регистра публичного имущества, Регистра недвижимого имущества и по объектам недвижимости, включенным в списки объектов недвижимого имущества, являющихся публичной собственностью государства, утвержденные Постановлением Правительства №351 от 23.03.2005²³, тем самым, не обеспечена достоверная/ исчерпывающая информация об объектах имущества публичной собственности;
- относительно *продажи акций государства* на Фондовой бирже и при приватизации имущества публичной собственности государства на аукционах с молотка, аудитом не были выявлены существенные несоответствия. Вместе с тем, приватизация государственных объектов этими методами не способствовала развитию приватизированного имущества;
- при приватизации имущества посредством *коммерческих и инвестиционных конкурсов* аудитом было установлено, что применение этих методов иногда сопровождается различными несоответствиями и сложностями, связанными с недостаточным использованием элементов внутреннего контроля, а именно: допуск к участию в конкурсе лиц, которые не соответствуют установленным требованиям; отсутствие мониторинга выполнения дополнительных условий, взятых по договорам купли-продажи; отсутствие нормативных положений для случаев снижения первоначальной цены продажи объектов, выставленных на приватизацию и т.д. В части мониторинга исполнения обязательств, установленных в договорах купли-продажи имущества публичной собственности, АПС не располагает комплексными процессами по внутреннему контролю, что в некоторых случаях определяет недостижение намеченных целей по устойчивому экономическому развитию субъектов;
- *приватизация нежилых помещений, сданных внаем*, сопровождается нарушениями и проблемными ситуациями, такими, как: отсутствие в некоторых случаях согласия управляющего; отчуждение публичного имущества по решениям судебной инстанции, что обуславливает вероятность риска непоступления возможных доходов в бюджет в результате занижения их стоимости и т.д.;
- в ходе проверки соответствия *приватизации прилегающих земельных участков* были выявлены проблемные ситуации, обусловленные отсутствием исчерпывающих

²³ Постановление Правительства №351 от 23.03.2005 „Об утверждении списков объектов недвижимого имущества, являющихся публичной собственностью государства, и о передаче некоторых объектов недвижимого имущества (далее – Постановление Правительства №351 от 23.03.2005). „Об утверждении списков объектов недвижимого имущества, являющихся публичной собственностью государства, и о передаче некоторых объектов недвижимого имущества”.

нормативных положений. Так, нормативная цена на землю, установленная согласно действующим положениям, существенно отличается от рыночной цены, что определяет непоступление возможных доходов в бюджет. Также, законодательные нормы относительно имущества государственных предприятий, включенных в списки не подлежащих приватизации объектов, конкретно не предусматривают возможность продажи отдельных частей включенного в список имущества. При таких обстоятельствах была допущена продажа отдельных частей, являющихся составными частями не подлежащего приватизации объекта;

- относительно проектов *частно-государственного партнерства* аудитом установлено наличие ряда проблем и несоответствий на этапе инициирования, осуществления и отражения в отчетности результатов выполнения проектов, данная ситуация требует необходимость консолидации многочисленных действий, особенно связанных с разработкой процессов по внутреннему контролю за осуществлением полномочий по мониторингу и оценке частно-государственного партнерства.
- законодательные нормы относительно имущества государственных предприятий, включенных в списки не подлежащих приватизации объектов, конкретно не предусматривают возможность продажи отдельных частей включенного в список имущества, а в случае продажи – какой части.

Выводы

Недостаточная система внутреннего контроля по учету и приватизации публичного имущества не обеспечивает в полной мере: полноту данных из Регистра публичного имущества; соответствие приватизации имущества посредством коммерческого и инвестиционного конкурса и нежилых помещений, сданных внаем; осуществление мониторинга выполнения обязательств, установленных в договорах купли-продажи имущества публичной собственности.

Действующие положения по определению нормативной цены на землю не уравнивают/не приводят в соответствие к рыночной цене, что определяет расхождение между этими двумя ценами, данная ситуация влияет на непоступление доходов в бюджет.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- привести в соответствие данные об объектах недвижимости из Регистра публичного имущества, Регистра недвижимого имущества и из списков объектов недвижимого имущества, являющихся публичной собственностью государства, утвержденных Постановлением Правительства №351 от 23.03.2005;
- разработать и утвердить в установленном порядке положения о требовании продажи имущества государства, особенно сданных в наем нежилых помещений и прилегающих земельных участков с выравниванием их стоимости, предложенной к продаже по рыночной цене.

V.2 Процесс по визированию, утверждению и формированию цен на лекарства

Министерство здравоохранения посредством Агентства по лекарствам и медицинским изделиям визирует, утверждает и регистрирует цены производителя на лекарства в соответствии с методологией, утвержденной Правительством. Согласно законодательной

базе²⁴, на АЛМИ возложена ответственность за визирование цены производителя на лекарства, а также администрирование Национального каталога цен производителя на лекарства.

Цель аудита состояла в оценке соответствия применения законодательной базы при исполнении/реализации процессов по визированию, утверждению и формированию цен на лекарства сквозь призму ответственности, возложенной на АЛМИ, а также на МЗ.

Основные констатации

Исходя из результатов аудиторской деятельности, Счетная палата отмечает, что хотя в процессе по утверждению и регистрированию цен производителя на лекарства не были установлены существенные отклонения, за исключением несоблюдения, в некоторых случаях, срока публикации в Официальном мониторе Республики Молдова приказов МЗ о регистрации цены производителя на лекарства, тем не менее, низкий уровень системы ФМК по применению законодательной базы при исполнении/реализации процессов по визированию, утверждению и формированию цен на лекарства сквозь призму ответственности, возложенной на АЛМИ, а также на МЗ, повлиял на допущение установления некоторых дополнительных расходов для населения.

Обобщение констатаций аудита Счетной палаты свидетельствует о следующем.

- Ненадлежащий мониторинг процесса по визированию цен производителя на лекарства, были выявлены некоторые несоответствия и отклонения от законодательных положений.
- Несоблюдение АЛМИ соответствия процедуры проверки пакета документов, представленных для оценки цены производителя на лекарства, а МЗ – процедуры по визированию заявлений и документов, представленных заявителями.
- В этом контексте аудит выявил: 332 позиции лекарств, на которые цены были установлены в отсутствие оценочной карточки; нерегламентированное утверждение цен производителя на 36 генерических лекарств по отношению к ценам на оригинальные лекарства; несоблюдение законодательных норм при визировании цен производителя на лекарства, произведенные в странах-членах Содружества Независимых Государств; несоблюдение законодательных положений по надлежащему расчету цен производителя на некоторые лекарства.
- АЛМИ не располагает всеми Национальными каталогами цен за периоды, предшествующие отчетному году, что подтверждает отсутствие систематического учета утвержденных цен на лекарства за предыдущие периоды.
- Ненадлежащее исчисление цен производителя на некоторые лекарства и утверждение других цен производителя, чем рассчитанные, что привело к установлению дополнительных расходов для населения, только по выявленным аудитом случаям оцененная сумма составила 4,9 млн. леев.
- Несоблюдение процедуры визирования заявлений и сопровождающих их документов, представленных заявителями.
- Установление в нарушение законодательных положений цен на некоторые лекарства в отсутствие оценочной карточки.
- Нерегламентированное утверждение цен производителя на некоторые генерические лекарства по отношению к ценам на оригинальные лекарства.

²⁴ Постановление Правительства №71 от 23.01.2013 „Об утверждении Положения об организации и функционировании, структуры и предельной штатной численности персонала Агентства по лекарствам и медицинским изделиям”.

- Неполная функциональность автоматизированной ИС „Государственный регистр лекарств”, что обусловило ручное ведение количественно-стоимостного учета лекарств на фармацевтическом рынке Республики Молдова.
- Несоблюдение законодательной нормы при визировании цены производителя на лекарства, произведенные в СНГ.

Также отмечается наличие ряда проблематичных ситуаций, связанных с неопределенностью законодательной базы по процессу визирования цен производителя на лекарства, что обуславливает следующее.

- База сравнения цен производителя на лекарства, произведенные в странах-членах СНГ, не является соответствующей вследствие того, что оперирует различными по содержанию понятиями.
- Не предусмотрены действия, которые должно предпринять АЛМИ в случаях, когда производитель не соглашается с ценой, рассчитанной согласно Положению о порядке утверждения и регистрации цен производителя на лекарства и другие.
- Несмотря на то, что интегрированное внедрение автоматизированной ИС „Государственный регистр лекарств” было предусмотрено, начиная с 2006 года, неполная ее функциональность обуславливает отсутствие: информации о контроле за накоплением, хранением и использованием информационных ресурсов о движении лекарств; контроля за импортом/экспортом зарегистрированных и незарегистрированных лекарств; мониторинга розничной продажи лекарств в аптеках; мониторинга оптового отпуска аптекам ПМСУ; контроля за производством лекарств на отечественных фармацевтических производственных предприятиях; разностороннего анализа качественно-количественно-стоимостной информации о лекарствах, законно находящихся на фармацевтическом рынке.
- В этих обстоятельствах возникает риск непроведения общего мониторинга ситуации на фармацевтическом рынке страны.

Вместе с тем, на надлежащую реализацию процессов по визированию, утверждению и формированию цен на лекарства влияет и существующий уровень внедрения элементов системы внутреннего контроля. Это лишает руководство МЗ и АЛМИ по предоставлению разумного подтверждения о выполнении институциональных задач согласно делегированным полномочиям по причине: нерелевантности среды контроля в рамках АЛМИ за выполнением работниками делегированных задач и обязательств; неидентификации и неуправления рисками, которые могут систематически отрицательно влиять на процессы визирования, утверждения и формирования цен на лекарства; отсутствия процедур по проведению мониторинга процесса формирования цены производителя, выраженного путем невовлечения руководства АЛМИ в ключевые пункты системы внутреннего контроля.

Констатирована недостаточность коммуникации и институционального координирования в рамках процессов визирования, утверждения и формирования цен производителя на лекарства, в том числе отсутствие периодических проверок со стороны МЗ, что обусловило недостатки при реализации этих процессов и которые подвергают риску гарантирование руководства МЗ относительно соответствия применения АЛМИ законодательных положений.

Выводы

Несмотря на то, что МЗ посредством АЛМИ приняло меры по созданию механизма по установлению порядка по визированию, утверждению и формированию цен производителя на лекарства, отмечаются некоторые недостатки и проблемы, влияющие на соответствие проведения этих процессов, с наличием ряда ситуаций относительно неопределенности

законодательно-нормативной базы, связанной с процессом визирования цен производителя на лекарства, совершенствование которой должно быть ориентировано на стимулирование снижения цен на лекарственную продукцию на фармацевтическом рынке Республики Молдова и определение надлежащего уровня реализации политики государства в области лекарственной продукции.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- интенсифицировать проведение мониторинга процессов по визированию, утверждению и формированию цен производителя на лекарства с целью реализации политик в данной области, особенно для обеспечения качества и доступности населения к системе поддержки лекарственной продукцией;
- рассмотреть ситуацию о релевантности законодательной базы, связанной с процессами по визированию, утверждению и формированию цен производителя на лекарства, с совершенствованием и внесением соответствующих предложений;
- консолидировать действия по обеспечению контроля за соблюдением порядка формирования цен производителя на продаваемые и размещаемые на внутреннем рынке лекарства.

V.3 Администрирование налога на добавленную стоимость

Ответственность руководства органов, имеющих *полномочия по регламентированию и администрированию* НДС, состоит в организации эффективной системы внутреннего контроля, обеспечивающей соответствие администрирования НДС с соблюдением принципов прозрачности и ответственности, эффективности, результативности и законности, а также разработки документированных процедур по предотвращению, обнаружению и информированию подозрений в мошенничестве.

Важность НДС и особое влияние последствий поступлений НДС на государственный бюджет демонстрирует и повышенная доля, которую занимал этот налог в общих бюджетных средствах в 2013 году, также как и в предыдущие годы.

Аудиторские миссии о соответствии администрирования НДС в 2013 году проводились в Государственной налоговой службе и в Таможенной службе.

Цель аудита состояла в получении разумного подтверждения в том, что система менеджмента и внутреннего контроля, организованная этими органами, гарантирует соответствие администрирования НДС с утвержденными положениями.

Аудит соответствия администрирования налога на добавленную стоимость Государственной налоговой службой

Доходы от НДС, администрируемые органами ГНС в 2013 году, составляли 20% от общих доходов, поступивших в НПБ, зарегистрировав тенденцию роста по сравнению с 2012 годом на 1,6 процентного пункта. Согласно отчетным данным, НДС, администрируемый органами ГНС, поступил в общей сумме 3989,8 млн. леев, в том числе 3945,1 млн. лей НДС взыскано в ГБ и 44,6 млн. леев – на уровне АТО Гагаузия. Исполненные доходы по разделу НДС (3989,8 млн. леев) составили уровень реализации 99,8% к запланированным показателям или на 13,8% выше по сравнению с 2012 годом, а против расчета налогового обязательства налогоплательщиков по разделу НДС составили уровень реализации 95,5%. В результате данного уровня выполнения в

НПБ была сформирована неоплаченная разница между рассчитанной и поступившей суммой в размере 187,4 млн. леев.

Основные констатации

Обобщение констатаций аудита Счетной палаты указывает на следующее.

- Эволюция налоговой задолженности по разделу НДС свидетельствует о постоянной тенденции роста ее с 303,5 млн. леев в 2011 году до 488,9 млн. леев в 2013 году, что обусловлено в некоторых случаях недостаточными мерами по взысканию ее органами ГНС.
- Некоторые недостатки по администрированию переплат привели к уменьшению начисленных сумм и улучшению уровня исполнения запланированных и отраженных в отчете показателей на сумму около 37,8 млн. леев.
- Непроведение оперативного сотрудничества в рамках органов ГНС, ответственных за администрирование информационного продукта „Список экономических агентов, зарегистрированных в качестве плательщика НДС, которые не представили Декларации по НДС”, повлияло на достоверность и актуальность представленных информации.
- Различный подход территориальных ГНИ к администрированию налоговых накладных, возвращенных экономическими агентами, которым была аннулирована регистрация в качестве плательщиков НДС, был обусловлен неустановлением ГНИ механизма по возвращению налоговых накладных экономическим агентам, которым была аннулирована регистрация в качестве плательщиков НДС.
- Несоблюдение органами ГНС положений нормативной базы, регламентирующей процесс аннулирования регистрации налогоплательщиков в качестве плательщиков НДС, привело в некоторых случаях к неинформированию и неисчислению НДС на остатки основных средств и товаров, при приобретении которых НДС был отнесен к зачету.
- Выдача органами ГНС бланков строгой отчетности первичных документов экономическим агентам, которым уже была аннулирована регистрация в качестве плательщиков НДС или в ближайшие сроки к дате аннулирования, была обусловлена в некоторых случаях недостаточным мониторингом налогоплательщиков, которые представляют риск для администрирования НДС.
- Отсутствие информационного продукта, обеспечивающего органы ГНС информацией/данными об объявленных недействительными налоговых накладных у налогоплательщиков, которым аннулирована регистрация в качестве плательщика НДС, привело к допущению в зачет НДС (в случаях установленных аудитом) в сумме 22,3 млн. леев.
- Незаконная законодательная база по обязательной регистрации в ГРВНН налоговых накладных, которые превышают 100,0 тыс. леев, обусловила отсутствие должного учета сделок, осуществленных экономическими агентами плательщиками НДС, в виду установления органами ГНС уклонений от уплаты налогов и предпринимательской псевдодеятельности, которые оказывают негативное влияние на поступления в НПБ. В данном контексте, ГНИ неоднократно инициировала предложения по выходу из сложившейся ситуации, в том числе путем изменения Налогового кодекса.
- Согласно отчетным данным ГНС, в 2013 году было выявлено и задекларировано 28 фирм-фантомов (с оценочной стоимостью обязательств в сумме 76,1 млн. леев) по сравнению с 38 фирмами, зарегистрированными в 2012 году (с оценочной стоимостью обязательств в сумме 127,0 млн. леев).

- Неоперативная передача информации территориальными ГНИ в адрес ГГНИ; получение с опозданием ответов от ГГНИ по полученным запросам от территориальных ГНИ; затягивание осуществления налоговых проверок и посещений, создание налоговых постов, а также и пробелы в законодательной и нормативной базе по данному разделу привели к осуществлению сделок налогоплательщиками, представляющими риск для администрирования НДС, с осуществлением сделок в общем объеме около 749,1 млн. леев, с невыплатой НДС в бюджет.
- Неисполнение МФ платежных документов по возмещению НДС имело тенденцию роста, увеличившись на 72,7 млн. леев по сравнению с 2012 годом.

Выводы

Администрирование НДС со стороны ГНС в 2013 году в общих чертах соответствовало законодательной базе, однако некоторые процессы требуют улучшения с целью обеспечения соблюдения всех требований соответствия. Наличие множества недостатков обусловлено несовершенством законодательно-нормативной базы в данной области, наличием некоторых резервов по укреплению менеджмента налогового администрирования с целью снижения уровня уклонения от уплаты налогов и исключения факторов, создающих благоприятные условия для предпринимательской псевдодеятельности, имеющей негативное влияние на поступления в НПБ. Вместе с тем, аудиторская деятельность подтверждает: (i) несоответствия при формировании и отражении в отчетности переплат по НДС; (ii) наличие резервов по разделу регистрации и аннулирования регистрации налогоплательщиков в качестве плательщиков НДС; (iii) недостатки в процессе администрирования налоговых фактур; (iv) недостатки в процессе осуществления мониторинга налогоплательщиков, являющихся плательщиками НДС и (v) несоответствия в процессе возмещения НДС.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- исключить нормы, которые привели к специфическим ситуациям при формировании нереальных переплат;
- предусмотреть обязательную регистрацию в Генеральном электронном регистре налоговых накладных налоговых накладных с общей налогооблагаемой стоимостью, которая не превышает 100,0 тыс. леев;
- предусмотреть обязательное информирование и в ближайшие сроки нотариусами органов ГНС об изменении учредителей;
- создать казначейские счета налогоплательщиков, предназначенные НДС, с целью прекращения уклонения от уплаты налогов в процессе администрирования соответствующего налога.

Аудит соответствия администрирования налога на добавленную стоимость Таможенной службой

Доходы, администрируемые Таможенной службой, по сравнению с налоговыми доходами государственного бюджета постоянно растут, значительная часть их приходится на импортные сделки. В аспекте основных функций по администрированию НДС таможенными органами, аудит был проведен в центральном аппарате ТС, учитывая то, что все сделки по импорту товаров хранятся в Интегрированной таможенной информационной системе.

Доходы, администрируемые Таможенной службой в 2013 году, были исполнены в сумме 14606,1 млн. леев, увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 1993,8 млн. леев

(15,8%) и, соответственно, с превышением на 105,3 млн. леев (0,7%) против показателей плана, установленного МФ, наибольший удельный вес в таможенных платежах относится к НДС на импорт, который составил 10106,1 млн. леев (69,2%).

Основные констатации

Исходя из результатов проведенной аудиторской деятельности, Счетная палата отмечает следующее.

- Несмотря на то, что доходы увеличились и в целом показатели сбора доходов в ГБ в 2013 году были выполнены, установленный план поступления доходов в аспекте некоторых категорий не был исполнен.
- Администрирование НДС Таможенной службой соответствовало законодательной базе, однако некоторые виды деятельности требуют улучшения с целью обеспечения устранения выявленных недостатков.
- Так, аудитом подтверждено, что: (i) имеются резервы при определении таможенной стоимости в соответствии с методами таможенного оформления с возможным упущением некоторых доходов в ГБ, в том числе НДС; (ii) неполное заполнение таможенных деклараций ДТС-2 генерирует риски правильности исчисления таможенной стоимости товаров, которые определяют таможенные платежи, относящиеся к увеличению таможенной стоимости; (iii) сохранение задолженностей экономических агентов, в том числе по НДС, образованных на основании решений об урегулировании, свидетельствует о резервах по платежной дисциплине и о повышенном риске их непоступления; (iv) освобождения и таможенные льготы, предоставленные по оплате таможенных платежей по импорту, включая НДС, оказывают влияние на объем бюджетных доходов.
- В результате увеличения в конце 2013 года утвержденного плана поступлений некоторых видов доходов, в аспекте категорий платежей, не были собраны акцизы на общую сумму 14,1 млн. леев, в том числе: на сжиженный газ – 6,7 млн. леев, на пиво – 5,8 млн. леев и на легковые автомобили – 1,6 млн. леев.
- Администрирование НДС Таможенной службой имеет некоторые резервы по разделу определения таможенной стоимости товара, обуславливая упущение возможных доходов (НДС) в государственный бюджет, выявленная аудитом ситуация составила 926,4 тыс. леев.
- Задолженности экономических агентов перед ГБ возросли на 47,3 млн. леев, которые по состоянию на 31.12.2013 составили 304,9 млн. леев, в том числе 75,2% от общей суммы задолженности составляла задолженность по налогу на добавленную стоимость, представляющая собой платежи на основании решений об урегулировании, принятых после контролей, осуществленных подразделениями ТС, что свидетельствует о резервах при оплате задолженностей.
- При выполнении обязательств по оплате сформировался совокупный кредиторский остаток у экономических агентов, который по состоянию на 31.12.2013 составил 166,9 млн. леев – излишек таможенных платежей по импорту/экспорту, уплаченных в аванс в период 2008-2013 годов.
- Налоговые и таможенные льготы, предоставленные в рамках действующего законодательства по оплате таможенных платежей по импорту, включая НДС, зарегистрировали рост на 26,7%, которые на 31.12.2013 составили 36,6% от общих доходов, администрируемых ТС в отчетном периоде, повлияв на поступления в ГБ.

