

SUMAR

Curtea de Conturi: Raportul anual asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare și a patrimoniului public

Curtea de Conturi este unica autoritate publică investită cu dreptul de testare, evaluare și raportare despre modul în care instituțiile statului gestionează fondurile publice. Prin activitatea sa, Curtea de Conturi contribuie la buna gestionare a finanțelor publice și oferă recomandări entităților auditate în vederea îmbunătățirii administrării resurselor de stat.

Raportul anual 2019 analizează și generalizează concluziile și observațiile Curții de Conturi asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare și a patrimoniului public preponderent pentru exercițiul financiar 2019, în conformitate cu Programele activității de audit aferente ciclului anual de audit (septembrie 2019 – septembrie 2020).

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

În perioada de raportare am efectuat 20 de audituri ale rapoartelor financiare / situațiilor financiare (inclusiv bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat, fondurile asigurărilor obligatorii de asigurare în sănătate și situațiile financiare consolidate ale 9 ministere). De asemenea, am finalizat 17 audituri de conformitate și 8 audituri de performanță care s-au concentrat pe privatizare, achiziții publice, gestionarea finanțelor publice și a proprietății de către întreprinderile de stat, transferurile de la bugetul de stat către bugetele locale și funcționalitatea și performanța sistemelor TI de management financiar. În această perioadă, am efectuat și 4 audituri de urmărire ulterioară (follow-up).

Deficiențe în managementul finanțelor publice

Un sistem eficient și transparent de management al finanțelor publice se axează pe procese solide de elaborare, executare și raportare a bugetului, evidență contabilă conformă, control intern și sistem de audit de încredere, sistem informațional integrat pentru gestionarea finanțelor publice.

Executarea BS, BASS și FAOAM

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

Principalele constatări de audit la capitolul executarea BS, BASS și FAOAM țin de:

- nerespectarea calendarului bugetar la elaborarea și aprobarea BS pentru anul 2019, ceea ce creează incertitudine și tensiune atât pentru instituțiile statului, cât și pentru sectorul corporativ;
- lipsa reglementărilor legale privind prezentarea situațiilor financiare consolidate ale instituțiilor/autorităților bugetare în Raportul Guvernului privind executarea BS;
- incoerența normelor metodologice și a clasificăției bugetare referitor la noțiunea distinctă „cheltuieli pentru subsidii” și a conținutului economic al acesteia, fapt ce a afectat buna administrare a mijloacelor financiare publice, în sumă de 3 894,95 mil. lei, sau 9,7% din totalul cheltuielilor executate;
- lipsa interacționării sistemelor informaționale ale CNAS și Î.S. „Poșta Moldovei”, ceea ce a determinat mii de beneficiari să se prezinte repetat la oficiile poștale pentru a recepționa

prestațiile, fiind acumulate datorii în sumă de peste 111,5 mil. lei, aferente prestațiilor sociale din contul mijloacelor BASS;

- imposibilitatea evaluării cheltuielilor raportate în subprogramul "Asistență medicală spitalicească" în sumă de 1 625,0 mil. lei, pe motivul nedelimitării serviciilor medicale spitalicești contractate și achitate de către CNAM și cele neacoperite de contract;
- alocarea mijloace financiare în sumă de 76 mil. lei pentru 662 mii rețete prescrise cetățenilor, în care au fost admise înregistrările eronate, etc.

Aceste deficiențe, identificate în cadrul auditurilor, au fost cauzate de divergențe și interpretări eronate între cadrul de evidență și de raportare financiară a executării bugetelor, de insuficiența reglementărilor, a calculelor și a justificărilor, precum și de lipsa interacțiunii sistemelor informaționale. Aspectele constatate de audit sunt sistemice. (vezi *Raportul anual 2019*, pag. 12-14)

Progrese limitate în evidența contabilă și raportarea financiară în sectorul public

Îmbunătățirea evidenței contabile prin furnizarea de informații financiare și contabile de calitate este o componentă importantă a bunei gestiuni financiare publice. Lipsa reglementărilor necesare, precum și aplicarea neconformă a cadrului normativ existent au impact direct asupra calității ținerii evidenței contabile, întocmirii și prezentării corecte și fidele a situațiilor financiare, în baza cărora utilizatorii rapoartelor financiare urmează să ia decizii importante.