- Затягивание интеграции модуля “Economist” в Интегрированную таможенную информационную систему обуславливает в дальнейшем риск неправильного отражения в отчетах остатков дебиторской и кредиторской задолженности экономических агентов.

Выводы

Администрирование НДС соответствовало законодательной базе, однако ТС располагает резервами по улучшению системы ФМК при определении таможенной стоимости товаров, администрировании задолженности экономических агентов, образованных на основании решений об урегулировании, а также при предоставлении освобождений и таможенных льгот некоторым резидентам по оплате таможенных платежей по импорту, оказывающих влияние на доход ГБ.

Отмечается удовлетворительный уровень соблюдения рекомендаций и требований, изложенных в предыдущих постановлениях Счетной палаты, что способствовало улучшению внутреннего контроля в рамках процедур по администрированию НДС, с некоторыми резервами по улучшению.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- интенсифицировать таможенный контроль за соблюдением законодательно- нормативной базы при переходе товаров, транспортных средств и лиц через таможенную границу Республики Молдова и при взимании таможенных платежей по импорту/экспорту в ГБ;
- принять соответствующие меры по укреплению процесса администрирования доходов с целью снижения и/или приостановления роста задолженностей экономических агентов в ГБ;
- пересмотреть политики по предоставлению налоговых и таможенных льгот при оплате таможенных платежей по импорту в целях повышения поступлений в ГБ, с установлением приоритетов тем, которые предназначены для развития производственной деятельности и создания рабочих мест;
- внести предложения по включению лекарственной продукции в список импортируемых товаров с целью осуществления мониторинга стоимостной цепочки во внешней торговле.

V.4 Финансовый менеджмент в Национальной комиссии по финансовому рынку

В условиях расширения и углубления реформ, основывающихся на принципах рыночной экономики, решающая роль в обеспечении роста экономики принадлежит финансовому рынку в целом и его участникам. Финансовый рынок является одним из главных инструментов привлечения инвестиций и перераспределения капитала, выступающим в качестве основного поставщика инвестиционных ресурсов путем трансформирования экономий в инвестиции.

Национальная комиссия по финансовому рынку, в качестве единого органа, ответственная перед Парламентом за регулирование и контроль многих секторов небанковского финансового рынка, в том числе ценных бумаг, страхования, ссудно-сберегательных ассоциаций и организаций микрофинансирования, наделяется полномочиями принимать соответствующие решения, предоставлять льготы, осуществлять вмешательство, контроль, налагать запреты, дисциплинарные и административные взыскания в установленных законодательством пределах

Цель аудита состояла в предоставлении разумного подтверждения того, что система ФМК, организованная НКФР, гарантирует надлежащее администрирование имущества, а также то,

что осуществление финансовых операций носит законный и регламентированный характер, а составленные финансовые отчеты не содержат существенных искажений, предоставляя достоверное отражение финансовой и имущественной ситуации.

Основные констатации

На основании проведенной аудиторской деятельности установлено, что разнообразие положений законодательно-нормативных актов, регламентирующих деятельность НКФР, часто являются противоречивыми и становятся объектом различных интерпретаций со стороны государственных органов. Вместе с тем, невнедрение достаточной системы ФМК не позволяет выполнять в целом основные задачи НКФР путем соблюдения принципов экономичности, эффективности, прозрачности, а также обеспечивать безопасность активов и пассивов. Этот симбиоз ситуаций приводит к отклонениям в процессе эффективного администрирования публичного имущества НКФР, материализованным путем:

- недостоверного планирования доходов и расходов в отсутствие описанных процедур и методологий по разработке бюджета;
- использования всех накопленных финансовых средств на содержание учреждения и утверждения годового бюджета с бюджетным дефицитом, источником финансирования которого служат накопленные из года в год остатки, этот факт был определен отсутствием ряда положений по формированию и использованию накопленных остатков, а также неразграничением по целевому назначению и ограничением финансовых средств, предназначенных на расходы по содержанию субъекта в зависимости от публичных потребностей для развития небанковского финансового сектора;
- создания непрозрачной внутренней нормативно-регулирующей базы, возникновением этого явления был неодинаковый и рекомендательный характер законодательных норм, регламентирующих оплату труда работников органов с финансовой автономией и применение НКФР ряда методологий по оплате труда, характерных для различных отраслей деятельности и учреждений/организаций с различными видами собственности и организационно-правовыми формами;
- составления финансовых отчетов с отклонениями от НСБУ без исчерпывающего описания в Учетной политике, что привело к искажению финансовых ситуаций.

Вместе с тем, понятие *автономный публичный орган* не было определено в Гражданском кодексе, что обусловило неясности в применении законодательно-нормативной базы, регламентирующей деятельность НКФР, в том числе в порядке организации бухгалтерского учета.

Выводы

Недостаточное внедрение системы ФМК, созданной в рамках НКФР, не гарантирует в полной мере соответствие администрирования государственного имущества и осуществления финансовых операций, а составление финансовых отчетов с отклонениями от НСБУ без исчерпывающего описания в Учетной политике приводит к искажению финансовых ситуаций.

С целью исключения отмеченных недостатков необходимо: определить организационно-правовую форму; разработать нормативно-методологическую базу деятельности, совместимую со статусом НКФР; установить методологию бухгалтерского учета, применяемую в области и деятельности органа; обеспечить соответствующее внедрение системы ФМК в рамках НКФР, которая будет способствовать устранению отмеченных негативных явлений и достижению эффективности в деятельности.

Рекомендации Парламенту

С целью устранения установленных ситуаций возложить на профильную парламентскую комиссию, а также на Правительство рассмотрение проблем, связанных с финансовым менеджментом в Национальной комиссии по финансовому рынку для:

- принятия решения о статусе НКФР, в том числе идентификации ее учредителя;
- рассмотрения возможности пересмотра законодательно-нормативной базы, регламентирующей деятельность НКФР, и ограничения расходов с точным и ограниченным назначением в зависимости от публичных потребностей для развития небанковского финансового сектора;
- обеспечения отраслевыми органами разработки национальных политик и законодательной базы по оплате труда в публичном секторе, в том числе выравнивания принципов и критериев по оплате труда в органах, имеющих функции по регулированию и осуществляющих неторговую деятельность.

V.5 Финансовый менеджмент в рамках Национального экологического фонда

Ежегодно государство заметно увеличивает финансовые ассигнования (бюджетные и поступающие из зарубежных фондов) для развития инфраструктуры, связанной с экологической безопасностью и окружающей средой. Управление публичными средствами, предназначенными для этих целей, осуществляется операционной единицей - Национальным экологическим фондом.

Цель аудита состояла в получении разумного подтверждения того, что система ФМК, организованная Министерством окружающей среды (в том числе при использовании средств НЭФ) гарантирует соответствие процессов по разработке, исполнению и отчетности публичных фондов с существующими положениями.

Основные констатации

В результате проведенной аудиторской деятельности в данной области, а именно в рамках НЭФ и 12 бенефициаров экологических грантов (выделенных за счет средств НЭФ), а также накопленных аудиторских доказательств путем оценки системы внутреннего контроля, тестирования ключевых контролей, применения детального тестирования финансово-экономических операций были установлены отклонения и несоответствия, в основе которых была управленческая система, не соотношенная с принципами *надлежащего управления*, а также отсутствие ряда стратегий и соответствующе установленных задач по финансированию действий по охране окружающей среды, обусловленные:

- невнедрением отраслевым министерством мер, соответствующих законным требованиям о системе внутреннего контроля;
- отсутствием ряда стандартизированных и формализованных процедур по оценке воздействия, утверждению, внедрению и осуществлению мониторинга проектов, финансируемых из средств НЭФ, в том числе по критериям отбора проектов;
- инициированием без дополнительного/подлинного конкурса инвестиционных проектов в данной области в отсутствие технико-экономического обоснования и целесообразности и, соответственно, без исчисления финансового и социального воздействия;
- выделением финансовых средств некоторым лицам, которые не являются конечными бенефициарами проектов, что определяет риск уклонения конечных бенефициаров от

соблюдения ряда законных условий/процедур, а также риск невзятия на учет и/или потери права собственности на ценности, созданные в результате внедрения проектов;

- утверждением финансирования ряда проектов в несколько этапов, что ведет к затягиванию их внедрения и риску их незавершения и, соответственно, к усилению явления нерационального использования материальных и финансовых средств;
- несоблюдением бенефициарами проектов положений Закона о государственных закупках и необеспечением ими качественного выполнения работ;
- проявлением конфликта интересов при утверждении и внедрении ряда инвестиционных проектов;
- непринятием надлежащих и последовательных мер для возмещения дебиторской задолженности с истекшим сроком оплаты, что ведет к риску ее невозмещения и др.

Точные оценки относительно утверждения проектов

Внешний публичный аудит свидетельствует о доминирующем духе неэффективности и ненадлежащего администрирования/мониторинга средств НЭФ, выраженном в особенности следующим:

- утверждение проектов для финансирования за счет средств НЭФ производится в нарушение нормативной базы (в отсутствие конкурсных процедур), без проведения соответствующего изучения обоснованности финансирования и/или отклонения ряда проектов;
- протоколы не сопровождаются соответствующими выводами об анализе эффективности затрат проектов, которые бы служили в качестве обоснования для утверждения/отклонения инициированных экологических проектов; замечания экспертов в этом отношении являются преимущественно формальными, имеющими рекомендательный характер, отсутствует убедительная экспертиза технических и финансовых аспектов внедрения;
- отсутствие мониторинга со стороны МОС за качеством внедрения проектов, критериев отбора проектов и бенефициаров приводит к необеспечению их завершения (реализации целей) и, соответственно, риску иммобилизации финансовых средств;
- практики раздробления проектов (каждый этап был зарегистрирован как отдельный проект) не дают точного представления в целом и по проекту, создавая, таким образом, предпосылки/риски недостаточности финансовых средств, усиливая явление их иммобилизации и/или их растраты, компрометируя секторную задачу;
- несоответствие и/или вакуум нормативно-методологической/процедурной базы о порядке управления защитными дамбами и отражения в отчетности их стоимости определяет выделение средств на экологические проекты по их ремонту без учета того, что они являются общественным достоянием, которое не может преследоваться и быть арестовано, а также не используется в предпринимательской деятельности, а некоторые бенефициары были одновременно и подрядчиками на этих объектах, в результате существует высокий риск несоответствия в процессе реализации этих проектов.

Относительно этапа внедрения и мониторинга проектов

Хотя Административный совет (АС) имеет полномочия по разработке внутренних положений и инструкций в данной области, в настоящее время отсутствует методология о процессе осуществления мониторинга внедрения проектов, финансируемых из НЭФ. Внешним аудитом выявлено, что АС не рассматривал ни один вопрос о мониторируемых проектах, а также о достижении цели финансируемых проектов. В рамках МОС отсутствует исчерпывающий регистр мониторируемых проектов с указанием, на какой стадии внедрения находятся

соответствующие проекты. Процесс мониторинга осуществляется без определения процедур внутреннего контроля.

В контексте вышеуказанного отмечается, что:

- мониторинг проектов, финансируемых за счет средств НЭФ, осуществляется Службой учета и контроля НЭФ с некоторыми недостатками, среди которых: частые изменения проектной документации и технических схем в ходе внедрения проектов; отсутствие эффективного механизма по мониторингу качества строительных работ, а также отсутствие квалифицированного персонала в данной области; отсутствие типовых проектов, которые позволят использовать их в аналогичных проектах во многих населенных пунктах и др.;
- отсутствие исчерпывающих положений о документах, необходимых для представления бенефициарами на этапе выполнения и завершения проекта в зависимости от вида выполненных работ, а также порядка подтверждения приема документов; несоставление в установленном порядке дополнительных дел;
- АС НЭФ не утвердил регламентировано порядок подтверждения приема документов от бенефициаров. Бухгалтерия НЭФ не располагает никаким описанием (списком) первичных документов, находящихся в основе регистрации расходов, они не были систематизированы по дате проведения операции. В результате, отсутствие регламентировано утвержденного четкого механизма по согласованию и регистрации расходов по проектам генерирует риск неэффективного использования средств НЭФ;
- НЭФ согласовал расходы, произведенные бенефициарами проекта, не располагая необходимыми обоснованными документами, не обеспечив реальность стоимости выполненных работ, а также без подтверждения их использования в соответствии с назначением проекта;
- несмотря на то, что процесс выполнения работ контролируется множеством лиц и организаций, он не обеспечивает качественное выполнение работ и в результате приводит к разнице в объемах выполненных работ;
- распыление ответственности по проверке объема выполненных работ обусловило осуществление дополнительных расходов по проверке качества в строительстве, а также ведет к риску конфликта интересов;
- соответствующие контроли со стороны ГЭИ о правильности использования финансовых средств и выполненных работ, о правильности составления подтверждающих документов носят формальный характер, это учреждение не осуществляет мониторинг данной области;
- отсутствие адекватного внутреннего контроля у бенефициаров проектов, а также имеющиеся трудности в рамках центральных профильных органов и НЭФ в процессе мониторинга внедрения проектов обусловили нерегламентированное завышение стоимости выполненных работ и приобретенных ценностей путем включения некоторых не подтвержденных документально расходов по: временным зданиям и сооружениям; оплате по подключению к электрическим сетям, перевозке рабочих, командировочным; расходам холодного периода года; потреблению электрической энергии; содержанию управления, техническому надзору, прочих непредусмотренных расходов;
- государственные закупки, связанные с проектами НЭФ, были проведены со значительными отклонениями от положений законодательно-нормативной базы в данной области (проведение закупок в условиях конфликта интересов; нерегламентированное раздробление договоров закупок; неаргументированная деквалификация некоторых ofert; заключение договоров, а также существенное изменение оферты по сравнению с офертой

при проведении открытых торгов; необоснованное увеличение сметной стоимости работ, а также завышение цен на выполненные работы без изменения стоимости договорных работ; изменения в контрактованных сметах без составления дополнительных соглашений; незапрос банковской гарантии за надлежащее выполнение работ/договоров; необеспечение составления и хранения дел государственной закупки).

Финансово - бухгалтерский менеджмент и внутренний контроль

Отмечается ненадлежащее состояние финансово-бухгалтерского менеджмента, выраженного путем недостоверного учета и отчетности, которые не дают верного отражения об использовании публичных финансовых средств. Указанная ситуация была связана с тем, что:

- МОС не приступило к соответствующим действиям по внедрению системы ФМК;
- нормативная база о методологии отражения и использования средств НЭФ и невозмещаемой технической помощи является несовершенной и не обеспечивает отражение в отчетности всех финансовых ситуаций;
- не была организована эффективная связь между структурами, вовлеченными во внедрение проектов, финансируемых из НЭФ, а Положение ПМП не предусматривает распределение задач и полномочий между его членами с целью обеспечения адекватного внутреннего контроля; юридический статус офисов и подразделений по внедрению проектов, сформированных при МОК, не соответствует существующей правовой базе;
- не были разработаны формализованные и эффективные процедуры по мониторингу некоторых видов деятельности, финансируемых за счет средств НЭФ;
- система отчетности и консолидации финансовых ситуаций, применяемая МОС, не синхронизирована с международной;
- положения об отражении в отчетности трансфертов/ассигнований являются несоответствующими, а система учета и финансовой отчетности, используемая учреждениями/организациями бенефициарами финансовых средств в форме трансфертов, не совместима с системой публичных учреждений.

В результате:

- МОС не располагает формализованными процедурами о внутреннем контроле, не имеет описанные рабочие процессы и установленные риски деятельности для всех областей деятельности, что влияет на надлежащее функционирование МОС и его подразделений (в том числе НЭФ), а также качественное оказание публичных услуг;
- отсутствие стандартных и формализованных процедур (ключевых контролей) по обеспечению соответствия процесса утверждения, внедрения и мониторинга, завершения и оценки влияния проектов, финансируемых из НЭФ, определило наличие множества отклонений от действующей законодательно-нормативной базы, представление недостоверной информации, а также неэффективное использование средств, выделенных из НЭФ;
- в результате того, что ПМП в рамках МОС не имеют формализованные и эффективные процедуры по мониторингу предусмотренной деятельности, была разрешена оплата за услуги по консультации без обеспечения соответствия и фактического оказания этих услуг, а также возможности возмещения этих расходов; МОС не информировало ПВП о договорных обязательствах консультантов и областях, в которых должны помогать эти компании, и не запросило от них информации об используемом периоде времени и о реально оказанных консультантами услугах; МОС согласовало расходы консалтинговых компаний, которые не соответствуют требованиям национального законодательства;

- МОС не ведет учет расходов по управлению НЭФ отдельно от расходов МОС, что приводит к ситуации невозможности исчерпывающе установить расходы на содержание МОС и НЭФ;
- юридический статус офисов и подразделений по внедрению проектов, созданных при МОС, не соответствует существующей правовой базе, что не позволяет обеспечивать со стороны МОС эффективный мониторинг их деятельности. Также отсутствуют соответствующие обоснования для отдельного функционирования этих субъектов, что ведет к риску нерационального использования бюджетных средств для административной деятельности вместо использования их на охрану окружающей среды;
- в результате того, что отчеты об использовании средств НЭФ включают и отчеты бенефициаров по проектам, финансируемым из государственного бюджета, которые (как финансируемые из других бюджетов, так и коммерческие/некоммерческие организации) не представляют МОС соответствующие отчеты, не обеспечена единая консолидация показателей об использовании средств НЭФ, что не обеспечивает достоверность отраженных в отчете финансовых ситуаций; в этом контексте отмечается искажение показателей вследствие консолидации отчетов об экологических фондах (НЭФ и местных экологических фондах);
- МОС и НЭФ зарегистрировали дебиторские задолженности с истекшим сроком оплаты, сформированные в результате авансовых перечислений из средств НЭФ и невыполнения работ и/или непредставления бенефициарами проектов финансовых отчетов об их выполнении, по которым не были приняты эффективные меры по их возврату; отсутствуют соответствующие акты сверок о данных задолженностях; не были установлены четкие критерии по определению дебиторской задолженности с истекшим сроком оплаты, сформированной в результате освоения средств НЭФ, также не установлен порядок сотрудничества между бухгалтерской службой и юридической службой МОС, что не позволило возместить в надлежащий срок указанные задолженности.

Выводы

Выявленные институциональные неспособности/недостатки в значительной мере являются следствием невыравнивания институционального и финансового менеджмента к принципам надлежащего управления. Так, отмечается сохранение, а в некоторых случаях усиление факторов, генерирующих неэффективное управление средствами НЭФ, а также несоответствующий менеджмент, с негативным влиянием на общественные интересы. Эти ситуации связаны с:

- неутверждением МОС стандартной нормативно-методологической базы, а также невнедрением систем внутреннего контроля, что генерирует существенные недостатки в администрировании публичных фондов;
- отсутствием надлежаще установленных стратегий и задач при управлении средствами в рамках НЭФ, что не позволило в полной мере реализовать цели по охране окружающей среды в целом, и реконструкции экосистем, в частности;
- несоотнесением политик в данной области с имеющимися финансовыми средствами, неиспользованием выделенных публичных средств по принципу эффективных расходов и результативности;
- неадекватной системой надзора и контроля за внедрением проектов НЭФ;

- незнанием и/или неправильным применением ответственными лицами как в рамках МОС и НЭФ, так и бенефициарами проектов законодательно-нормативных положений, регламентирующих данную область;
- несоблюдением требований финансово-бухгалтерского менеджмента, а также норм по финансовой отчетности.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- рассмотреть совместно с отраслевыми органами проблемы, установленные внешним публичным аудитом, связанные с управлением НЭФ, повышенное внимание, в этом отношении, уделяя релевантности:
 - соответствия и начала институциональной реструктуризации в области администрирования НЭФ;
 - пересмотра полномочий и ответственности МОС и подведомственных учреждений с целью их оптимизации и повышения эффективности использования публичных средств;
 - утверждения нормативной базы по учету и отчетности относительно формирования и использования НЭФ.

V.6 Соответствие управления публичными фондами Министерством транспорта и дорожной инфраструктуры

Аудит соответствия управления публичными фондами Министерством транспорта и дорожной инфраструктуры и некоторыми подведомственными субъектами при получении разумных подтверждений установил, что система ФМК, организованная в рамках субъектов, гарантирует соответствие управления публичными фондами с существующими положениями.

Цель аудита преследовала получение разумных подтверждений в том, что администрируемые МТДИ и некоторыми подведомственными субъектами публичные фонды управляются в соответствии с существующими положениями.

Основные констатации

Исходя из результатов аудиторской деятельности, Счетная палата отмечает, что:

- МТДИ в 2013 бюджетном году были выделены из ГБ 1705,9 млн. леев, расходы исполнены в сумме 1647,7 млн. леев, в том числе 1201,5 млн. леев – для дорожного хозяйства и 407,4 млн. леев - капитальные вложения за счет внешних источников, не было допущено превышение общего утвержденного бюджетного лимита.
- Благодаря массовым инвестициям публичных средств в 2011-2013 годах в реабилитацию национальных дорог ситуация в эволюции улучшилась.
- Отмечается, что в рамках центрального аппарата МТДИ внутренние контроли были относительно удовлетворительными, не были установлены недостатки при освоении и отражении в отчетности операций, что свидетельствует о разумном обеспечении по существенным аспектам соответствия управления публичными фондами.

Совокупность констатаций аудита Счетной палаты выявила следующее.

- Отсутствие законодательной и нормативной базы, адекватной современным условиям и требованиям по содержанию, ремонту и строительству дорог общего пользования, а также передача МТДИ функции „бенефициара” ГП „Administrația de Stat a Drumurilor” (далее -

ГП „ASD”) с четким определением межведомственных отношений за контролем использования средств дорожного фонда и проектов, финансируемых за счет внешних источников.

- Неотражение в бухгалтерском учете учредителем и, соответственно, неотражение в отчетности стоимости уставного капитала мониторируемых субъектов (3404,7 млн. леев), а также нерегистрация имущественных прав в кадастровых органах и в бухгалтерском учете в сумме 64,6 млн. леев, обуславливая риск необеспечения целостности и неправильного отражения в отчетности имущества.
- Непоступление доходов, предусмотренных из поступлений в дорожный фонд от дорожных сборов в сумме 9,8 млн. леев и возможные резервы по поступлению в дорожный фонд вследствие того, что не были подвергнуты техническому тестированию около 40,0% транспортных средств, зарегистрированных в Государственном регистре транспорта.
- Нераспределение и некоординирование средств дорожного фонда в сумме 300,0 млн. леев в соответствии с годовыми Программами некоторых работ по ремонту и содержанию дорог общего пользования в конкретных лимитах по объектам и категориям работ.
- Финансирование к концу отчетного года ряда расходов из дорожного фонда на содержание дорог, что в некоторых случаях генерирует неполное их освоение и/или авансовую оплату работ.
- Абсорбция МТДИ посредством ГП „ASD” только 40,0% финансовых средств, предоставленных зарубежными донорами в соответствии с финансовыми соглашениями для внедрения Проекта поддержки программы в секторе дорог.

Институциональный менеджмент ГП „ASD” допустил следующее.

- Непроведение мониторинга соответствия осуществляемой деятельности по государственным закупкам за счет средств дорожного фонда в условиях соблюдения законодательной базы, что позволило заключить 27 договоров на сумму 455,0 млн. леев без включения договоров в объявление о намерении и в план государственных закупок на 2013 год, а также в отсутствие выделения и распределения средств в дорожный фонд в соответствии с годовой Программой работ по ремонту и содержанию дорог общего пользования, согласованной и утвержденной в конкретных лимитах и по отдельным объектам.
- Нереализация ряда инвестиций путем проверки правильности выполнения работ по строительству и ремонту дорог общего пользования определило финансирование некоторых объемов работ по видам, не предусмотренным в сметах-офертах договоров в сумме 43,7 млн. леев, а также неприведение стоимости выполненных работ в соответствие с утвержденным порядком - 41,7 млн. леев, допущение превышения максимально допустимого потолка размера оферт, невзыскание гарантии надлежащего выполнения и продление некоторых не выполненных в срок договоров, без применения финансовых санкций, предусмотренных договорными условиями.
- Ненадлежащее управление доходами/расходами путем нерегламентированного поступления из дорожного фонда 2,0 млн. леев вследствие неправильного применения коэффициента при выполнении работ по строительству и ремонту дорожного покрытия дорог общего пользования.
- Иммобилизация средств в сумме 31,3 млн. леев, поступивших из дорожного фонда, перечисленных авансом, не имея налогового обязательства по оплате НДС и необоснованное накопление ряда долгосрочных незавершенных материальных активов в

размере 80,7 млн. леев, финансируемых в 1992-2011 годах за счет средств дорожного фонда и ГБ, для разработки ряда проектов по выполнению, строительству дорог и объектов, не финансируемых в течение длительного периода.

- Нерегламентированная выплата некоторых премий в сумме 951,6 тыс. леев, необоснованное осуществление ряда расходов, не связанных с деятельностью субъекта, и неправильное применение надбавок к базовой норме, завершившееся необоснованным списанием топлива в сумме 206,3 тыс. леев.
- Передача в наем неиспользуемых активов с неотражением в финансовых отчетах суммы 1,14 млн. леев, поступившей от найма, формирование задолженностей по оплате за наем и неполучение доходов в сумме 894,7 тыс. леев, определенных неодинаковым установлением в договорах найма годовой платы за аренду земельных участков публичной собственности.
- Неотражение в бухгалтерском учете некоторых земельных участков кадастровой стоимостью 172,8 млн. леев, а также оплата одному частному обществу 6,3 млн. леев из доходов, полученных из дорожного фонда, в соответствии с некоторыми исполнительными листами в результате судебных споров о принадлежности объекта недвижимости, находящегося в хозяйственном ведении.

Аудит государственных предприятий и акционерных обществ выявил некоторые недостатки менеджмента в управлении финансовыми средствами и в учете государственного имущества, а именно:

- неустановление учредителем экономических показателей в соответствии с законодательными положениями и регистрация чистых убытков как результата финансово-экономической деятельности 5 государственных предприятий и 6 акционерных обществ;
- нерегламентированное применение основных принципов и качественных характеристик ведения бухгалтерского учета, обуславливая неотражение в бухгалтерском учете и нерегистрацию в отчетности в количественном и стоимостном отношении земельных участков и недвижимости в сумме 18,9 млн. леев, а также некоторых расходов в сумме 20,5 млн. леев;
- неиспользование ГП „Calea Ferată din Moldova”, согласно Программе о распределении средств дорожного фонда на 2013 год, суммы 18,1 млн. леев для благоустройства перекрестков на уровне с дорогами общего пользования;
- использование не по назначению, предусмотренному законодательной базой, 9,2 млн. леев для увеличения доли государства в уставном капитале АО „Drumuri” и компенсация расходов по распродаже некоторых акций и другие.

Выводы

Констатации аудита свидетельствуют, что в основных чертах, исполнение бюджета и управление имуществом соответствовало законодательным/нормативным положениям.

Вместе с тем, наличие некоторых недостатков и нарушений при использовании публичных фондов связано с несовершенством законодательно-нормативной базы в области выполнения работ по содержанию, ремонту и строительству дорог общего пользования, а также наличием резервов по повышению эффективности менеджмента административного и финансового управления, связанного с компетенцией подведомственных субъектов по взаимодействию с центральным публичным органом, ответственным за функциональность нормативной базы в области транспорта и дорожной инфраструктуры.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- усовершенствовать законодательно-нормативную базу в области содержания, ремонта и строительства дорог общего пользования, в том числе порядка приведения в соответствие стоимости работ с постоянным осуществлением закупок и исполнением;
- выявить меры по улучшению процесса закупок ряда строительных материалов с ограниченной торговой надбавкой, которые существенно влияют на стоимость работ, с целью повышения эффективности использования публичных средств, предназначенных для ремонта и строительства дорог общего пользования;
- посредством Комитета по надзору за Проектом поддержки программы в секторе дорог обеспечить укрепление потенциала по освоению кредитов и грантов, предоставленным внешними донорами Республики Молдова.

РАЗДЕЛ VI.

Аудит эффективности

Согласно закону об организации и функционированию, Счетная палата осуществляет аудит эффективности использования финансовых средств государства и публичного сектора, проводя независимую оценку экономичности, эффективности и результативности выделенных средств, которые публичные субъекты, программа, проект, процесс или вид деятельности используют для достижения установленных задач.

Посредством аудита эффективности осуществляется оценка качества менеджмента, посредством менеджмента понимая все решения, действия и правила, разработанные руководством субъекта с целью администрирования материальными, человеческими и финансовыми средствами, которыми располагает в соответствии с установленными задачами. Для этого Счетная палата планирует проведение аудиторских мероприятий эффективности в областях риска, которые могут принести дополнительную выгоду путем повышения экономичности, эффективности и результативности при использовании публичных фондов.

Аудит эффективности позволяет Счетной палате предоставлять Парламенту, Правительству, аудируемым публичным субъектам, заинтересованным учреждениям и налогоплательщикам отчеты о порядке использования публичных фондов, которые включают и рекомендации, сформулированные внешними аудиторами для выполнения критериев экономичности, эффективности и результативности.

VI.1 Эффективность программ социальной помощи

Эффективно ли администрируются фонды Программ социального пособия и направляются ли они малообеспеченным слоям населения?"

Счетная палата запланировала и провела аудит эффективности Проекта „Повышение эффективности сети социальной поддержки” в контексте обязательств по Соглашению, заключенному со Всемирным банком, с целью оценки правильности применения критериев по соответствию требованиям получателей социальных пособий, а также для определения, если фонды Программ социального пособия достигают малообеспеченных слоев населения. Вместе с тем, аудит был направлен на оценку порядка, согласно которому ответственные лица за управление программами социального пособия добиваются желаемых результатов, выявляя процессы с низким уровнем выполнения и причины, обуславливающие их невыполнение.

Аудитом были охвачены деятельность и меры, принятые как субъектами, вовлеченными в процесс внедрения нового механизма распределения 2 категорий социальной помощи (социальных пособий и пособий на холодный период года), так и учреждениями, ответственными за эту область. Аудиторская миссия была проведена на уровне МТСЗС, Социальной инспекции и 6 УСПЗС, была запрошена информация от 6 ТАЗН и от 32 АТЕ

С целью снижения бедности путем повышения эффективности системы социальной помощи Международное агентство по развитию предоставило Правительству Республики Молдова финансовую поддержку в размере 37,0 млн. долларов США посредством кредита, финансируемого в рамках Проекта „Повышение эффективности сети социальной поддержки”, внедряемого МТСЗС. Основная цель его состоит в поддержке повышения эффективности и справедливости системы социальной помощи Республики Молдова путем расширения и укрепления налоговой устойчивости Программы социальных пособий.

На протяжении 2011-2013 годов (9 месяцев) для внедрения Программ социального пособия и пособия на холодный период года, предназначенных защищать малоимущие семьи, было получено значительное финансирование в сумме 1089,3 млн. леев (эквивалент 91,3 млн. долларов США), из которых 231,2 млн. леев (эквивалент 19,2 млн. долларов США) благодаря специальному инвестиционному займу, прокредитованному МАР, которые составляют 21,2% от всех осуществленных расходов. Несмотря на то, что большинство социальных пособий было распределено регламентировано, аудиторские миссии, а также проведенные проверки установили некоторые недостатки и несоответствия при применении законодательной базы, которые определили осуществление ряда нерегламентированных выплат в течение 2008-2013 годов (9 месяцев) на общую сумму 10,7 млн. леев.

Цель аудита

Учитывая сроки, предложенные Всемирным банком, была определена в целом следующая цель аудита: „Эффективны и совместимы ли процессы и процедуры, установленные для предоставления социальных пособий и пособий на холодный период года, с задачами Проекта, и обеспечивают ли они эффективное управление выделенными фондами?”

Основные констатации

С целью укрепления институциональных способностей по внедрению реформ и осуществлению их мониторинга МТСЗС оценило свои институциональные компетенции, в том числе из области социальной защиты, в результате были внесены изменения в собственное Положение, был разработан ряд внутренних нормативных актов по мониторингу и оценке политик и программ из области социальной защиты, изучена организация и функционирование территориальных структур социальной защиты. Вместе с тем, были установлены следующие недостатки.

- *Институциональные способности МТСЗС требуют укрепления.* МТСЗС не удалось обеспечить в полной мере УСПЗС адекватными механизмами, базирующимися на элементах менеджмента эффективности, что привело к неполному внедрению реформ в рамках системы социальной защиты и территориальных структур из этой области.
- *Настоящая процедура контроля по проверке и оценке заявителя/получателя социальных пособий не определена должным образом и требует значительного улучшения.* Так, в контексте недостаточного сотрудничества между УСПЗС, местными публичными органами и МТСЗС, отсутствия ряда внутренних процедур или четких инструкций о порядке внедрения всего процесса мониторинга, процедура контроля на дому не завершалась во всех случаях ожидаемыми результатами, вследствие этого были установлены ошибки при установлении социальных пособий.

- Процесс по осуществлению мониторинга размера социального пособия и приостановления выплат, направленных на эти цели, является неэффективным и требует дополнительного регламентирования. Установлено, что некоторые УСПЗС не принимают соответствующие меры для изменения или приостановления выплат социального пособия в случае, когда выявлены нарушения при их установлении. Среди факторов, влияющих на целесообразное и своевременное приостановление установленных выплат, идентифицированы: отсутствие четких и прозрачных формализованных процедур о механизме приостановления социальных выплат; путаница и вакуум в положениях, связанных с регламентированием ответственности и санкционированием в случаях необоснованного предоставления выплат, а также бенефициаров, которые не декларируют в предусмотренные сроки все произошедшие изменения.
- *Компоненты системы внутреннего контроля в рамках УСПЗС недостаточно развиты.* В результате недостаточного развития некоторых компонентов внутреннего контроля механизм по предоставлению социального пособия не обеспечивает в надежном порядке целостность, достоверность и подлинность данных и информации, обосновывающих аспекты по принятию решений. Вследствие этого подорвана эффективность реализации ожидаемых выгод и повышение эффективности механизма по предоставлению социальных пособий, а неприменение передовых практик в области внутреннего аудита компрометирует эффективность реализации установленных задач.
- *Социальная инспекция не имеет разработанные процедуры по осуществлению контролей.* Для укрепления потенциала по надзору и контролю в сфере социальной защиты в рамках Проекта было предусмотрено создание специального механизма для выявления и сокращения числа нарушений, связанных с оказанием социальной помощи. Так, в конце 2011 года была создана Социальная инспекция, миссией которой является инспектирование порядка правильного и унитарного применения законов и других нормативных актов, которые регламентируют предоставление социального пособия и пособия на холодный период года. Аудит выявил, что, несмотря на то, что новая служба инспектирования обнаружила значительное количество выявленных нарушений, констатируя необоснованные выплаты пособий за 2008 -2013 годы (9 месяцев) на общую сумму 10,3 млн. леев, она не владеет устоявшимися техниками проведения контролей, оценкой категорией риска, что влияет на эффективность процесса инспекции в целом. Также установлено, что хотя, согласно законодательству, Социальная инспекция должна была внести предложения по усовершенствованию нормативной базы в инспектируемых областях, это не было выполнено. Так, несмотря на то, что в результате проведенных проверок чаще всего констатировались нарушения и несоответствия, связанные с установлением статуса занятости лиц - владельцев сельскохозяйственных земель, а также их доступа к выплатам социальных пособий за холодный период года, в этом аспекте Инспекция ограничилась лишь констатацией нарушений, прекращением выплат без надлежащей интерпретации законодательной базы, также не были выявлены причины и сформулированы предложения по корректировке нормативной базы.
- Ряд значимых проблем, существующих в системе социальных пособий, а именно: 1) отсутствие понятия „самостоятельно работающий в сельском хозяйстве”; 2) неправильное исчисление чистых доходов, полученных от сельскохозяйственной деятельности; 3) различная трактовка владельцев земель, которые передали земли в аренду и которые ее обрабатывают индивидуально; 4) ошибочная интерпретация некоторых законодательных положений о представлении необходимых документов, остаются нерешенными, что приводит к множеству несоответствий при установлении занимаемого статуса, создает трудности в деятельности коммунитарных социальных ассистентов, а также препятствия

для малообеспеченных семей при инициировании процесса получения социального пособия.

Выводы

Поддержка, предоставленная малообеспеченным семьям, имела положительное влияние тем, что люди трудоспособного возраста были поддержаны с целью их социального интегрирования, а пенсионеры, многодетные семьи и люди с ограниченными возможностями, которые проходят через трудный период – для улучшения их финансового положения. Политики, продвигаемые в области социальной защиты, соответствовали задачам Проекта, однако приложенные усилия в целях изменения тенденции снижения числа получателей социального пособия и пособия на холодный период года не были убедительными и эффективными, механизм по созданию сети социальной помощи и ее внедрению был подорван влиянием неэффективной системы внутреннего контроля в рамках УСПЗС, которая не обеспечивает надежные процедуры по оценке и проверке информации на всех этапах процесса предоставления социальных пособий.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- привести законодательную базу в соответствие к существующим потребностям;
- усилить действия по консолидации системы внутреннего контроля и укреплению институциональных способностей органов, вовлеченных в процесс предоставления социальных пособий;
- пересмотреть механизм по выявлению потенциальных заявителей;
- повысить ответственность указанных учреждений с целью соблюдения законодательства и обеспечения последовательности при принятии решений.

VI.2 Внедрение механизма по возврату имущества и выплате компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям

Существуют серьезные проблемы в реализации механизма по возврату имущества и выплате компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям, которые требуют скорейшего разрешения

Счетная палата запланировала проведение аудита в данной области в целях оценки эффективности выделения и использования публичных средств, предназначенных для выплаты компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям, выявления процессов и инструментов, используемых специальными комиссиями для установления и выплаты компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям, а также определения того, если средства, выделенные из государственного бюджета, распределяются в соответствии с принятыми решениями. Вместе с тем, аудит был направлен на изучение порядка, в котором компетентные органы добиваются желаемых и эффективных результатов, выявляя процессы с повышенным уровнем риска ненадлежащего выполнения задач, таким образом, были локализованы уязвимые зоны и определены причины, генерирующие нарушения.

Область аудита охватила деятельность по возврату или возмещению стоимости имущества за период 2008-2013 годов, осуществленную посредством специальных комиссий, Правительственной комиссии, а также МФ. Аудит был проведен в рамках 5 специальных комиссий и в МФ. Дополнительно была запрошена и получена информация от Правительственной комиссии и АЗОК.

На протяжении последних 18 лет (за период 1989 – 2006 годов) были приняты десятки юридических актов для решения проблем по защите жертв политических репрессий, однако их реализация привела к незначительным результатам. В этой сфере более ощутимо повысилась эффективность и соответствующая поддержка лишь в результате изменений, внесенных Парламентом, начиная с 2006 года, путем пересмотра и корректировки механизма, установленного Законом №1225-ХІІ от 08.12.1992²⁵, и позже Правительством, в 2007 году, путем внедрения в практику нового механизма по установлению и выплате компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям²⁶.

В аудируемом периоде были отмечены следующие достижения относительно реализации задач, установленных в рамках политик, связанных с аудируемой областью:

- существенный вклад Правительства в обеспечение финансовой поддержки данной области, для чего из государственного бюджета были выделены средства в сумме 117,1 млн. леев;
- на центральном уровне была создана Правительственная комиссия по проблемам жертв политических репрессий;
- специальные комиссии, созданные в рамках 32 АТЕ, принимали решения о возмещении стоимости имущества путем выплаты компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям, для 435 бенефициаров на общую сумму 139,2 млн. леев, а с учетом выплаченных траншей, им были возмещены финансовые средства в размере 90,2 млн. леев.

Общей целью аудита было определить, обеспечили ли компетентные органы внедрение надлежащего механизма для установления и выплаты компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям.

Специфические цели:

- если специальные комиссии, созданные местными исполнительными органами, располагали четкими рабочими процедурами, регулирующими операции, входящие в обязанности каждого члена комиссии;
- если порядок определения стоимости имущества или размера компенсации, подлежащих возмещению реабилитированному лицу, соответствует законодательным нормам.

Основные констатации

Кроме позитивных изменений, зарегистрированных после внедрения нового механизма возмещения стоимости имущества путем выплаты компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям, аудит выявил ряд отклонений и несоответствий правового порядка, которые, по существу, оказали негативное влияние на эффективность использования публичных средств путем допущения ненадлежащих расходов. В этом контексте были подчеркнуты следующие уязвимости механизма и инструментов, используемых аудируемыми специальными комиссиями при компенсировании выплат и надлежащего ущерба жертвам политических репрессий, которые обусловили системные проблемы, соответствия и эффективности.