Auditând rapoartele consolidate pe anul 2019 a 9 ministere, Curtea de Conturi și-a expus opiniile cu privire la faptul, dacă situațiile financiare prezentate în aceste rapoarte au fost, din toate punctele de vedere semnificative, conforme cadrului normativ aplicabil de raportare financiară, exprimând o opinie necalificată (pozitivă) și 8 opinii calificate. Concluzionăm că opiniile calificate emise cu privire la rapoartele financiare ale majorității ministerelor reprezintă un semnal important al fiabilității limitate a informațiilor financiare.

Opiniile de audit au fost determinate de neimplementarea unor recomandări-cheie din anul de gestiune precedent, ceea ce a condiționat calificarea similară a opiniilor și în anul 2019, fiind constatate următoarele deficiențe:

- neînregistrarea conformă în evidența contabilă a terenurilor în valoare totală de 2 860,4 mil. lei, precum și a clădirilor în valoare de 5 043,6 mil. lei (MA, MECC, MADRM, MSMPS, MAEIE, MJ);
- supraevaluarea bunurilor transmise sub formă de participare în capital în valoare de 2 074,5 mil. lei (MA, MJ, MAEIE, MECC);
- calcularea eronată a uzurii mijloacelor fixe în sumă totală de 1 471,9 mil. lei (MJ, MAEIE, MECC);
- neînregistrarea drepturilor patrimoniale asupra bunurilor patrimoniului public: 2 970,6 ha de terenuri și 1 180 de clădiri (MA, MECC, MADRM, MF, MAI), etc.

Printre cauzele deficiențelor constatate putem enumera: lipsa și calificarea joasă a personalului din cadrul entităților publice implicați în procesul financiar-contabil, insuficiența cronică de resurse financiare și de timp pentru finalizarea procedurilor de înregistrarea și delimitare a proprietății publice, lacunele cadrului normativ-metodologic de raportare financiară aplicabil sectorului public.

Totodată, menționăm că, chiar dacă opiniile auditorului asupra situațiilor financiare, pe parcursul ultimilor 2 ani, nu s-au modificat substanțial, majoritatea entităților au înregistrat progrese pe diferite dimensiuni ale managementului financiar public, în special în aspectele aferente domeniului patrimonial și de evidență contabilă. (vezi *Raportul anual 2019*, pag. 15-18)

Beneficiile sistemului de control și audit intern nu au fost pe deplin conștientizate

În cadrul auditurilor efectuate am stabilit că, majoritatea entităților publice efectuează exercițiul anual de autoevaluare a controlului intern managerial, acesta însă se finalizează doar cu emiterea declarației de răspundere managerială. În cele mai dese cazuri lipsesc planurile de acțiuni privind lichidarea neconformităților identificate.

Curtea de Conturi constată că, după aproape un deceniu de la implementarea sistemului de control intern managerial (CIM) și a activității de audit intern în sectorul public, CIM și auditul intern nu sunt asimilate pe deplin în cultura organizațională a entităților publice și nu există o conștientizare a beneficiilor acestora. Lacunele aferente CIM, precum și stagnarea dezvoltării auditului intern pot avea un impact semnificativ asupra transparenței și responsabilității gestionării fondurilor publice conform principiilor buneii guvernări. (vezi *Raportul anual 2019, pag. 18-19*)

Implementarea tehnologiilor informaționale necesită eforturi centralizate

Curtea de Conturi a identificat, în cadrul auditurilor, un șir de probleme sistemice și neconformități în procesul de implementare a Sistemului Informațional de Gestionare a Finanțelor Publice (SIGFP), cum ar fi:

- lipsa unei evidențe centralizate adecvate la nivel național a Sistemelor informaționale de stat, precum și insuficiența coordonării, monitorizării și controlului în procesul de dezvoltare a acestora, a condiționat procesul „haotic” de informatizare/automatizare a sectorului public;
- multiplele curențe în materie de norme și proceduri de reglementare a domeniului TIC, precum și dezvoltarea SI care nu sunt corelate cu platformele guvernamentale (MCloud, MConnect, MPass, MSign etc.), au condus la incompatibilitatea soluțiilor TI, dificultăți în asigurarea interoperabilității între SI de stat, precum și costuri adiționale.