- Специальные комиссии установили компенсации за имущество, которое не может быть возвращено. Хотя ст.12 (1) Закона №1225-ХІІ от 08.12.1992 исчерпывающе

²⁵ Закон №186-ХVІ от 29.06.2006 „О внесении изменения и дополнения в Закон о реабилитации жертв политических репрессий № 1225-ХІІ от 8 декабря 1992 года”.

²⁶ Постановление Правительства №627 от 05.06.2007 «Об утверждении Положения о возмещении стоимости имущества путем выплаты компенсации лицам, подвергшимся политическим репрессиям, а также выплате компенсации в случае смерти в результате политических репрессий».

предусматривает, что гражданам Республики Молдова, подвергшимся политическим репрессиям и впоследствии реабилитированным, не возвращаются участки земли, леса, многолетние насаждения, предметы, изъятые из гражданского оборота, аудитом установлено, что соответствующая проблема была интерпретирована по-разному. Так, 3 специальные комиссии, предприятия по оценке и экспертизе имущества, а также судебные инстанции приняли необоснованные решения об оплате общей стоимости земельных участков в размере 10,1 млн. леев, из которых до начала проведения аудита незаконно были выплачены компенсации на общую сумму 3,0 млн. леев. Аналогично, в 36 случаях (15,8 %) были установлены необоснованные компенсации на общую сумму 1,8 млн. леев, связанные с возмещением затрат за земельные площади, засеянные сельскохозяйственными культурами.

- Возмещение стоимости имущества было установлено на основании показаний, представленных с нарушением процессуальных норм. Игнорируя нормы, предусмотренные Гражданским процессуальным кодексом²⁷, согласно которым показания свидетелей являются доказательствами лишь в случае, когда сделаны в соответствии с процессуальными нормами, а показания должны касаться не только круга задержанных ценностей, но и того, что эти ценности перешли в собственность государства в связи с политическими репрессиями, все специальные комиссии допустили нарушения по этому разделу. Так, в 121 случае их подписи были удостоверены лишь нотариусами или примарами населенных пунктов, в которых заявитель проживал до репрессии. В результате, были установлены нерегламентированные выплаты компенсаций и неэффективное использование бюджетных средств на общую сумму 39,6 млн. леев.
- Были выплачены компенсации в отсутствие законно выданных свидетельств о праве на наследство. В результате рассмотрения внесенных заявителями заявлений, а также документов, доказывающих право наследования, в 98 случаях, составляющих 43,2 % от общего числа аудируемых заявлений, аудитом установлено признание 4 специальными комиссиями свидетельств о наследстве, которые не были составлены законно или в их отсутствие. Подчеркивается, что наиболее существенные несоответствия по этому разделу были зарегистрированы в р-не Рышкань, в 76 случаях (97,4%) были установлены нерегламентированные компенсации общей стоимостью 29,6 млн. леев.
- Была допущена выплата компенсаций жертвам политических репрессий в отсутствие отчетов об оценке недвижимого имущества. Несмотря на то, что в соответствии со ст.11 Закона №989-XV от 18.04.2002²⁸ после выполнения работ по оценке в обязательном порядке составляется отчет об оценке, который должен содержать четкое и однозначное мнение о стоимости оцененного объекта, аудитом установлено в 6 случаях, что 2 специальные комиссии приняли решения об утверждении компенсаций за недвижимое имущество на общую сумму 0,6 млн. леев в отсутствие отчетов об оценке и аргументированных расчетов. Также аудитом установлено, что в 21 (9,1%) из 230 проанализированных случаев оценщики не представили, а специальные комиссии не запросили отчеты об оценке недвижимого имущества, были представлены лишь информации или сертификаты о стоимости оцененного недвижимого имущества, на основании которых в нарушение законодательных норм были согласованы компенсации на общую сумму 3,6 млн. леев.
- Ненадлежащая деятельность Специальной комиссии из мун. Кишинэу обусловила дополнительные расходы на основании решений судебных инстанций. Так, принятие специальной комиссией ряда решений, с которыми заявители не были согласны, а также

²⁷ Ст.117, ст.129 и ст.130 Гражданского процессуального кодекса Республики Молдова, утвержденного Законом №225-XV от 30.05.2003.

²⁸ Закон об оценочной деятельности №989-XV от 18.04.2002.

нерассмотрение в установленные сроки некоторых внесенных заявлений обусловило ситуацию, в которой 34 заявителя компенсаций обратились в судебные инстанции, в результате были осуществлены расходы на основании исполнительных листов в сумме 14,6 млн. леев. Вследствие этого по 2 исполнительным листам сумма 4,6 млн. леев была выплачена за счет государственного бюджета и 10,0 млн. леев – за счет муниципального бюджета. Отмечается, что из общей суммы расходов 10,0 млн. леев, выплаченных за счет муниципального бюджета для исполнения решений судебных инстанций, только 4,3 млн. леев (43,0%) связаны с выплатой компенсаций репрессированным и реабилитированным лицам, остальные 5,7 млн. леев (57,0%) представляют собой расходы по выплате морального ущерба и несвоевременному исполнению постановлений судебных инстанций.

- Некоторые члены специальных комиссий поддержали в судебных инстанциях, вопреки законодательным положениям, интересы бенефициаров. Несмотря на то, что согласно положениям ст.12 Закона №1225-ХП от 08.12.1992, основные функции специальных комиссий состоят в соблюдении принципов правильного определения стоимости имущества и, таким образом, эффективного использования бюджетных средств, в нарушение этих положений член специальной комиссии из р-на Стрэшень в 8 случаях (27,6%) возложил на себя несвойственные ему функции, поддержав интересы бенефициаров в судебных инстанций в ущерб своих прямых полномочий.

Выводы

Хотя Закон о реабилитации жертв политических репрессий является важным шагом, реализованным в Республике Молдова с целью требования возврата имущества бенефициарам и точно предусматривает платежи, которые должны быть выплачены депортированным лицам, а также механизм по разрешению заявлений, участвующие в процессе внедрения закона стороны столкнулись с множеством проблем юридического, экономического порядка и др., результаты которых материализовались в некоторые нерегламентированные/незаконные решения, приводя к установлению необоснованных компенсаций на общую сумму **50,9 млн. леев**. На уровне специальных комиссий и ОМПУ продолжает наблюдаться пониженная способность по проверке обстоятельств, которые определяют соответствие требованиям заявителей компенсаций, связанная с невнедрением системы внутреннего контроля, а также несоответствующим регламентированием деятельности специальных комиссий, данные ситуации обусловили недостатки и уязвимость на всех этапах процесса установления компенсаций жертвам политических репрессий.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству и Правительственной комиссии по проблемам жертв политических репрессий:

- принять меры по укреплению институциональных способностей специальных комиссий путем разработки и внедрения внутренней методологии, которая предусмотрит техники и критерии для осуществления контроля и обеспечения качества деятельности, проводимой специальными комиссиями, предоставит ответы на множество процедурных вопросов, а также будет способствовать эффективному управлению средствами, направляемыми в эту область;
- создать более эффективную связь между Правительственной комиссией по проблемам жертв политических репрессий и специальными комиссиями, что повысит уровень правильного применения законодательных положений.

VI.3 Эффективность управления человеческими ресурсами в области здравоохранения

Менеджмент человеческих ресурсов Министерства здравоохранения и процедуры, внедренные публичными медико-санитарными учреждениями, способствуют ли эффективно и результативно управлению медицинским персоналом?”

Счетная палата приняла решение провести аудит области управления человеческими ресурсами системы здравоохранения, учитывая решающую роль медицинских кадров для поддержания и обеспечения развития здорового общества, а также исходя из того, что система здравоохранения может отвечать актуальным вызовам и растущим потребностям потребителей медицинских услуг только располагая достаточным, квалифицированным и равномерно распределенным медицинским персоналом.

Аудит оценил эффективность внедренных политик в области управления и развития человеческих ресурсов в государственном секторе здравоохранения, включая определение того, существуют ли четкие принципы и критерии установления норм обеспечения медицинским персоналом ПМСУ, а также оценил результативность использования средств, направленных государством с целью формирования эффективных кадров для системы здравоохранения. Область аудита включала в себя выполнение мероприятий в области управления человеческими ресурсами из системы здравоохранения за период 2009-2013 годов посредством МЗ, НЦМЗ и 5 ПМСУ: ТМА Чокана; МКБ №1; РКБ; ИНН и МЦОЗ Кишинэу. В процессе проверки дополнительно была запрошена и использована необходимая информация, полученная от 6 медицинских учебных заведений²⁹, а также от 6 ПМСУ³⁰.

- Проблема человеческих ресурсов в секторе здравоохранения находится в последние годы во главе повестки международных и национальных органов под аспектами, связанными с недостаточностью, доступом, распределением, миграцией, обучением, навыками, эффективностью, важностью, менеджментом.
- Исходя из директив Всемирной организации здравоохранения, начиная с 2007 года, Правительство Республики Молдова приступило к консолидации политики в здравоохранении и обеспечению более обоснованного и сбалансированного планирования человеческих ресурсов в области охраны здоровья³¹ в духе норм и практик Европейского союза, ориентированных на развитие национального потенциала по обеспечению справедливого доступа к интегрированным услугам здравоохранения.

Цель аудита состояла в определении того, если существующие механизмы по управлению человеческими ресурсами являются эффективными и способствуют обеспечению государственной системы здравоохранения необходимым медицинским персоналом.

Основные констатации

Несмотря на то, что были приложены значительные усилия по улучшению положения в области управления человеческими ресурсами, все-таки было установлено, что меры, принятые ответственными сторонами, не обеспечили в полной мере решения существующих проблем.

²⁹ ГУМФ им. Николае Тестемичану; Медицинские колледжи из: Бэлць, Кахул, Орхей, Унгень и и Национальный колледж медицины и фармации им.Раисы Пакало.

³⁰ ПМСУ: ИОЗМР; Институт онкологии; Институт кардиологии; МКБ „Sf. Treime”; ННПЦСМП; Клиническая больница травматологии и ортопедии.

³¹ Постановление Правительства №886 от 06.08.2007 „Об утверждении Национальной политики в области здоровья”; Постановление Правительства №1471 от 24.12.2007 „Об утверждении Стратегии развития системы здравоохранения в период 2008-2017 гг.”.

Так, хотя уровень обеспечения медицинскими работниками остается удовлетворительным, отмечается ряд основных проблем в настоящем механизме планирования и оценки потребности в медицинском персонале, а также в процессе его формирования, обучения, распределения, трудоустройства и стимулирования, а именно:

- Меры, принятые МЗ для достижения целей, предусмотренных в документах политик, согласно ожиданиям, не были полностью материализованы. Несмотря на то, что кредитные финансовые средства были направлены для разработки и утверждения Стратегии развития человеческих ресурсов, предусмотренной стратегическими политиками, этот документ не был утвержден, будучи замененным Рамочной концепцией развития человеческих ресурсов в системе здравоохранения, утвержденной МЗ. Хотя должностные лица МЗ поддерживают, что документ замененной политики по существу идентичен разработанному проекту Стратегии и имеет незначительные отличия только в подходах к существующим проблемам, на уровне предусмотренных мероприятий аудиторская миссия обнаружила ряд значительных отличий. В результате ряд мер, которые должны способствовать повышению эффективности и оптимизации использования человеческих ресурсов, существующих в системе здравоохранения, пересмотру действующего подхода к системе мотиваций, устойчивому повышению престижности медицинской профессии, внедрению экономически эффективных механизмов обеспечения медицинским персоналом дефицитных секторов, не были перенесены в Рамочную концепцию, что не обеспечит оперативного решения существующих проблем в области здравоохранения относительно развития человеческих ресурсов. Одновременно аудит указывает на юридические последствия, связанные с несоответствием законодательных положений о достоверной форме ведомственных нормативных актов, разработанных МЗ. Так, непроведение экспертизы и государственной регистрации Рамочной концепции лишило значимого элемента для формирования правового акта – требуемой формы признания законности, что ведет к недействительности указанного документа.
- **Финансовые средства, направленные государством для подготовки специалистов в области охраны здоровья**, не соизмеримы с реальным числом молодых специалистов, трудоустроенных в ПМСУ. Аудитом установлено, что за период 2009-2013 годов из бюджетных средств, направленных на обучение учеников и студентов, 109,9 млн. леев были использованы неэффективно, государство финансировало лиц, которые не желали становиться врачами или медицинскими ассистентами, подготавливая специалистов для частного сектора или работы за границей. Так, в указанном периоде из общего лиц, обучающихся за счет государственного бюджета, 757 учащихся, 510 студентов и 229 резидентов не закончили учебу в результате их исключения или ухода по собственной инициативе, что составляет в среднем 16,5% из общего числа учеников-бюджетников, зачисленных на учебу на среднее медицинское образование, 20,0% из общего числа студентов-бюджетников, зачисленных на университетское образование и, соответственно, 8,0% из общего числа резидентов, зачисленных на постуниверситетское образование. Другим сегментом, на который была направлена деятельность аудиторской группы для оценки соизмеримости средств, направленных государством на подготовку специалистов в области охраны здоровья, являлось трудоустройство молодых специалистов. Этот показатель свидетельствует о низком уровне, был определен ряд факторов, среди которых: отказ молодых специалистов трудоустроиваться на работу в другие населенные пункты, чем городские; непривлекательный уровень оплаты труда и стимулирования; неэффективность принудительных мер по выполнению взятых обязательств и др. В результате, несмотря на то, что государство финансирует формирование специалистов в течение 9-11 лет, по указанным причинам, а также вследствие неприменения договорных положений по возврату бюджетных средств не соблюдается право налогоплательщиков,

которые финансируют эти расходы по обеспечению равного доступа к качественной медицинской помощи. В дополнение, учитывая число студентов, обучающихся за счет бюджета, зачисленных в медицинские учебные заведения, которые не заканчивают учебу, а также низкий уровень распределения врачей согласно потребностям системы здравоохранения, только один из двух студентов, финансируемых из государственного бюджета, начал работать на благо общества.

- Не разработана модель стратегического планирования потребности в медицинском персонале, а процесс его планирования основывается на неполной информации. МЗ не располагает долгосрочной моделью планирования потребности в медицинских работниках, в то время как изучение передовых практик свидетельствует о том, что большинство стран обеспечивают планирование как минимум на период 15 лет. В результате, в настоящее время МЗ не знает, какой будет ситуация с врачами и медицинским персоналом в долгосрочном периоде, не удастся принимать аргументированные решения по внесению корректирующих мер на уровне политики в соответствующую область. Вместе с тем, в системе здравоохранения отсутствует хорошо продуманная методология по планированию ПМСУ потребности в человеческих ресурсах. Утвержденные МЗ нормативы не во всех случаях применимы и полезны для расчета числа необходимого учреждениям персонала, будучи рекомендованными в качестве ориентировочных.
- Не установлен механизм по трудоустройству и оплате труда врачей-резидентов. Хотя МЗ обязало руководителей ПМСУ, учредителей, ректора ГУМФ ввести в штатное расписание учреждений должности врачей-резидентов с последующим их трудоустройством и оплатой труда, оно не внесло соответствующие изменения в Закон №264-ХVI от 27.10.2005³² путем включения врачей-резидентов как субъектов права исполнять профессию врача. Кроме того, вышедшим приказом МЗ не внесло ясность о порядке внедрения этого механизма, не определив источники покрытия данных расходов. Так, для ежегодной оплаты труда только 825 врачей-резидентов, распределенных в 11 рассмотренных ПМСУ, аудит оценил, что необходимы дополнительные средства в размере около 23,0 млн. леев, этими средствами ПМСУ не располагают.
- Подразделения человеческих ресурсов в рамках ПМСУ не способствовали обеспечению прозрачности в процессе трудоустройства и отбора медицинского персонала. Так, вопреки действующим нормативным положениям, ПМСУ не публикуют вакантные должности руководителей подразделений, врачей и среднего медицинского персонала, а также не организуют конкурсы для их заполнения, что приводит к заполнению данных функций на усмотрение должностных лиц.
- Конкурсы на занятие должности руководителя ПМСУ, организованные МЗ, проводились формально и с отклонениями от нормативной базы. Аудитом установлено, что при проведении конкурсов не обеспечивается соблюдение принципов прозрачности, объективности и отбора по заслугам кандидатов, что привело к назначению на должность некоторых руководителей, которые не соответствуют в полной мере установленным условиям. Также отмечается, что МЗ не имеет созданный эффективный внутренний контроль в рамках этого процесса, не ведет учет руководителей республиканских, муниципальных и районных ПМСУ, а также не определило надежный механизм по мониторингу эффективности управления. В этих условиях назначение на должность руководителей ПМСУ на 5 лет осуществляется без увязки с достижениями в операционном управлении учреждениями.

Выводы

³² Закон о врачебной деятельности № 264-ХVI от 27.10.2005.

В соответствии с принятыми политиками в области менеджмента человеческих ресурсов начатые реформы должны быть поддержаны последовательным и надежным способом инициативами по рациональному использованию существующих кадров, адекватному и разнообразному формированию передовых кадров для системы здравоохранения. Несмотря на то, что усилия, направленные на реализацию этой цели были значительными, предпринятые действия не были убедительными и эффективными, не были полностью достигнуты ожидаемые результаты.

Рекомендации Парламенту

Поручить постоянным парламентским комиссиям: по экономике, бюджету и финансам; по социальной защите, здравоохранению и семье совместно с компетентными органами рассмотреть на совместном заседании создавшуюся ситуацию в соответствующей области для:

- внедрения ряда конкретных мер по определению приоритетов в области развития человеческих ресурсов и интенсификации деятельности по мониторингу реализации стратегических политик;
- принятия нормативной базы, которая обеспечит прозрачность процесса отбора медицинского персонала;
- создания эффективной системы контроля при проведении конкурсов на занятие должности руководителя ПМСУ, в том числе пересмотра существующей мотивационной системы в области здравоохранения.

РАЗДЕЛ VII.

Аудит информационных систем

Аудит информационных технологий (ИТ) стал одним из основных компонентов аудитов, проводимых Высшими органами аудита всего мира. Интерес к аудитам ИТ является естественным ответом на попытки все более автоматизировать правительственные операционные процессы и других организаций из публичного сектора. Используемые информационные системы должны в обязательном порядке обеспечить защиту данных и активов организации в той мере, в какой поддерживаются функциональные, финансовые аспекты, а также другие специфические задачи. В то время, когда более широкое использование ИТ способствует повышению эффективности и результативности оказываемых услуг, она (область ИТ) подвержена рискам и уязвимости, ассоциированной с компьютеризированными базами данных и бизнес приложениями, которые определяют, как правило, автоматизированную рабочую среду. Роль аудита ИТ в предоставлении подтверждения, что используемые субъектами процессы являются достаточными для управления рисками ИТ, а также уязвимостью, значима в случае, когда АИС преследуют цель получить существенные достижения в эффективности и результативности **операционных** правительственных процессов и процессов в публичном секторе.

VII.1 Прогресс и перспективы автоматизации процессов в области внутренних дел

Счетная палата инициировала аудит информационных технологий с элементами эффективности в МВД с целью идентификации регистров, услуг и внутренних процессов повышенного интереса, оценки порядка применения информационных технологий для

повышения эффективности связанной с ними деятельности, а также локализации проблематичных зон.

Исходя из области проведения аудита, в соответствии с примененными процедурами и оцененными аспектами аудиторская группа выявила многочисленные препятствия и ограничения, которые завершились скромными результатами по автоматизации процессов в области внутренних дел. Текущая ситуация представляет собой риск для возможности Министерства достигнуть свои цели в области информационных технологий и коммуникаций (ИТК), предусмотренных в законодательной базе.

Общее стратегическое развитие учреждения не включает, в качестве составных частей, направления, цели, ресурсы, сроки реализации и необходимые расходы в области ИТК. В этом аспекте не проводилось технико-экономическое обоснование или всесторонний анализ возможностей и оптимального уровня инвестиций на основе финансового и технического аргументирования, с установлением зон риска.

МВД, занимающее ключевую роль в области общественного порядка, а также в управлении активами государственной важности, не обеспечило надлежащее управление публичными средствами при закупке некоторых ИС и адекватный мониторинг выполнения ряда важных договоров. Так, произведенные МВД расходы в области ИТ не привели к ожидаемым результатам. Все это является следствием недостаточного вовлечения менеджмента МВД в процесс внедрения проектов и обеспечения соблюдения законодательной базы, а также допущения недостатков в функционировании внутренних управленческих инструментов по мониторингу выполнения договоров.

Основные констатации

В контексте оценки текущей ситуации, достигнутой результативности и дополнительной выгоды были констатированы скромные результаты, а перспективы их улучшения на ближайший период остаются неопределенными. Сложившаяся ситуация является результатом интерполяции множества внутренних и внешних факторов и усиления их последствий по причине неэффективного вовлечения должностных лиц, ответственных за каждый элемент в отдельности. Наиболее существенные причины, которые определили низкую эффективность в автоматизации внутренних процессов, являются следующие:

- распыление и разделение деятельности и ответственности, связанных с управлением областью ИТК, а также наличие различных проектов в смежных областях, разработанных раздельно. Вследствие этого стали возможны инвестиции в области, деятельность которых была частично или полностью покрыта другими проектами;
- неэффективное кооперирование и сотрудничество с другими государственными учреждениями;
- низкая доступность и точность необходимых внешних данных;
- неэффективный менеджмент проектов и несоблюдение законодательной базы в области проектов ИТК;
- недостаточное вовлечение руководства некоторых учреждений МВД во все этапы проектов в области ИТК;
- нежелание и сопротивление персонала, который должен принимать непосредственное участие во всех этапах реализации проектов;
- недостаточное оснащение вычислительной техникой;

- чрезмерная фрагментация областей автоматизации и низкая совместимость решений.

Общие оценки управления областью ИТК на основе сопоставления с национальными и международными стандартами, а также с передовой практикой выявили следующие важные аспекты, которые необходимо улучшить, с представлением рекомендаций по улучшению ситуации и исключению в будущем их негативного воздействия:

- отсутствие согласованности между стратегическими направлениями развития области внутренних дел и сектора ИТК;
- недостаточное регламентирование области ИТК, отсутствие четких и актуальных политик и процедур для основных процессов;
- непроведение инвентаризации активов (включая информацию), не были классифицированы и не установлены их владельцы;
- не была внедрена процедура управления рисками, как на уровне учреждения, так и на уровне отдельных проектов;
- необходимо улучшить обеспечение информационной безопасности и защиту персональных данных;
- создание общей коммуникационной инфраструктуры, а также функционального подразделения для поддержки, консультации и подготовки кадров.

Реализация положений Стратегии развития сектора ИТК МВД должна быть квалифицирована в качестве дорожной карты, являющейся показателем зрелости учреждения и его способности отвечать на вызовы прогресса для эффективного реформирования деятельности и получения выгоды. Интегрирование аспектов по управлению областью ИТК в стратегические цели любой деятельности в области внутренних дел и укрепление внутреннего технического и человеческого потенциала станут, безусловно, определяющим фактором успеха конечного результата

VII.2 Прогресс и перспективы автоматизации Единого регистра лицензирования

Счетная палата инициировала аудит информационных технологий с элементами эффективности в Лицензионной палате с целью идентификации регистров, услуг и внутренних процессов повышенного интереса, оценки порядка применения информационных технологий для повышения эффективности связанной с ними деятельности, а также локализации проблематичных зон.

Аудиторская группа выявила множественные препятствия и ограничения, которые обусловили скромные результаты в автоматизации процессов из области лицензирования предпринимательской деятельности. Текущая ситуация представляет значительный риск для возможностей Лицензионной палаты по реализации задач в области применения информационных технологий и коммуникаций для снижения административной нагрузки и благоприятствования предпринимательской деятельности согласно законодательным положениям.

Несмотря на то, что было осуществлено множество мероприятий, направленных прямо или косвенно на развитие автоматизированной информационной подсистемы Единый регистр лицензирования, в настоящее время в рамках Лицензионной палаты отмечается пониженный уровень эффективности по этому разделу и низкий удельный вес автоматизации бизнес

процессов, связанных с областью регламентирования путем лицензирования предпринимательской деятельности.

Аудиторская миссия выявила различные факторы и множественные препятствия, влияние которых не может быть смягчено по причине отсутствия структурированной деятельности по управлению рисками и менеджменту проектов. Так, учитывая сложность аспектов, необходимых автоматизировать, значительное влияние имели отрицательные эффекты, усиливая неблагоприятную ситуацию в области информационных технологий и коммуникаций на уровне страны, недофинансирования сектора и сдержанности внешних факторов.

Отмечается, что намеченные цели по автоматизации Единого регистра лицензирования не были достигнуты, а в настоящее время возможности по улучшению ситуации можно рассматривать только с перспективы концептуализации нового подхода к порядку автоматизации процессов, связанных с областью лицензирования. Так, в условиях наличия ряда технических и функциональных проблем соответствующая подсистема не может обеспечить на толерантном уровне точность, достоверность, целостность и наличность данных. Это генерирует ассоциированные риски и напрямую влияет на процесс формирования и функционирования других важных систем, из которых отметим Государственный регистр правовых единиц и электронную услугу „э-лицензирование”.

В настоящее время Лицензионная палата, как и большинство государственных учреждений, по различным причинам сталкивается с проблемами в обеспечении надлежащего и эффективного управления областью ИТК, а именно:

- отсутствие возможности обеспечить учреждение достаточным квалифицированным персоналом в области ИТК и высокая текучесть кадров вследствие низкого уровня оплаты труда специалистов ИТ, которые, хотя и работают в публичных учреждениях, не имеют статус государственного служащего;
- общий низкий уровень знаний и культуры работников в сфере ИТК;
- отсутствие стратегических направлений развития сектора ИТК и некорреляция инициатив в этой области со стратегическими целями учреждения;
- незначительные и лишенные непрерывности инвестиции в область;
- неэффективность внутренних процессов с точки зрения их автоматизации;
- отсутствие описания бизнес процессов и частые изменения в нормативной и методологической базе;
- неполное регламентирование области ИТК в стране;
- отсутствие/неточность информационных ресурсов, классификаторов и идентификаторов.

В создавшейся ситуации, исходя из значимости области, зависимости движения данных и выгоды, которая может быть получена путем автоматизации процессов, важно конструктивное сотрудничество между заинтересованными сторонами: МЭ, МИТС, ГП „ЦГИР „Registru””, ГП „Государственной регистрационной палатой” и другими учреждениями, которые выдают акты, имеющие разрешительный характер в области.

VII.3 Информационная система менеджмента публичного долга

Счетная палата инициировала аудит информационных технологий с элементами эффективности в Министерстве финансов, Директорате кредитной линии при Министерстве

финансов и ГП „Fintehinform” с целью оценки эффективности по автоматизации в области менеджмента публичного долга сквозь призму предоставления результатов, соблюдения специфической законодательной базы с установлением проблем и ограничений в области, а также с идентификацией методов и адекватных путей по оптимизации результатов.

Используемые в рамках субъекта ИС должны обеспечить эффективность бизнес процессов менеджмента публичного долга, а также минимизировать риск и возможные отрицательные воздействия, связанные с человеческим фактором (ошибки и/или возможные мошеннические намерения).

В результате оценки создавшейся ситуации, полученной эффективности и предоставления дополнительной стоимости были констатированы скромные результаты, перспективы по улучшению ситуации в ближайший период были неопределенными. Нынешняя ситуация является результатом интерполяции множества внутренних и внешних факторов и усилением их вследствие неэффективного вовлечения руководящих лиц, ответственных за каждый элемент в отдельности.

Исходя из того, что ИС „МФАПД” представляет собой решение software, приобретенное в пакете, его адаптирование к потребностям Министерства финансов было ограничено. Адаптация и актуализация в соответствии с законодательно-нормативными положениями были произведены под эгидой разработчика (UNCTAD) при поддержке ГП „Fintehinform”, но не завершились автоматизацией всех процессов, относящихся к аудируемой области (не произошло интеграции всех регистров). В настоящее время ИС „МФАПД” обеспечивает лишь часть из процесса отчетности, необходимого субъекту, вместе с тем используемые приложения при ведении государственных регистров не были сертифицированы.

Отмечается, что применяемые решения в настоящее время сталкиваются с рядом технических проблем и ограничений, которые не позволяют автоматизировать относящиеся к ним процессы и вовлекают риски, ассоциированные с использованием этих приложений, из которых отметим следующие:

- общая зависимость от разработчика (UNCTAD). Многие из технических проблем не были устранены в течение длительного периода времени и еще существуют. Вместе с тем, версия 5.3 ИС „МФАПД” морально устарела, с 2009 года существует версия 6.0, которая в настоящее время используется во многих странах;
- ИС „МФАПД” не представляет собой комплексного решения, которое будет удовлетворять требованиям Министерства финансов по автоматизации внутренних процессов, связанных с аудируемой областью, таким образом, не может быть обеспечено повышение эффективности деятельности;
- в условиях недостаточного уровня общих контролей ИТ и в связи с износом оборудования могут иметь место события, которые повлияют на безопасность, целостность и наличность данных. Возможность коррупции, уничтожения или неавторизованных изменений данных не может быть полностью исключена, а в случае совершения этих явлений – не сможет быть выявлена;
- функциональные способности, а также возможности информационного взаимодействия не могут обеспечить достижение задач по автоматизации бизнес-процессов Министерства финансов в аудируемой области.

Для надлежащего функционирования используемых приложений необходима их интероперабельность и осуществление обмена данными в автоматизированном порядке без вовлечения человеческого фактора. Неэффективный обмен данными может повлиять на

качество содержащейся в государственных регистрах информации, таким образом, имеется риск, что она не будет соответствовать требованиям целостности, точности и достоверности данных.

В настоящее время МФ, а также многие государственные учреждения сталкиваются с проблемами в обеспечении эффективного управления областью ИТК в аудируемой области из-за различных мотивов:

- отсутствие концептуального видения по развитию и содержанию ИС менеджмента публичного долга;
- отсутствие приоритетности направления инвестиций, в том числе финансовых средств;
- общий низкий уровень знаний и культуры работников в области информационной безопасности;
- отсутствие стратегических направлений развития области ИТК и некорреляция инициатив в данной области со стратегическими задачами учреждения;
- незначительные и лишенные непрерывности инвестиции в аудируемую область;
- неэффективность внутренних процессов с перспективы их автоматизации;
- неполное регламентирование области ИТК в стране.

В этом отношении, любая предварительная автоматизация подвержена значительным рискам, не было возможным обеспечить эффективность и результативность внутренних бизнес-процессов МФ. Следует отметить, что область менеджмента публичного долга выявлена в качестве важной области для реализации задач субъекта и считается своевременным рассмотреть возможность автоматизации ИС менеджмента публичного долга в целом.

Справка: Отмечается, что в ходе аудиторской миссии субъект оценил возможности с целью идентификации общего знаменателя относительно концепции *государственные регистры*, относящиеся к менеджменту публичного долга. Так, по предложению субъекта были внесены некоторые изменения в Закон №419-ХVI от 22.12.2006, в том числе путем замены понятия *государственных регистров* понятием *отчет*.

Выводы

Для выявления однозначных путей в подходе к существующим проблемам по разделу автоматизации процессов путем широкого применения информационных технологий приоритетным является более активное и эффективное вовлечение Правительства в управление и строгое осуществление мониторинга проектов ИТ, а также в правильное определение приоритетов по финансированию.

Вовлечение всех государственных учреждений, ответственных за первичное формирование или регистрацию данных или событий, в создание единого интегрированного информационного пространства на уровне страны должно рассматриваться в качестве первоочередной задачи, которая должна продвигаться Правительством и уполномоченными в данной области учреждениями.

РАЗДЕЛ VIII.

Аудиты, реализованные в соответствии с международными обязательствами

VIII.1 Аудит проектов, финансируемых из внешних источников

В течение последних лет, учитывая европейский вектор Республики Молдова, деятельность Счетной палаты была ориентирована на проведение аудитов в областях общественного интереса, в которых Правительство продвигает реформы, поддерживаемые партнерами по развитию из Европейского сообщества и другими международными партнерами. В этом контексте, исходя из своего мандата, Счетная палата ответственна за представление донорам, Парламенту Республики Молдова, Правительству и, не в последнюю очередь, гражданскому обществу достоверной информации о соответствующем и эффективном использовании средств финансирования.

VIII.1.1 Проект „Услуги здравоохранения и социальной помощи”

С целью повышения доступа к услугам здравоохранения и социальной помощи Всемирный банк/Международная ассоциация по развитию предоставила Правительству Республики Молдова два последовательных кредита на общую сумму около 27,2 млн. долларов США на основании Финансовых соглашений от 03.07.2007 и, соответственно, от 20.12.2011 для внедрения Проекта „Услуги здравоохранения и социальной помощи”, период освоения которого был установлен на 2007-2014 г.г..

Функции по менеджменту Проекта были делегированы: МЗ для модернизации системы здравоохранения было выделено 22,3 млн. долларов США (Компонент 1 и подкомпонент 3.1) и МТСЗС для улучшения системы социальной помощи и защиты было выделено 5,3 млн. долларов США (Компонент 2 и подкомпонент 3.2), получение результатов было предусмотрено в финансовых соглашениях.

Так, для достижения установленных показателей по поддержке реформы и развитию системы медицинской помощи МЗ осуществило деятельность по: (i) разработке и внедрению Национальных счетов в здравоохранении, развитию потенциала и регламентированию частно-государственного партнерства, а также развитию и реформе человеческих ресурсов в системе здравоохранения; (ii) разработке стратегии по расширению покрытия обязательным медицинским страхованием и внедрению системы финансирования поставщиков медицинских услуг, базирующейся на показателях эффективности и сложности пролеченного случая; (iii) развитию системы первичной медицинской помощи путем восстановления первичных медицинских учреждений в сельских населенных пунктах; (iiii) оценке потенциала больниц для их модернизации.

В целях укрепления функций Правительства по выявлению бедных слоев населения, МТСЗС реализовало деятельность по внедрению Программы социальной помощи, ориентированной на облегчение сбора и эффективную обработку информации для процесса адекватного принятия решений.

Цель аудита состояла в формулировании выводов о надлежащем и эффективном управлении финансовыми средствами, выделенными в рамках Проекта „Услуги здравоохранения и социальной помощи”, основанных на аудиторских доказательствах, а также о результатах внедрения деятельности, предусмотренной Проектом.

Основные констатации

В МЗ и некоторых структурах, вовлеченных в реализацию деятельности Проекта, сквозь призму компетенций и ответственности по администрированию операционных расходов Компонента 1 установлено, что деятельность была распределена на 4 подкомпонента, выполнение которых в

апреле 2014 года было завершено или находилось на этапе завершения. Применяя различные методы, в том числе посещение на месте 20 центров здоровья из сельской местности, аудитом установлено, что большинство показателей были достигнуты, вместе с тем были допущены некоторые несоответствия и выявлены проблематичные ситуации. Так,

- не была разработана законодательно-нормативная база для разрешения Национальных счетов здравоохранения на уровне страны, не были представлены данные частными поставщиками услуг, функционирующими в области здравоохранения, и не были опубликованы годовые отчеты НСЗ;
- не была разработана и принята стратегия по человеческим ресурсам в результате игнорирования предложений и рекомендаций вовлеченных консультантов, была утверждена лишь Рамочная концепция развития человеческих ресурсов в системе здравоохранения, что может отрицательно повлиять на качество оказываемой населению медицинской помощи и не обеспечивает устойчивость этой области;
- не были полностью реализованы рекомендации консультанта по постепенному переходу на национальном уровне до 2014 года на новую систему оплаты, базирующейся на сложности пролеченного случая, она была внедрена в 2013 году без учета достаточного уровня подготовки медицинских учреждений страны;
- не был осуществлен надлежащий мониторинг выполнения работ по строительству центров здоровья в сельской местности, что определило в большинстве случаев затягивание их выполнения, а в некоторых случаях – неэффективное использование кредитных средств. Также, 23 бенефициарами восстановленных объектов недвижимости (центров здоровья) не была обеспечена регистрация имущественных прав на объекты публичной собственности в размере 41,3 млн. леев;
- не были разработаны положения о процедурах мониторинга использования стандартных клинических протоколов рабочего места для семейных врачей, что снижает возможность управления процессом по внедрению или возможному их изменению;
- не была определена ключевая деятельность, связанная с ограничением барьеров по поставке частных услуг здравоохранения и интегрированному предоставлению частных и публичных услуг в Республике Молдова.

Проверки аудита в МТСЗС установили некоторые ошибки и отклонения по:

- регистрации финансовых операций, связанных с приемом/передачей оборудования ИТ;
- увеличению установленного срока разработки программного обеспечения в результате трудностей, с которыми столкнулись в процессе его разработки;
- не были зарегистрированы права интеллектуальной собственности на разработанное программное обеспечение с целью уклонения от риска нарушения имущественных прав МТСЗС.

Выводы

Аудиторская миссия обобщает, что Проект „Услуги здравоохранения и социальной помощи” является поддержкой для реализации устойчивого вектора Правительства, ориентированного на эффективность и результативность расходов для медицинского и социального секторов Республики Молдова, которое путем реализации запланированной деятельности поддержало инициирование реформ в этих секторах.

Для обеспечения более эффективного и устойчивого внедрения инициированных изменений аудиторская миссия внесла ответственным публичным органам ряд рекомендаций с целью устранения выявленных недостатков и консолидации усилий по достижению в целом предложенных целей.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- информировать о полной реализации предложенных целей для реформирования политик в области здравоохранения и социальном секторе с сообщением, при необходимости, Парламенту.

VIII.1.2 Проект „Повышение эффективности сети социальной поддержки”

В целях инициирования реформ в сфере социальных пособий Правительство Республики Молдова подписало с Международной ассоциацией развития Финансовое соглашение в сумме, эквивалентной 22,9 млн. специальных прав заимствования или 37 млн. долларов США, которое было ратифицировано Законом №174 от 28.07.2011³³.

На основе финансовой поддержки, предоставленной в форме кредита, Правительство способствует повышению эффективности и справедливости системы социального обеспечения посредством Проекта “Повышение эффективности сети социальной поддержки”, который должен быть внедрен Министерством труда, социальной защиты и семьи за период 2011-2016 годов.

Аудит финансовых ситуаций Проекта “Повышение эффективности сети социальной поддержки” за 2013 год был инициирован и проведен по запросу Всемирного банка в соответствии с условиями, предусмотренными Финансовым соглашением.

Цель аудита состояла в идентификации того, если система финансового менеджмента и контроля, действующая в рамках Проекта, обеспечивает достоверное и точное составление финансовой отчетности. Она также была направлена на формирование реальных заключений относительно того, если промежуточные финансовые отчеты и бюджетные финансовые отчеты за 2013 год, по всем существенным аспектам, предоставляют достоверное и объективное отражение финансовых ситуаций.

Выводы

В результате проведения аудита счета о выполнении бюджета за 2013 год и оценки функциональности внутреннего контроля аудиторы сделали выводы, что система финансового менеджмента и контроля, внедренная МТСЗС по реализации Проекта, обеспечивает достоверность финансовых ситуаций, не были установлены отклонения, несоответствия и необоснованные расходы.

Аудиторская группа составила безусловное мнение об аудируемых финансовых ситуациях. Так, финансовые ситуации, закрытые МТСЗС 31.12.2013 и отраженные в промежуточных финансовых отчетах, бюджетных финансовых отчетах по всем значимым аспектам предоставляют реальное и верное отражение финансовых ситуаций Проекта.

³³ Закон о ратификации Финансового соглашения между Республикой Молдова и Международной ассоциацией развития для реализации Проекта "Повышение эффективности сети социальной поддержки" №174 от 28.07.2011.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- оценить и проводить периодический мониторинг реализации Проекта путем оценки и постоянной идентификации рисков, характерных компонентам и этапам его внедрения для минимизации нежелательных результатов.

VIII.2 Аудит окружающей среды

Осознание глобальных проблем окружающей среды быстро росло, акценты были поставлены особенно на важные субъекты, а также уничтожение лесов, загрязнение вод, эрозию и неустойчивое использование земель и др. Повышение уровня деятельности, а также и необходимость выявления ответственных лиц за загрязнение, их причин предполагают информирование последствий таких действий. Вместе с тем, становится важным проверка деклараций, сделанных различными ответственными учреждениями в отчетах об окружающей среде, в свою очередь они должны быть подвергнуты независимому внешнему аудиту.

Так, в контексте аудита окружающей среды акцент сделан на ситуацию активов и пассивов окружающей среды, соответствие с законодательством и национальными и международными соглашениями, а также на меры, принятые аудируемым субъектом для продвижения принципов экономичности, эффективности и результативности деятельности по охране окружающей среды.

VIII.2.1 Охрана и устойчивое использование речных водных ресурсов

Устойчивое использование речных водных ресурсов в Республике Молдова предполагает принятие мер по устойчивому управлению водными ресурсами посредством обеспечения охраны количественного и качественного состояния водных ресурсов, защиты воды от разрушающих действий, а также путем освоения потенциала вод с учетом требований по устойчивому развитию общества и согласно международным документам, участником которых является Республика Молдова, включая директивы сообщества *acquis* в данной области. В то же время, в соответствии с Соглашением об ассоциации³⁴ Республика Молдова включилась в совместный подход к вопросу управления качеством водных ресурсов, гармонизируя свое законодательство с законодательными актами Европейского союза и международными инструментами.

Государственная политика в области использования и охраны речных водных ресурсов направлена на обеспечение устойчивого использования и их охрану, а также обустройство защитных зон водных экосистем.