Este importantă susținerea eforturilor autorităților publice, prin implicarea participativă atât a Legislativului, cât și a Executivului, la toate etapele (de ajustare a cadrului de reglementare/normativ, de asigurare a finanțării etc.), pentru identificarea soluțiilor optime privind administrarea, gestionarea și dezvoltarea tehnologiilor informaționale în sectorul public, în scopul asigurării sustenabilității și continuității acestora. (vezi *Raportul anual 2019, pag. 17-19*)

Carențe în gestiunea patrimoniului public

Principalele probleme identificate de Curtea de Conturi în domeniul gestionării patrimoniului public țin de curențe în evidență și de gestionare inefficientă. Cea mai gravă problemă care persistă este evaluarea necorespunzătoare și neînregistrarea terenurilor și clădirilor publice.

Impactul financiar al abaterilor și neregulilor cu privire la situațiile imobiliare din rapoartele financiare ale ministerelor este de 7904,0 milioane lei în total.

Administrația publică locală nu a înregistrat progrese în delimitarea între proprietatea publică și cea privată, în conformitate cu dreptul de proprietate, deși dispozițiile legale stabilesc în mod clar că dovezile ar trebui să fie nu numai în funcție de forma de proprietate, ci și de domeniul și regimul său juridic.

În ceea ce privește modalitățile de administrare a proprietății publice, am identificat o serie de deficiențe în procedurile de privatizare, cum ar fi:

- absența evaluării activelor nete la valoarea lor de piață, ceea ce a condus la o scădere a mărimii capitalului propriu și a valorii acțiunilor privatizate;

- eșecul selectării modului adecvat de privatizare, care a redus semnificativ numărul de participanți la procedura de privatizare;
- întârzierea licitațiilor din cauza lacunelor din cadrul de reglementare privind procedurile pentru vânzarea participației statului prin licitație la Bursa de Valori a Moldovei și concurența comercială.

Curtea de Conturi, de asemenea, a concluzionat că, deși parteneriatele public-private au potențialul de a implementa politicile statului într-un anumit domeniu, prin atragerea investițiilor private, acestea nu în toate cazurile au fost gestionate în mod eficient și nu au prezentat un raport cost-beneficiu optim. (vezi *Raportul anual 2019, pag. 20-22*)

Participarea ineficientă și netransparentă a statului în sectorul corporativ

Entitățile din proprietatea statului au un rol important în economie, deoarece operează preponderent în sectoare de importanță socială, cum ar fi sectorul serviciilor publice, sănătății și transporturilor.

Experiența ultimilor ani privind performanța gestionării proprietății publice demonstrează că statul nu este cel mai eficient „agent economic” și cel mai bun administrator al patrimoniului, iar sistemul de administrare a entităților din proprietatea statului necesită o schimbare și regândire. Menționăm că, în cadrul companiilor statului există factori semnificativi de risc de scurgere de resurse, aceștia putând fi diminuați prin îmbunătățirea controlului asupra achizițiilor, clarificarea responsabilităților între consiliile de administrație și conducere, soluționarea conflictelor de interese.

Curtea de Conturi relevă că există probleme în ceea ce privește conformarea cu cerințele legale privind transparența și dezvăluirea informațiilor. Menționăm că, mai multe organizații non-guvernamentale din Republica Moldova sunt alarmate de accesul limitat la informațiile despre entitățile de stat și consideră că creșterea transparenței este cel mai simplu și cel mai important pas în creșterea eficienței acestora. Problemele identificate în domeniul asigurării transparenței și dezvăluirii informațiilor condiționează limitarea accesului publicului larg la datele cu caracter public.