Цель аудита состояла в оценке того, если существующие и применяемые механизмы позволяют проводить политику устойчивого управления речными водными ресурсами.

Аудит проанализировал реализацию задач государственной политики по устойчивому использованию речных водных ресурсов, исполнение полномочий отраслевыми органами и наличие необходимых инструментов для их выполнения. Аудиторская миссия проводилась в МОС, как центральном специализированном органе, доказательства были накоплены и у других органов, наделенных полномочиями в данной области.

³⁴ Соглашение об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с одной стороны, и Республикой Молдова, с другой стороны.

Одновременно, исходя из интересов прибрежных государств реки Дунай и необходимости пересмотра достигнутого прогресса в соответствии с Конвенцией по сотрудничеству в области охраны и рационального использования реки Дунай, были проанализированы реализация положений Конвенции, полученные результаты по этому разделу и влияние участия Республики Молдова в Конвенции. В этом отношении в качестве *подзадачи* аудита была определена оценка применяемых инструментов и проводимой деятельности для выполнения обязательств в соответствии с Конвенцией по охране реки Дунай.

Основные констатации

Аудит выявил некоторые проблемы по разделу политики в данной области, так и по управлению водными ресурсами, а именно:

- в Республике Молдова управление использованием и охраной речных водных ресурсов не обосновано стратегией развития водных ресурсов, не было определено направление развития и менеджмент речных водных ресурсов;
- неустановление приоритетности политик, таких как концепция, стратегия, программа и план действий в данной области, указывает на отсутствие единообразия и последовательности в разработке документов политик государства;
- при отсутствии стратегии в данной области не установлены релевантные ключевые задачи и не аргументированы соответствующими оценками финансовые потребности. В то же время не были детально запланированы мероприятия, направленные на создание благоприятных условий для водного сектора и определение принципов и методов, характерных интегрированному менеджменту водных ресурсов;
- одновременно, специализированные органы не завершили разработку планов управления гидрографическими бассейнами, аудит указывает на важность установления конкретных мероприятий для обеспечения охраны речных водных ресурсов путем снижения негативного влияния и уменьшения источников загрязнения;
- были генерированы значительные убытки водным ресурсам в результате несоблюдения некоторыми экономическими агентами положений нормативной базы путем проведения ряда работ в поймах рек;
- в ходе проведения аудиторской миссии были выявлены случаи, когда в отсутствие необходимых согласований были проведены работы по добыче песка из реки Прут. Так, ГП „Речной порт Унгень” периодически осуществляет очистные и дноуглубительные работы реки Прут, координируя свои действия с ЧП „Căpitănia Portului Giurgiulești” и МТДИ. Одновременно, указанные работы не были согласованы с экологическими органами, а были проведены в отсутствие обоснованных исследований и проектов относительно их воздействия на водные ресурсы;
- по мнению специалистов в данной области, несанкционированные работы по добыче песка имеют серьезные последствия для экосистем природных водных бассейнов, приводя к исчезновению рыбы. Эти работы ставят под угрозу существующие на реках гидротехнические сооружения по причине замещения твердых слоев русел. Вместе с тем, извлечение песка и гравия, рассматриваемых как природные фильтры воды, снижает способность самоочищения речных вод, что приводит к увеличению затрат на очистку воды для использования в питьевых целях;
- выявлена недостаточность информирования общества, а также его низкое вовлечение в процесс охраны речных водных ресурсов, вместе с тем констатируя общее интегрирование проблем по окружающей среде в программах и деятельности МПО. Анализ и

систематизация информации, представленных МПО, свидетельствует о низком вовлечении населения в принятие решений по охране и использованию речных вод, а также по окружающей среде в целом, общество не было проинформировано о рисках, связанных с загрязнением и неадекватным управлением речными водными ресурсами;

- отсутствие подразделений или специалистов из области окружающей среды в рамках МПО, которые будут вовлечены в деятельность по охране и использованию речных водных ресурсов. Полученные от МПО данные указывают, что только в 4 случаях (из 27) имеются подразделения с полномочиями в области окружающей среды, что не обеспечивает качественный уровень эксплуатации и охраны речных вод, внесенные ГЭИ указания не были рассмотрены и решены;
- отдельное управление МПО экономическими проблемами окружающей среды приводит к отсутствию интегрирования задач по охране окружающей среды. Выдача местными публичными органами разрешений по размещению и функционированию экономических субъектов вблизи рек и их экосистем в отсутствие согласования с экологическими органами (ГЭИ) приводит к необеспечению защиты водоохранных зон рек;
- слив в реки сточных вод без обеспечения достаточной их очистки приводит к возникновению значительных рисков для окружающей среды, ситуация была обусловлена и плачевным состоянием очистных станций. Большинство станций по очистке сточных вод функционируют с очень низкими показателями и требуют капитальной реконструкции, поэтому неочищенные сточные воды сливаются в реки. За период 2010-2013 годов число эффективно функционирующих станций постоянно снижалось (от 26 в 2010 году до 4 единиц в 2012 году);
- несмотря на то, что законодательно-нормативная база устанавливает пределы/ограничения по загрязнению речных вод, достижения по данному разделу очень небольшие. Не взяты в расчет „затраты” на окружающую среду и связанные с ассоциированными источниками отрицательного воздействия на реки, не соблюдался принцип „загрязняющая сторона оплачивает”, данный принцип транспонирован европейским законодательством путем Рамочного соглашения по предотвращению и возмещению ущерба на основании ответственности за окружающую среду;
- в настоящее время платежи за загрязнение и санкционирование за нарушение водоохранного режима рек являются незначительными по сравнению со стоимостью по реабилитации водных экосистем. Например, несмотря на то, что очистные станции регламентировано вносят плату за загрязнение поверхностных вод (2,7 млн. леев ежегодно), за отчетный период выбросы исключительно загрязненных вод в результате нефункционирования очистных станций наносят более значительный ущерб, чем взимаемая плата (23,3 млн. леев/ежемесячно);
- неразграничение прибрежных водоохранных зон рек приводит к препятствиям по их содержанию и охране. Несмотря на то, что нормативная база предусматривает принятие мер по установлению прибрежных водоохранных зон и полос рек и водоемов, до настоящего времени не были разграничены связанные с ними участки земель, Агентство „Apele Moldovei” не разметило на участке границы водоохранных зон и полос путем указателей соответствующей модели.

В отсутствие рабочего плана действий с детальным описанием намерений и необходимой деятельности для выполнения обязательств в соответствии с *Конвенцией по сотрудничеству в области охраны и рационального использования реки Дунай*, не определены сильные и слабые институциональные и правовые аспекты, а также невозможно оценить стоимость внедрения. В

то же время не были определены механизмы по координированию и организации, не установлены приоритеты и определены задачи в этом отношении, а координирование внедрения положений Конвенции рабочей группой, а также ее деятельность четко не регламентированы, не были составлены протоколы заседаний рабочей группы из страны.

В контексте, в котором считается обоснованным интегрирование в национальное законодательство ряда политик, а также обработка сточных вод, снижение концентрации нитратов, предотвращение и контроль за загрязнением, Республика Молдова в настоящее время находится на начальном этапе адаптации нормативной базы к положениям Конвенции. Так, в конце 2013 года нормативными актами были утверждены положения о предотвращении загрязнения вод от сельскохозяйственной деятельности, требования по сбору, очистке и сбросу сточных вод в систему канализации и/или водоемы для городских и сельских населенных пунктов.

В то же время, Республика Молдова не обеспечена методами, деятельностью и достаточными оперативными мерами по применению ряда технологий, связанных с наименьшими рисками. Сбрасываемые в реку Прут сточные воды, особенно очистными станциями, не обрабатываются соответствующим образом, взятые ГЭИ пробы свидетельствуют о потенциально сильном загрязнении поверхностных вод. Согласно данным ГГС отмечается очень большая концентрация загрязнителей, особенно вниз по течению от городских населенных пунктов, которые не имеют станций по очистке сточных вод, и при слиянии с притоками реки Прут.

Выводы

Управлению речными водными ресурсами в Республике Молдова не обеспечивает эффективное внедрение секторных политик, а необходимые инструменты и механизмы в этом отношении должны быть завершены. В то же время аудит установил, что данная область не имеет исчерпывающе установленных задач, а меры, которые необходимо принять, подробно не запланированы и не предусматривают принципы и методы, соответствующие интегрированному менеджменту водных ресурсов.

Реализация положений Конвенции по сотрудничеству в области охраны и рационального использования реки Дунай в Республике Молдова не сопровождается применением инструментов и осуществлением надлежащей деятельности, которая обеспечит охрану и рациональное использование реки Дунай.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- разработать и утвердить Стратегию о водных ресурсах, в том числе речных;
- координировать совместно с МТИД и МОС работы, связанные с проведением работ в водоохраных зонах рек.

VIII.2.2 Устойчивое использование сельскохозяйственных земель

Зависимость экономики от сельского хозяйства и косвенно от ресурсов почвы определяет эту область в качестве одной из важных для устойчивого развития страны. Важность и актуальность области обусловила инициирование Счетной палатой аудита окружающей среды по устойчивому использованию сельскохозяйственных земель для определения степени, в какой реализована деятельность по ее охране, а также для выявления трудностей и их причин при внедрении политик в данной области.

Цель аудита была установлена для получения ответа на вопрос: *Является ли государственная политика в области устойчивого использования сельскохозяйственных земель достаточно и адекватно развитой, а компетентные органы располагают соответствующими и эффективными инструментами для реализации установленных задач?*

Основные констатации

Аудит выявил некоторые проблемы как по разделу политик в данной области, так и при управлении земельными ресурсами, так:

- в отсутствие специального закона о почве сложно разрабатывать политику в области сельскохозяйственных земель, которая обеспечит охрану сельскохозяйственных земель и функций по окружающей среде, экономических, социальных и экологических функций. Отраслевой центральный орган в данной области указал в качестве одной из основных причин безрассудного использования сельскохозяйственных земель отсутствие органического закона, как закона о почве, который бы включал надзор за качественным состоянием сельскохозяйственных земель и регламентирование их использования;
- в этих условиях становится трудным обеспечить регламентирование деятельности по защите, сохранению и улучшению качества почв, основанной на научных, агротехнических и организационных принципах. Разработка закона о почве становится неотложной необходимостью, так как Республика Молдова, которая присоединилась к сообществу *acquis*-у, обязана соблюдать европейские требования в данной области;
- не был выявлен интегрированный подход в развитии территорий, он имел хаотичный характер и не учитывается гармонизация экономических, социальных, экологических и культурных политик, установленных на национальном и местном уровне. Наиболее значительная часть населенных пунктов развивается без планов развития или развитие их осуществляется без учета уязвимости ряда сельскохозяйственных зон из соседних мест и без оценки влияния на сельскохозяйственные земли;
- устойчивое управление земельными ресурсами требует политик и планирования, которые базируются на знаниях, связанных с масштабами и природой земельных ресурсов, порядком, в котором земельный участок был выделен для использования, и что даст это использование;
- осуществление мониторинга состояния сельскохозяйственных земель и принятие ряда решений являются сложными в условиях отсутствия соответствующей информации об их состоянии. Так, установлено, что деятельность по улучшению, повышению плодородия, организации и планированию сельскохозяйственных земель не осуществляется на основании данных и детальной информации о почвах, уровне деградации, ее физико-химических параметрах. Этими данными фрагментарно располагают АЗОК, МСХПП, подведомственные учреждения и МПО, не будучи интегрированными в единую базу данных;
- специализированные органы центрального публичного управления не планируют и не осуществляют деятельность по внесению рекомендаций пользователям сельскохозяйственных земель по: организации севооборота и его ротации; соблюдению структуры сельскохозяйственных культур; научному обоснованному внесению удобрений, земельному улучшению;
- вместе с тем, зарегистрированная информация в актуальной системе данных Земельного кадастра (площадь) не позволяет осуществлять проверку данных по причине отсутствия соответствующих картографических материалов (материалов, актуализованных графическим учетом). В сельских населенных пунктах инженеры по регламентированию

земельного режима используют материалы графического учета, которые не актуализованы. В этих условиях не обеспечивается соответствующий обмен данными с другими информационными системами, не был обеспечен строгий контроль представляемых данных на всех уровнях;

- в отсутствие систематической деятельности по эффективному контролю в области рационального использования и защиты сельскохозяйственных земель установлены недостатки в рамках мониторинга по их устойчивому использованию. Так, выявлено отсутствие деятельности, которая включает постоянный мониторинг качества земельных ресурсов, являющейся законными полномочиями АЗОК, которое должно осуществлять контроль за соответствием противоэрозионных мер и по улучшению земель, а также об использовании их по назначению и в соответствии с требованиями, установленными законом. В этом отношении МСХПП не установило деятельность по контролю за выполнением мер по защите почв в рамках сельскохозяйственного производства в соответствии с имеющими полномочия в данной области;
- необеспечение эффективного экологического мониторинга не способствует защите сельскохозяйственных земель, так как не была установлена деятельность или реализованы эффективные и систематические мероприятия по этому разделу. Территориальные экологические инспекции, имеющие соответствующие полномочия, не во всех случаях устанавливают и реализуют деятельность по осуществлению систематического контроля за предпринятием действий по предотвращению эрозий пользователями сельскохозяйственных земель, недопущением их загрязнения или соблюдением норм, которые позволяют защитить окружающую среду и использовать сельскохозяйственные земли в той мере, которая предотвратит их нерациональную эксплуатацию;
- несоблюдение технологий по обработке почвы, а также деградация сельскохозяйственных земель связаны включительно с чрезмерным раздроблением сельскохозяйственных земель. В условиях повышенного раздробления сельскохозяйственных земель отмечаются организационные и институциональные недостатки в базе регламентирования аграрного сектора, а также отсутствие потенциала по эффективному самоуправлению ею. Установлено и ухудшение условий окружающей среды в результате интенсивного сельскохозяйственного производства и невозможности применения экономически жизненных и дружественных окружающей среде сельскохозяйственных практик.

Мелиоративные работы и деятельность по улучшению земель, реализованная в соответствии с Программой сохранения и повышения плодородия почв на 2011-2020 годы, не во всех случаях оказывают существенное влияние на улучшение почв, повышение плодородия сельскохозяйственных земель или защиту почвы.

В соответствии с информацией, предоставленной ИПАЗП им. Николая Димо, некоторые утвержденные проекты и выполненные в рамках указанной Программы работы с научной точки зрения не соответствуют во всех случаях мерам по сохранению, повышению плодородия почв или предотвращению и/или борьбе с эрозией (3 проекта на сумму 3,1 млн. леев).

Выводы

Отсутствие специальной правовой базы о почве приводит к распылению полномочий ответственных лиц в данной области, что определяет недостаток интегрированного менеджмента сельскохозяйственных земель, таким образом, необходима деятельность и дополнительные инструменты передового сельскохозяйственного производства и дружественного окружающей среде. В то же время, необходимо установить конкретные задачи и подробные мероприятия для реализации деятельности, характерной устойчивому использованию сельскохозяйственных земель.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- идентифицировать решения о концентрации полномочий, в том числе путем предоставления рычагов и механизмов центральному отраслевому органу для устойчивого управления сельскохозяйственными землями;
- пересмотреть Программу сохранения и повышения плодородия почв на 2011-2020 годы путем исключения деятельности, не связанной с улучшением сельскохозяйственных земель.

Поручить постоянным парламентским комиссиям: по сельскому хозяйству и пищевой промышленности, по окружающей среде и климатическим изменениям:

- рассмотреть, завершить и внести на утверждение проект закона о почве.

РАЗДЕЛ IX.

Аудиты, реализованные по запросу парламентских фракций

Согласно ст.30 Закона №261-XVI от 05.12.2008, Счетная палата самостоятельно определяет программу своей деятельности, а также порядок ее реализации. Вместе с тем, Парламент или парламентские фракции один раз в полугодие вправе запросить Счетную палату о проведении определенных аудиторских мероприятий, не предусмотренных в утвержденной годовой программе. За отчетный период по запросу парламентских фракций Счетная палата провела 2 аудиторские миссии:

- аудит соответствия финансового менеджмента ГП „ЦГИР „Registru”” - по запросу фракции Коммунистической партии Республики Молдова;
- аудит соответствия управления публичными фондами Управлением здравоохранения Муниципального совета Кишинэу, запрос поступил от фракции Либеральной партии реформаторов Республики Молдова.

IX.1 Финансовый менеджмент ГП „ЦГИР „Registru””

Государственное предприятие „Центр государственных информационных ресурсов „Registru”” с уставным капиталом, полностью принадлежащим государству, а функции учредителя возложены на МИТС, уполномочен вести основные государственные информационные регистры, некоторые государственные регистры, а также составлять и изготавливать документы государственной важности.

В результате финансово-экономической деятельности ГП „ЦГИР „Registru”” получило в 2013 году прибыль в размере 10,0 млн. леев или на 1,4 млн. леев больше по сравнению с предыдущим годом. На ситуацию по основным показателям финансово-экономической деятельности повлияло формирование дебиторской задолженности, зарегистрированной в размере 39,7 млн. леев, особенно скомпрометированной – 13,9 млн. леев, и обязательств – 100,8 млн. леев, в том числе 60,3 млн. леев – авансовые платежи за неоказанные услуги.

Цель аудита состояла в оценке соответствия финансового менеджмента ГП „ЦГИР „Registru”” для подтверждения того, что финансовые операции и соответствующие им информации по всем существенным аспектам соответствуют законодательным положениям.

Основные констатации

Исходя из результатов аудиторской деятельности, Счетная палата отмечает, что финансовый менеджмент ГП „ЦГИР „Registru””, в основном, является функциональным и свидетельствует о разумном подтверждении по существенным аспектам соответствия управления финансовыми средствами и недвижимым имуществом.

Вместе с тем, аудитом установлено допущение множества несоответствий и недостатков, особенно:

- наличие дебиторской задолженности (в том числе скомпрометированной), образование обязательств, увеличение расходов на основную деятельность за счет непроизводительных расходов, отрицательно влияющих на финансовую ситуацию, а в результате на размер тарифов;
- несоответствие управления имуществом фондами, выраженное путем неотражения в отчетности стоимости администрируемого имущества, нерегистрации прав собственности, несоответствия и неэффективности сдачи в наем/пользование неиспользованных помещений, отчуждения значительной части имущества путем создания дочерних предприятий с изменением формы собственности, занижения стоимости государственного имущества, а также их финансирования в условиях убыточной деятельности;
- сохранение проблематичной ситуации по применению тарифов, не утвержденных в законных и прозрачных условиях, было отмечено отсутствие обоснования затрат, включенных в настоящее время в платежи, взимаемые за оказанные услуги, имеющие социальные последствия.
- Одновременно, повторно выявлено наличие тех же недостатков и несоответствий в финансовом менеджменте предприятия, установленных и предыдущими аудитами Счетной палаты в условиях невнедрения внесенных рекомендаций.

Совокупность констатаций свидетельствует о следующем:

- хотя в результате финансово-экономической деятельности ГП „ЦГИР „Registru”” получило прибыль в сумме 10,0 млн. леев, увеличившись по сравнению с предыдущим годом, предприятие должно выявить пути постоянной оптимизации затрат;
- регистрация расходов, не связанных с основной деятельностью (2,3 млн. леев), они были отнесены на расходы от операционной деятельности, повлияв на финансовый результат;
- необеспечение надлежащего формирования резервов предприятия (на 201,9 млн. леев больше) обусловило недостоверное отражение некоторых показателей из финансового отчета;
- неотражение в установленном порядке в бухгалтерском учете администрируемого имущества, особенно стоимости земельных участков, переданных в пользование (36,7 млн. леев);
- непринятие мер для регламентированного закрепления права собственности на 16 участков стоимостью 29,5 млн. леев;
- необеспечение идентификации данных о реально управляемом имуществе с данными из списка объектов недвижимого имущества, являющихся публичной собственностью государства, утвержденного Правительством;

- неадекватный менеджмент и отсутствие процедур внутреннего контроля в аспекте передачи в наем/пользование помещений привели к непоступлению некоторых возможных доходов в незначительной сумме (0,6 млн. леев);
- допущение формирования неликвидных остатков материальных ценностей, не используемых в технологическом процессе (3,7 млн. леев) привело к отвлечению финансовых средств и осуществлению неэффективных расходов на их хранение;
- сохранение дебиторской задолженности в существенной сумме (39,7 млн. леев), в том числе скомпрометированной (13,9 млн. леев) и с риском невозврата (7,0 млн. леев) в результате невыполнения обязательств дебиторами;
- образование кредиторской задолженности (100,8 млн. леев) в основном перед физическими лицами за изготовление документов, неправильно зарегистрированной в бухгалтерском учете как авансы;
- контрактация коммерческих кредитов и кредитной линии (44,3 млн. леев) обусловила дополнительные расходы на сумму 1,3 млн. леев;
- на менеджмент предприятия по разделу закупок товаров, работ и услуг повлиял низкий уровень соответствия деятельности рабочей группы по закупкам, а также неквалификация его в качестве закупающего органа в результате неиспользования законно предусмотренных прав;
- недостатки и несоответствия при установлении и применении тарифов на оказываемые услуги, связанные с отсутствием утвержденной в законном порядке методологии по определению размера тарифов на услуги, в том числе предоставленные в срочном режиме, влияют на финансово-экономическую ситуацию предприятия и имеют социальное последствие;
- неправильное применение косвенных производственных расходов, включенных в тарифы на оказание услуг, обусловило непоступление некоторых возможных доходов;
- неравномерность применения установленного уровня рентабельности к себестоимости всех оказываемых услуг, а также завышенный коэффициент на некоторые услуги привели к поступлению некоторых дополнительных доходов, удельный вес которых является незначительным;
- несоблюдение собственных положений по изменению/обоснованию размера тарифов на некоторые виды оказываемых услуг;
- применение коэффициентов за срочность и фиксированных тарифов на некоторые услуги в отсутствие регламентирования и их обоснования, в результате были получены чистые дополнительные доходы (6,6 млн. леев);
- отсутствие Внутреннего положения, исчерпывающе регламентирующего разрешение спонсорства, предоставленного при бесплатном или частично оплачиваемых услугах по документированию населения, и определения источников покрытия расходов, произведенных на эти цели.

Выводы

Отмечается пониженный уровень менеджерской дисциплины, который выражается путем ненадлежащего управления имуществом, допущения осуществления неэффективных расходов, отражения результатов, сопровождающихся некоторыми несоответствиями, неадекватного регламентирования в процессе закупок, допущения скомпрометированной дебиторской

задолженности и с риском невозврата, формирования обязательств и повышения уровня долгов, а также отсутствия соответствующей тарифной политики.

В этом контексте возникает необходимость укрепления финансового менеджмента и интенсификации развития элементов системы внутреннего контроля с целью обеспечения надлежащего управления публичными фондами.

В результате несоблюдения общих правил организации и ведения бухгалтерского учета, а также составления финансовой отчетности финансовый менеджмент предприятия не обеспечил в полной мере достоверность, правильность и полноту некоторых финансово-экономических показателей и надлежащее управление администрируемым публичным имуществом, что выражается путем: неполного поступления доходов, определенное отсутствием утвержденной в законном порядке методологии, и несоответствиями при установлении/актуализации и применении тарифов на оказываемые услуги; допущения множества несоответствий при управлении администрируемым имуществом, особенно связанных с учетом и его регистрацией, были отмечены риски по необеспечению целостности имущества и понесение некоторых нерациональных расходов при их управлении; сохранения/постоянного роста дебиторской задолженности, в том числе скомпрометированной и с риском невозврата; допущения неэффективных расходов при закупках товаров, работ и услуг в отсутствие точного анализа по обеспечению рационального и эффективного использования имеющихся финансовых средств, эти ситуации обусловлены нефункционированием некоторых элементов системы внутреннего контроля.

Ситуация по дебиторской задолженности (39,7 млн. леев), особенно скомпрометированной (13,9 млн. леев), а также допущение кредиторской задолженности (100,8 млн. леев, в том числе 60,3 млн. леев – непокрытые услуги) представляет риск несбалансированности финансовых результатов предприятия, очевидна необходимость консолидации действий МИТС, в качестве учредителя, и руководящих органов ГП „ЦГИР „Registru”” с целью проведения анализа и постоянного мониторинга его деятельности.

Рекомендации Парламенту

Поручить Правительству:

- утвердить Методологию по определению размера тарифов на услуги, оказываемые Государственным предприятием „Центр государственных информационных ресурсов „Registru””;
- регламентировать ограничения в случае образования государственными предприятиями дочерних предприятий путем снижения стоимости имущества государства в результате изменения формы собственности.

IX.2 Основные констатации аудита соответствия управления публичными фондами Управлением здравоохранения Муниципального совета Кишинэу

На 2013 год Управлению здравоохранения Муниципального совета Кишинэу (далее - Управлению здравоохранения) были выделены из муниципального бюджета Кишинэу финансовые средства в сумме 37,8 млн. леев, кассовые и фактические расходы составили 37,6 млн. леев (99,4%), ориентированные преимущественно для поддержания деятельности муниципальных публичных медико-санитарных учреждений (34,1 млн. леев).

Цель аудита состояла в получении достаточной уверенности в том, что организованная Управлением здравоохранения система ФМК гарантирует, что администрирование имущества,

а также осуществление финансовых операций имеют законный и регламентированный характер.

Основные констатации

Аудит выявил:

- неопределенные ситуации, создавшиеся вследствие назначения на должность временно исполняющего обязанности начальника Управления здравоохранения, и делегирования ему ряда полномочий, которые не подпадают под положения законодательных норм, что может привести к некоторым разногласиям по вышедшим актам в процессе управления выделенными средствами и по трудовым отношениям;
- неактуализацию менеджментом субъекта документов по институциональным аспектам;
- нерегламентирование порядка установления отдельных доплат к заработной плате и/или несоответствующее документирование ряда действий, что обусловило осуществление некоторых неаргументированных выплат/расходов;
- ненадлежащее управление и учет публичного имущества, выраженные путем: нерегистрации в установленном порядке имущественного права на объекты недвижимости (3 объекта недвижимости стоимостью 2,5 млн. леев); отражения в бухгалтерском учете остатков полностью изношенных ценностей и не используемых в деятельности учреждения; непроведения инвентаризации имущества при изменении управляющего и на конец отчетного периода. Эти ситуации обусловили несоответствие реального наличия ресурсов и обязательств с отражением в бухгалтерском учете;
- несоответствия в процессе осуществления расходов по объекту недвижимости, находящемуся в администрировании Управления здравоохранения, выраженные: закупкой и выполнением работ по капитальному ремонту здания по ул. Букурешть №35 с отклонениями от законодательных положений (непроведение технической экспертизы здания, неразработка проекта выполнения работ, дробление объемов работ на отдельные договора, несоответствие победившей оферты требованиям по квалификации, изменение контрактованных работ, несоблюдение процедур окончательной приемки выполненных работ и др.); несоблюдением Управлением здравоохранения положений законодательной базы при организации и проведении процедур закупок для приобретения работ по капитальному ремонту зданий муниципальных публичных медико-санитарных учреждений, медицинского оборудования для их оснащения и услуг здравоохранения. Таким образом, Управлению здравоохранения была передана роль закупающего органа, заменив полномочия муниципальных публичных медико-санитарных учреждений, бенефициаров товаров и работ;
- несоответствия были допущены муниципальными ПМСУ при приеме и оплате некоторых неконтрактованных работ; при оплате ряда предусмотренных сметой работ, но не выполненных; не был проведен мониторинг срока выполнения закупленных работ; допущено увеличение цен на некоторые работы по дополнительным договорам по сравнению с первоначально контрактованной сметой;
- недостаточный мониторинг соблюдения положений договоров закупок определил поставку с опозданием медицинского оборудования; несоответствие спецификаций компонентов договора с указанными в налоговых накладных и протоколах ввода в эксплуатацию основных средств создало невозможность подтверждения качества продукции;

- отсутствие мониторинга по надлежащей регистрации и выдаче муниципальными ПМСУ товаров и услуг (наборов аксессуаров для глюкометров; лекарств; молочных продуктов для детей; стоматологических услуг).

В ходе проверки отражения в учете экономических сделок и относящимся к ним расходов были выявлены некоторые ситуации, когда регистрация была произведена до документирования экономических фактов или на основании документов, предназначенных для другого учреждения (муниципальных публичных медико-санитарных учреждений).

Выводы

Менеджерская недисциплинированность в рамках Управления здравоохранения Муниципального совета Кишинэу создала предпосылки для допущения некоторых несоответствий и недостатков в процессе управления публичными фондами. Вместе с тем, деятельность публичного учреждения сопровождалась некоторыми несоответствиями, обусловленными актами, выпущенными Генеральным примаром мун. Кишинэу.

Заключение

В итоге хотелось бы отметить, что независимо от происхождения и назначения публичных средств Счетная палата, в качестве внешнего аудитора, проверяет, если публичные фонды правильно отражены в бухгалтерском учете, поступили и израсходованы в соответствии с положениями законодательно-нормативной базы, а также рассматривается и анализируется, если публичные субъекты консолидируют все усилия для получения в своей деятельности оптимального соотношения между выделенными средствами и достигнутыми результатами.

Разнообразие национальных государственных потребностей и постоянно меняющаяся среда развития приносят новые требования и вызовы для Счетной палаты. Таким образом, мы поставлены в ситуацию, чтобы справиться с изменениями и предотвратить их нежелательные эффекты для общества, возлагая на себя активную роль. Очень важно констатировать, где были нарушены законодательные положения и где были незаконно и неэффективно израсходованы публичные средства, однако в равной степени очень важно восстановить этот ущерб и не допускать наличия его в будущем. Для достижения существенного прогресса в этом направлении является жизненно важным улучшить финансовый менеджмент всех сторон, вовлеченных в управление и аудит публичных фондов.

Приложения

*Приложение №1
к Отчету об управлении и использовании
публичных финансовых средств
и публичного имущества*

Список постановлений, принятых Счетной палатой за период ноябрь 2013 года - сентябрь 2014 года, и аудируемых субъектов

№ п/п	Название постановления	Кол-во отче- тов аудита	Аудируемые субъекты
1.	Постановление №57 от 5 ноября 2013 года „По Отчету аудита информационных технологий с элементами эффективности „Какой реальный прогресс был достигнут и каковы перспективы автоматизации процессов в области внутренних дел?“	1	Министерство внутренних дел; Служба информационных технологий МВД; Генеральная инспекция полиции; Бюро миграции и убежища Субъекты, от которых была запрошена информация: Центр электронного управления; ГП „ЦГИР „Registru““; ГП „Центр специальных телекоммуникаций“; ГП Центральное национальное бюро Интерпола; Департамент Пограничной полиции; Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций
2.	Постановление №58 от 25 ноября 2013 года „По Отчету аудита бюджетов и управления публичным имуществом в рамках местных	1	Аппарат председателя района; примэрии г. Кантемир, коммун Готешть, Чобалакчия, Циганка, Лингура и с. Лэргуца, 11 муниципальных предприятий (МП „Gospodăria locativ-comunală

	публичных органов района Кантемир за 2011-2012 годы”		Cantemir”, МП „Apă-Canal Cantemir”, МП „Colser-Servicii”, МП „Umbra Plopuului”, МП „Biroul de proiectare-producere a arhitecturului principal al r-lui Cantemir”, МП „Codrii Cociuliei”, МП „Lina-Cristalina”, МП „Stoianovca-Service”, МП „Tart-Local-Service”, МП „Sadîc-Servis”, МП „Primcan”). Аудиторские доказательства были собраны в: 27 примэриях, ГНИ Кантемира, районном Отделе статистики Кантемира, Территориальном кадастровом органе Кантемира, Государственной регистрационной палате Кахула
3.	Постановление №59 от 25 ноября 2013 года „По Отчету аудита соответствия финансового менеджмента за 2012 год в Министерстве окружающей среды и Национальном экологическом фонде”	1	Министерство окружающей среды; Национальный экологический фонд; 12 бенефициаров экологических грантов, выделенных за счет средств НЭФ
4.	Постановление №63 от 13 декабря 2013 года „По Отчету аудита управления публичным имуществом Агентством «Moldsilva» и подведомственными предприятиями за 2011-2012 годы.”	1	Агентство „Moldsilva” и 8 предприятий по лесному хозяйству (Кишинэу, Бэлць, Единец, Глодень, Шолдэнешть, Орхей, Сорока, ИЛИЛ)
5.	Постановление №64 от 13 декабря 2013 года „По Отчету аудита бюджетов и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Ниспорень за 2011-2012 годы”	1	Аппарат председателя района; Управление финансов, УОМС, Отдел культуры; примэрии: г. Ниспорень, сел/коммун: Болдурешть, Юрчень, Вэрзэрешть, Грозешть, Милешть, Бурсук, Маринич, Шишкань, Бэлэнешть Аудиторские доказательства были собраны в 15 субъектах: ПМСУ РБ, ПМСУ ЦСВ и примэрии сел/коммун: Збероая, Вынэторь, Бэлэурешть, Бэрбоень, Болцун, Брэтулень, Кэлимэнешть, Чорешть, Чутешть, Кристешть, Селиште, Солтэнешть, Валя-Трестиень
6.	Постановление №65 от 17 декабря 2013 года „По Отчету аудита эффективности „Эффективно ли администрируются фонды Программ социального пособия и направляются ли они малообеспеченным слоям населения?””	1	МТСЗС; Социальная инспекция и 6 УСПЗС, отобранных из территориальных структур социального страхования
7.	Постановление №1 от 4 февраля 2014 года „По Отчету аудита эффективности в области окружающей среды „Охрана и устойчивое использование речных водных ресурсов”	1	Министерство окружающей среды и 4 подведомственных учреждения: Государственная экологическая инспекция; Агентство „Apele Moldovei”; Национальный экологический фонд; Государственная гидрометеорологическая служба, были собраны доказательства, проведено интервьюирование/направлены вопросники 27 органам местного публичного управления и

			экономическим агентам, ответственным за загрязнение водных ресурсов рек, а также была запрошена информация от центральных специализированных органов
8.	Постановление №2 от 7 февраля 2014 года „По Отчету аудита соответствия в Агентстве по лекарствам и медицинским изделиям по визированию, утверждению и формированию цен на лекарства за 2012-2013 годы”	1	Агентство по лекарствам и медицинским изделиям Аудиторские доказательства были собраны в Министерстве здравоохранения
9.	Постановление №3-S от 20 февраля 2014 года „По Отчету аудита финансовых ситуаций, соответствия управления публичными фондами/ имуществом в Службе информации и безопасности в 2013 году”	1	Служба информации и безопасности
10.	Постановление №4-S от 25 февраля 2014 года „По Отчету аудита финансовых ситуаций и соответствия управления публичными фондами в Агентстве материальных резервов в 2013 году”	1	Агентство материальных резервов
11.	Постановление №5 от 27 февраля 2014 года „По Отчету аудита информационных технологий с элементами эффективности „Какими были реальные достижения и каковы перспективы автоматизации Единого регистра лицензирования?””	1	Лицензионная палата; Субъекты, от которых была запрошена информация: Центр электронного управления; ГП „ЦГИР „Registru””; Государственная регистрационная палата”
12.	Постановление №11 от 18 марта 2014 года „По аудиту соответствия управления публичными фондами и финансовых ситуаций Министерства молодежи и спорта, в том числе некоторых подведомственных ему учреждений за 2013 бюджетный год”	2	Центральный аппарат Министерства молодежи и спорта, а также 12 подведомственных учреждений: Централизованная бухгалтерия, Спортивный центр по подготовке национальных сборных команд; Республиканская спортивная специализированная школа по теннису; Спортивная специализированная школа олимпийских резервов; Республиканская спортивная специализированная школа по футболу; Республиканская спортивная специализированная школа по акробатике и регби; Специализированная спортивная школа по легкой атлетике (мун. Кишинэу); Специализированная спортивная школа по гребле на байдарках и каноэ, Спортивная специализированная школа по футболу; Специализированная спортивная школа по плаванию; Республиканская спортивная специализированная школа по борьбе дзюдо и ГП

			«Легкоатлетический манеж», мониторируемое Министерством молодежи и спорта
13.	Постановление №12 от 25 марта 2014 года „По Отчету аудита соответствия финансового менеджмента Государственного предприятия „Центр государственных информационных ресурсов „Registru”” за 2013 год	1	ГП „ЦГИР „Registru””
14.	Постановление №13 от 28 марта 2014 года „По Отчету аудита соответствия относительно разгосударствления публичной собственности и постприватизационной деятельности за 2012-2013 годы”	1	Агентство публичной собственности Аудит использовал информацию, дополнительно запрошенную от центральных специализированных органов (Министерства финансов; Национального банка Молдовы; Агенства земельных отношений и кадастра), а также от компаний по недвижимости относительно средних рыночных цен на недвижимость и прилегающие земельные участки
15.	Постановление №21 от 8 апреля 2014 года „По Отчету аудита соответствия администрирования публичных фондов в рамках муниципальных предприятий за 2013 год”	1	225 МП, созданных ОМПУ мун. Кишинэу и районов Единец, Дрокия, Флорешть, Сынджерей, Фэлешть, Унгень, Орхей, Теленешть, Хынчешть, Анений Ной, Кахул
16.	Постановление №22 от 6 мая 2014 года „По Отчету операционного аудита Проекта „Услуги здравоохранения и социальной помощи” за период 2011 – 2013 годов”	1	Министерство здравоохранения; Министерство труда, социальной защиты и семьи Аудиторские доказательства были получены от НМСК; 20 центров здоровья; бюро социальных ассистентов из районов Кахул, Вулкэнешть, Окница, Орхей, Штефан Водэ, Хынчешть, Чимишлия, Ниспорень, Кантемир, Анений Ной и Леова
17.	Постановление №23 от 16 мая 2014 года „По Отчету аудита соответствия	1	Министерство финансов и 5 специальных комиссий

	с элементами эффективности „Существуют серьезные проблемы в реализации механизма по возврату имущества и выплате компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям, которые требуют скорейшего разрешения””		
18.	Постановление №25 от 20 мая 2014 года „По Отчету аудита соответствия управления публичными фондами Министерством транспорта и дорожной инфраструктуры и некоторыми подведомственными субъектами”	1	Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры; ГП „Administrația de Stat a Drumurilor”; АО „Drumuri Criuleni”; АО „Drumuri Ialoveni”; АО „Drumuri Strășeni”; АО „Drumuri Bălți”; ГП „Calea Ferată din Moldova”
19.	Постановление №26 от 26 мая 2014 года „Об Отчете аудита по Отчету Правительства об исполнении бюджета государственного социального страхования за 2013 год”	1	Национальная касса социального страхования
20.	Постановление №27 от 12 июня 2014 года „По Отчету аудита соответствия исполнения бюджетов и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Анений Ной за 2013 год”	1	Аппарат председателя района; Управление финансов; примэрии г. Анений Ной, сел/коммун Кетросу, Джямэна, Гура Быкулуй, Хырбовэц, Булбоака, Телица Аудиторские доказательства были собраны в: 26 ОМПУ в рамках АТЕ из района Анений Ной; ГНИ Анений Ной; РУС Анений Ной, ГП „Cadastru” и ТКО Анений Ной; ГРП; ЭИ Анений Ной
21.	Постановление №29 от 13 июня 2014 года „По Отчету аудита соответствия финансового менеджмента в Национальной комиссии по финансовому рынку за 2013 бюджетный год”	1	Национальная комиссия по финансовому рынку
22.	Постановление №30 от 27 июня 2014 года „Об Отчете аудита по Отчету Правительства об исполнении государственного бюджета за 2013 год”	1	Министерство финансов
23.	Постановление №31 от 27 июня 2014 года „По аудиту менеджмента публичного долга и информационных систем менеджмента в Министерстве финансов, Директорате кредитной линии при Министерстве финансов и ГП „Fintehinform”	2	Министерство финансов и Директорат кредитной линии при Министерстве финансов; ГП „Fintehinform”, со сбором доказательств в Национальном банке Молдовы
24.	Постановление №32 от 27 июня 2014 года „По Отчету аудита	1	Министерство труда, социальной защиты и семьи

	финансовой отчетности по Проекту “Повышение эффективности сети социальной поддержки” за 2013 год”		
25.	Постановление №33 от 30 июня 2014 года „По Отчету аудита соответствия исполнения бюджетов и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Фэлешть за 2013 год”	1	Аппарат председателя района; ГУФЭ; УОМС; Теоретический лицей „Mihai Eminescu”; ОМПУ I уровня (г. Фэлешть, села/коммуны Чолаку Ной, Сэрата Веке, Албинецул Векь, Кэлугэр, Фэлештий Ной, Таксобень, Глинжень, Ишкалэу, Пырлица) Аудиторские доказательства собраны в: УСПЗС; Отделе культуры; ПМСУ РБ; ПМСУ ЦСВ и 23 примэриях сел/коммун
26.	Постановление №34 от 30 июня 2014 года „По Отчету аудита соответствия бюджетного исполнения и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Леова за 2013 год”	1	Аппарат председателя района; примэрии г.Леова и г. Яргара, 4 муниципальные предприятия (МП „Salubr-Leova”, МП „Servicii Beștemac”, МП „Biroul de sistematizări și proiectări din Leova”, МП „Servicii Cazangic”) Аудиторские доказательства были получены в: 25 примэриях; ГНИ Леова; Районном отделе статистики Леова; Территориальном кадастровом органе Леова, филиале Хынчешть Государственной регистрационной палаты
27.	Постановление №35 от 3 июля 2014 года „Об Отчетах аудитов финансовых ситуаций и соответствия управления публичными фондами в Публичном медико-санитарном учреждении Национальном научно-практическом центре скорой медицинской помощи и Публичном медико-санитарном учреждении Институте онкологии в 2013 году”	2	ПМСУ Национальный научно-практический центр скорой медицинской помощи; ПМСУ Институт онкологии
28.	Постановление №36 от 3 июля 2014 года „Об Отчете аудита по Отчету Правительства об исполнении фондов обязательного медицинского страхования за 2013 бюджетный год”	1	Национальная медицинская страховая компания
29.	Постановление №37 от 10 июля 2014 года „По Отчету аудита финансовых ситуаций Центра по правам человека за 2013 бюджетный год”	1	Центр по правам человека
30.	Постановление №38 от 15 июля 2014 года „По Отчету аудита окружающей среды по устойчивому использованию сельскохозяйственных земель”	1	Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности; Министерство окружающей среды; Агентство земельных отношений и кадастра Доказательства и информация были запрошены от других центральных отраслевых органов
31.	Постановление №39 от 21 июля 2014 года „По Отчету аудита	1	Министерство здравоохранения; Национальный центр менеджмента в здравоохранении, а также 5

	<p>эффективности „Менеджмент человеческих ресурсов Министерства здравоохранения и процедуры, внедренные публичными медико-санитарными учреждениями, способствуют ли эффективному и результативному управлению медицинским персоналом?“</p>		<p>ПМСУ: Республиканская клиническая больница; Муниципальная клиническая больница №1; Институт неврологии и нейрохирургии; Территориальная медицинская ассоциация Чокана; Муниципальный центр общественного здоровья мун. Кишинэу.</p> <p>Субъекты, от которых была запрошена информация: Государственный университет медицины и фармации УМФ им. Николае Тестемицану; Медицинские колледжи из: Бэлць, Кахул, Орхей, Унгень; Национальный колледж медицины и фармации им.Раисы Пакало; Институт онкологии; Институт кардиологии; Муниципальная клиническая больница „Sf. Treime”; Клиническая больница травматологии и ортопедии; Национальный научно-практический центр скорой медицинской помощи; Научно-исследовательский институт по охране здоровья матери и ребенка</p>
32.	<p>Постановление №40 от 22 июля 2014 года „По Отчету аудита соответствия администрирования налога на добавленную стоимость Таможенной службой в 2013 году”</p>	1	Таможенная служба
33.	<p>Постановление №41 от 22 июля 2014 года „По Отчету аудита соответствия использования публичных финансовых средств и управления публичным имуществом Таможенной службой и некоторыми таможами за 2013 год”</p>	1	Таможенная служба; подведомственные таможи (Кишинэу, Кахул, Бендер, Бричень, Бэлць, Леушень и Унгень)
34.	<p>Постановление №42 от 23 июля 2014 года „По Отчету аудита соответствия исполнения бюджетов и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Теленешть за 2013 год”</p>	1	Аппарат председателя района, УФ, УО, УСПЗС; примэрии г.Теленешть, сел/коммун Киштелница, Скорчень. Субъекты, от которых были получены аудиторские доказательства: 26 ОМПУ в рамках АТЕ района Теленешть; ГНИ Теленешть; УС Теленешть; ТКО Теленешть; ГРП.
35.	<p>Постановление №44 от 24 июля 2014 года „По Отчету аудита соответствия администрирования налога на добавленную стоимость Государственной налоговой службой в 2013 году”</p>	1	Главная государственная налоговая инспекция, Государственная налоговая инспекция мун.Кишинэу, Главное управление администрирования крупных налогоплательщиков и 9 территориальных налоговых инспекций (ГНИ Яловень, ГНИ Стрэшень, ГНИ Кэлэрашь, ГНИ Орхей, ГНИ Ниспорень, ГНИ Хынчешть, ГНИ Тараклия, ГНИ Леова и ГНИ Сорока)
36.	<p>Постановление №45 от 24 июля 2014 года „По Отчету аудита соответствия использования</p>	1	Главная государственная налоговая инспекция, территориальные государственные налоговые

	<p>публичных средств и управления публичным имуществом Главной государственной налоговой инспекцией и некоторыми территориальными государственными налоговыми инспекциями за 2013 год”</p>		<p>инспекции из: мун. Кишинэу, Анений Ной, Яловень, Орхей, Тараклия и Кантемир Аудиторские доказательства были получены от ГП „Fiscservinform”</p>
37.	<p>Постановление №46 от 25 июля 2014 года „Об Отчете аудита соответствия управления публичными фондами Управлением здравоохранения Муниципального совета Кишинэу за 2013 бюджетный год”</p>	1	<p>Управление здравоохранения Муниципального совета Кишинэу</p>
ВСЕГО		40	630

*Приложение №2
к Отчету об управлении и использовании
публичных финансовых средств
и публичного имущества*

**Заключения/выводы, составленные аудиторами Счетной палаты в результате аудиторских миссий,
проведенных в аудированных субъектах за период ноябрь 2013 года - сентябрь 2014 года**

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
1.	Постановление №57 от 05.11.2013	Отчет аудита информационных технологий с элементами эффективности „Какой реальный прогресс был достигнут и каковы перспективы автоматизации процессов в области внутренних дел?“	Министерство внутренних дел; Служба информационных технологий МВД; Генеральная инспекция полиции; Бюро миграции и убежища	1	-	-	-	-
2.	Постановление №58 от 25.11.2013	Отчет аудита бюджетов и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Кантемир за 2011-2012 годы	Аппарат председателя района; примэрии г. Кантемир, коммун Готешть, Чобалакчия, Циганка, Лингура и с. Лэргуца, 11 муниципальных предприятий (МП „Gospodăria locativ-comunală Cantemir”, МП „Apă-Canal Cantemir”, МП „Colser-Servicii”, МП „Umbra Plopului”, МП „Biroul de proiectare-producere a arhitecturului principal al r-lui Cantemir”, МП „Codrii Cociuliei”, МП „Lina-Cristalina”, МП „Stoianovca-Service”, МП „Tart-Local-Service”, МП „Sadfic-Servis”, МП „Primcan”). Также, некоторые	1	-	-	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
			аудиторские доказательства были собраны в: 27 примэриях, ГНИ Кантемира, районном Отделе статистики Кантемира, Территориальном кадастровом органе Кантемира, Государственной регистрационной палате Кахула					
3.	Постановление №59 от 25.11.2013	Отчет аудита соответствия финансового менеджмента за 2012 год в Министерстве окружающей среды и Национальном экологическом фонде	Министерство окружающей среды; Национальный экологический фонд и 12 бенефициаров экологических грантов, выделенных за счет средств НЭФ	1	-	-	-	-
4.	Постановление №63 от 13.12.2013	Отчет аудита управления публичным имуществом Агентством «Moldsilva» и подведомственными предприятиями за 2011-2012 годы	Агентство „Moldsilva” и 8 предприятий по лесному хозяйству (Кишинэу, Бэлць, Единец, Глодень, Шолдэнешть, Орхей, Сорока, ИЛИЛ)	1	-	-	-	-
5.	Постановление №64 от 13.12.2013	Отчет аудита бюджетов и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Ниспорень за 2011-2012 годы	Аппарат председателя района; Управление финансов, УОМС, Отдел культуры; примэрии: г. Ниспорень, сел/коммун: Болдурешть, Юрчень, Вэрзэрешть, Грозешть, Милешть, Бурсук, Маринич, Шишкань, Бэлэнешть Аудиторские доказательства были собраны в 15 субъектах: ПМСУ РБ, ПМСУ ЦСВ и примэрии сел/коммун: Збероя, Вынэторь, Бэлэурешть, Бэрбоень, Болцун, Брэтулень,	1	-	-	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
			Кэлимэнешть, Чорешть, Чутешть, Кристешть, Селиште, Солтэнешть, Валя-Трестиень					
6.	Постановление №65 от 17.12.2013	Отчет аудита эффективности „Эффективно ли администрируются фонды Программ социального пособия и направляются ли они малообеспеченным слоям населения?“	МТСЗС; Социальная инспекция и 6 УСПЗС, отобранных из территориальных структур социального страхования	1	-	-	-	-
7.	Постановление №1 от 04.02.2014	Отчет аудита эффективности в области окружающей среды „Охрана и устойчивое использование речных водных ресурсов“	Министерство окружающей среды и 4 подведомственных учреждения: Государственная экологическая инспекция; Агентство „Apele Moldovei“; Национальный экологический фонд; Государственная гидрометеорологическая служба	1	-	-	-	-
8.	Постановление №2 от 07.02.2014	Отчет аудита соответствия в Агентстве по лекарствам и медицинским изделиям по визированию, утверждению и формированию цен на лекарства за 2012-2013 годы	Агентство по лекарствам и медицинским изделиям	1	-	-	-	-
9.	Постановление №3-S от 20.02.2014	Отчет аудита финансовых ситуаций, соответствия управления публичными фондами/имуществом в Службе информации и безопасности в 2013 году	Служба информации и безопасности	-	-	1	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
10.	Постановление №4-S от 25.02.2014	Отчет аудита финансовых ситуаций и соответствия управления публичными фондами в Агентстве материальных резервов в 2013 году	Агентство материальных резервов	-	-	1	-	-
11.	Постановление №5 от 27.02.2014	Отчет аудита информационных технологий с элементами эффективности „Какими были реальные достижения и каковы перспективы автоматизации Единого регистра лицензирования?“	Лицензионная палата	1	-	-	-	-
12.		Отчет аудита соответствия управления публичными фондами Министерством молодежи и спорта, в том числе некоторыми подведомственными ему учреждениями за 2013 бюджетный год	Центральный аппарат Министерства молодежи и спорта, а также 12 подведомственных учреждений: Централизованная бухгалтерия, Спортивный центр по подготовке национальных сборных команд; Республиканская спортивная специализированная школа по теннису; Спортивная специализированная школа олимпийских резервов; Республиканская спортивная специализированная школа по футболу; Республиканская спортивная специализированная школа по акробатике и регби; Специализированная спортивная школа по легкой атлетике (мун. Кишинэу); Специализированная спортивная школа по гребле на байдарках и каноэ, Спортивная специализированная школа по футболу; Специализированная	1	-	-	-	-
13.	Постановление №11 от 18.03.2014	Отчет аудита финансовых ситуаций Министерства молодежи и спорта, в том числе некоторых подведомственных учреждений за 2013 бюджетный год		-	1	-	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
			спортивная школа по плаванию; Республиканская спортивная специализированная школа по борьбе дзюдо и ГП «Легкоатлетический манеж», мониторизируемое Министерством молодежи и спорта					
14.	Постановление №12 от 25.03.2014	Отчет аудита соответствия финансового менеджмента Государственного предприятия „Центр государственных информационных ресурсов „Registru” за 2013 год	ГП „ЦГИР „Registru””	1	-	-	-	-
15.	Постановление №13 от 28.03.2014	Отчет аудита соответствия относительно разгосударствления публичной собственности и постприватизационной деятельности за 2012-2013 годы	Агентство публичной собственности	1	-	-	-	-
16.	Постановление №21 от 08.04.2014	Отчет аудита соответствия администрирования публичных фондов в рамках муниципальных предприятий за 2013 год	225 МП, созданных ОМПУ мун. Кишинэу и районов Единец, Дрокия, Флорешть, Сынжерей, Фэлешть, Унгень, Орхей, Теленешть, Хынчешть, Анений Ной, Кахул	1	-	-	-	-
17.	Постановление №22 от 06.05.2014	Отчет операционного аудита Проекта „Услуги здравоохранения и социальной помощи” за период 2011 – 2013 годов	Министерство здравоохранения; Министерство труда, социальной защиты и семьи	1	-	-	-	-
18.	Постановление	Отчет аудита соответствия с элементами эффективности	Министерство финансов;	1	-	-	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
	№23 от 16.05.2014	„Существуют серьезные проблемы в реализации механизма по возврату имущества и выплате компенсаций лицам, подвергшимся политическим репрессиям, которые требуют скорейшего разрешения”	5 специальных комиссий					
19.	Постановление №25 от 20.05.2014	Отчет аудита соответствия управления публичными фондами Министерством транспорта и дорожной инфраструктуры и некоторыми подведомственными субъектами	Министерство транспорта и дорожной инфраструктуры; ГП „Administrația de Stat a Drumurilor”; АО „Drumuri Criuleni”; АО „Drumuri Ialoveni”; АО „Drumuri Strășeni”; АО „Drumuri Bălți”; ГП „Calea Ferată din Moldova”	1	-	-	-	-
20.	Постановление №26 от 26.05.2014	Отчет аудита по Отчету Правительства об исполнении бюджета государственного социального страхования за 2013 год	Национальная касса социального страхования	1	-	-	-	-
21.	Постановление №27 от 12.06.2014	Отчет аудита соответствия исполнения бюджетов и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Анений Ной за 2013 год	Аппарат председателя района; Управление финансов; примэрии г. Анений Ной, сел/коммун Кетросу, Джямэна, Гура Быкулуй, Хырбовэц, Булбоака, Телица Аудиторские доказательства были собраны в: 26 ОМПУ в рамках АТЕ из района Анений Ной; ГНИ Анений Ной; РУС Анений Ной, ГП „Cadastru” и ТКО Анений Ной; ГРП; ЭИ Анений Ной	1	-	-	-	-
22.	Постановление	Отчет аудита соответствия финансового менеджмента в Национальной комиссии по	Национальная комиссия по финансовому рынку	1	-	-	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
	№29 от 13.06.2014	финансовому рынку за 2013 бюджетный год						
23.	Постановление №30 от 27.06.2014	Отчет аудита по Отчету Правительства об исполнении государственного бюджета за 2013 год	Министерство финансов	1	-	1		-
24.	Постановление №31 от 27.06.2014	Отчет аудита менеджмента публичного долга за 2013 год в Министерстве финансов и Директорате кредитной линии при Министерстве финансов	Министерство финансов и Директорат кредитной линии при Министерстве финансов, со сбором доказательств в Национальном банке Молдовы	1	-	-	-	-
25.		Отчет аудита информационных систем менеджмента публичного долга в Министерстве финансов, Директорате кредитной линии при Министерстве финансов и ГП „Fintehinform”	Министерство финансов; Директорат кредитной линии при Министерстве финансов и ГП „Fintehinform”	1	-	-	-	-
26.	Постановление №32 от 27.06.2014	Отчет аудита финансовой отчетности по Проекту “Повышение эффективности сети социальной поддержки” за 2013 год	Министерство труда, социальной защиты и семьи	-	-	1		-
27.	Постановление №33 от 30.06.2014	Отчет аудита соответствия исполнения бюджетов и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Фэлешть за 2013 год	Аппарат председателя района; ГУФЭ; УОМС; Теоретический лицей „Mihai Eminescu”; ОМПУ I уровня (г. Фэлешть, села/коммуны Чолаку Ной, Сэрата Веке, Албинецул Веке, Кэлугэр, Фэлештий Ной, Таксобень, Глинжень, Ишкалэу, Пырлица). Аудиторские доказательства	1	-	-	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
			собраны в: УСПЗС; Отделе культуры; ПМСУ РБ; ПМСУ ЦСВ; 23 примэриях сел/коммун					
28.	Постановление №34 от 30.06.2014	Отчет аудита соответствия бюджетного исполнения и управления публичным имуществом в рамках местных публичных органов района Леова за 2013 год	Аппарат председателя района; примэрии г.Леова и г. Яргара, 4 муниципальные предприятия (МП „Salubr-Leova”, МП „Servicii Beștemac”, МП „Biroul de sistematizări și proiectări din Leova”, МП „Servicii Cazangic”). Аудиторские доказательства были получены в: 25 примэриях; ГНИ Леова; Районном отделе статистики Леова; Территориальном кадастровом органе Леова, филиале Хынчешть Государственной регистрационной палаты	1	-	-	-	-
29.	Постановление №35 от 03.07.2014	Отчет аудита финансовых ситуаций и соответствия управления публичными фондами в Публичном медико-санитарном учреждении Национальном научно-практическом центре скорой медицинской помощи в 2013 году	ПМСУ Национальный научно-практический центр скорой медицинской помощи	1	1	-		-
30.		Отчет аудита финансовых ситуаций и соответствия управления публичными фондами в Публичном медико-санитарном учреждении Институте онкологии в 2013 году	ПМСУ Институт онкологии	1	1	-	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
31.	Постановление №36 от 03.07.2014	Отчет аудита по Отчету Правительства об исполнении фондов обязательного медицинского страхования за 2013 бюджетный год	Национальная медицинская страховая компания	1	-	-	-	-
32.	Постановление №37 от 10.07.2014	Отчет аудита финансовых ситуаций Центра по правам человека за 2013 бюджетный год	Центр по правам человека	-	1	-	-	-
33.	Постановление №38 от 15.07.2014	Отчет аудита окружающей среды по устойчивому использованию сельскохозяйственных земель.	Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности; Министерство окружающей среды; Агентство земельных отношений и кадастра. Аудиторские доказательства и информация были запрошены от других центральных отраслевых органов	1	-	-	-	-
34.	Постановление №39 от 21.07.2014	Отчет аудита эффективности „Менеджмент человеческих ресурсов Министерства здравоохранения и процедуры, внедренные публичными медико-санитарными учреждениями, способствуют ли эффективному и результативному управлению медицинским персоналом?“	Министерство здравоохранения; Национальный центр менеджмента в здравоохранении, 5 ПМСУ: Республиканская клиническая больница; Муниципальная клиническая больница №1; Институт неврологии и нейрохирургии; Территориальная медицинская ассоциация Чокана и Центр общественного здоровья мун. Кишинэу. Запрошена информация от:	1	-	-	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
			Государственного университета медицины и фармации УМФ им. Николае Тестемицану; Медицинских колледжей из: Бэлць, Кахул, Орхей и Унгень; Национального колледжа медицины и фармации им.Раисы Пакало; Института онкологии; Института кардиологии; Муниципальной клинической больницы „Sf. Treime”; Клинической больницы травматологии и ортопедии; Национального научно-практического центра скорой медицинской помощи; Научно-исследовательского института по охране здоровья матери и ребенка					
35.	Постановление №40 от 22.07.2014	Отчет аудита соответствия администрирования налога на добавленную стоимость Таможенной службой в 2013 году	Таможенная служба	1	-	-	-	-
36.	Постановление №41 от 22.07.2014	Отчет аудита соответствия использования публичных финансовых средств и управления публичным имуществом Таможенной службой и некоторыми таможенными за 2013 год	Таможенная служба; таможни (Кишинэу, Кахул, Бендер, Бричень, Бэлць, Леушень и Унгень)	1	1	-	-	-
37.	Постановление	Отчет аудита соответствия исполнения бюджетов и управления публичным имуществом в рамках	Аппарат председателя района, УФ, УО, УСПЗС; примэрии г.Теленешть, сел/коммун Киштелница, Скорчень.	1	-	-	-	-

№ п/п	№ постановления, дата утверждения	Название отчета аудита	Аудированные субъекты (согласно отчетам аудита)	Выводы	Условное мнение о:	Безусловное мнение о:	Отрицательное мнение о:	Отказ от составления заключения о:
					финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях	финансовых ситуациях
	№42 от 23.07.2014	местных публичных органов района Теленешть за 2013 год	Аудиторские доказательства были получены от: 26 ОМПУ в рамках АТЕ района Теленешть; ГНИ Теленешть; УС Теленешть; ТКО Теленешть; ГРП					
38.	Постановление №44 от 24.07.2014	Отчет аудита соответствия администрирования налога на добавленную стоимость Государственной налоговой службой в 2013 году	Главная государственная налоговая инспекция, Государственная налоговая инспекция мун.Кишинэу, Главное управление администрирования крупных налогоплательщиков и 9 территориальных налоговых инспекций (ГНИ Яловень, ГНИ Стрэшень, ГНИ Кэлэрашь, ГНИ Орхей, ГНИ Ниспорень, ГНИ Хынчешть, ГНИ Тараклия, ГНИ Леова и ГНИ Сорока)	1	-	-	-	-
39.	Постановление №45 от 24.07.2014	Отчет аудита соответствия использования публичных средств и управления публичным имуществом Главной государственной налоговой инспекцией и некоторыми территориальными государственными налоговыми инспекциями за 2013 год	Главная государственная налоговая инспекция, ТГНИ из: мун. Кишинэу, Анений Ной, Яловень, Орхей, Тараклия и Кантемир Аудиторские доказательства были получены от ГП „Fiscservinform”	1	-	1		-
40.	Постановление №46 от 25.07.2014	Отчет аудита соответствия управления публичными фондами Управлением здравоохранения Муниципального совета Кишинэу за 2013 бюджетный год	Управление здравоохранения Муниципального совета Кишинэу	1	-	-	-	-
	37 ПСП	40 отчетов аудита	630 субъектов, которые были подвергнуты проверкам	35	5	6	-	-