Curtea de Conturi consideră că, cel mai important instrument de optimizare a managementului corporativ de stat în economia națională nu este, în mod necesar, privatizarea întreprinderilor, ci, în mod prioritar, „regândirea” sistemului de administrare a proprietăților publice, selectarea managerilor motivați, atragerea investițiilor autohtone și străine, elaborarea standardelor moderne în evaluarea, asigurarea transparenței și monitorizarea valorilor aflate în gestiunea statului. (vezi *Raportul anual 2019, pag. 23-27*)

Utilizarea limitată a finanțării externe, influențată de capacitatea redusă de absorbție

Volumul contribuțiilor financiare externe alocate Republicii Moldova fie sub formă de grant, fie sub formă de împrumut, din anul 2000 până în prezent, constituie peste 4 mld. euro. Cea mai mare parte din banii donatorilor au fost destinați pentru drumuri, sănătate, agricultură, dezvoltarea afacerilor și altele. Moldova beneficiază, de asemenea, de asistență pentru realizarea reformelor structurale și economice.

Curtea de Conturi a remarcat succese privind utilizarea finanțării externe în sectorul sănătății și domeniul învățământului. Totodată, au fost identificate rezerve la capitolul valorificării finanțării externe în domeniul agriculturii și în domeniul justiției.

O provocare pentru Republica Moldova este capacitatea de a absorbi cât mai mult posibil din fonduri. Capacitatea de absorbție este redusă datorită capacității insuficiente de absorbție financiară și capacității administrative scăzute. Soldurile de bani din proiecte finanțate din surse externe (împrumuturi și / sau subvenții) neutilizate până la sfârșitul anului 2019 au constituit 1 150,5 milioane de lei, fiind accesibile pentru a fi utilizate în aceleași scopuri în anul (anii) bugetar(i) următor(i). (vezi *Raportul anual*, pag. 28-30)

Contribuim la combaterea fraudei și corupției

Combaterea fraudei și corupției ar trebui să fie în centrul atenției tuturor instituțiilor de stat din Republica Moldova. Din aceste considerente, Curtea de Conturi cooperează cu organele de drept (care poartă responsabilitatea principală în acest domeniu) pentru a contribui la combaterea fraudei și corupției. Această cooperare a fost îmbunătățită în ultimii ani prin înființarea unui consiliu special de cooperare între Curtea de Conturi și organele de drept.

Pe parcursul perioadei de raportare (septembrie 2019 – septembrie 2020), ca urmare a evaluării riscurilor de fraudă, Curtea de Conturi a remis organelor de drept materialele a 18 misiuni de audit. În baza rapoartelor de audit din anii 2015-2018, organele de drept /de urmărire penală au instrumentat 23 de cauze penale.

Cazurile identificate de către auditori, cu prezența indicilor de fraudă, s-au referit, în special, la încălcările ce țin de: procedurile de achiziție, realizarea parteneriatelor publice-private, procesul de vânzare-cumpărare a acțiunilor statului, procesul de administrare a patrimoniului statului prin privatizare, procesul de subvenționare a producătorilor agricoli, gestionarea mijloacelor financiare și a patrimoniului public, etc.

Luând în considerare riscul ridicat de fraudă și corupție al procedurilor de achiziții publice, auditul acestui domeniu este o prioritate pentru Curtea de Conturi. Astfel, Curtea de Conturi a demarat în anul 2020 mai multe audituri de conformitate, pentru a evalua procedurile de achiziții publice din toate ministerele, rezultatele acestora vor fi prezentate în următorul Raport anual. (vezi *Raportul anual*, pag. 31-33)

Cooperăm cu Parlamentul

Rapoartele Curții de Conturi reprezintă o diagnoză și expertiză a situației la entitățile auditate și sunt destinate Parlamentului pentru utilizare în procesul de elaborare și aprobare a legilor bugetare, în vederea asigurării gestionării conforme și eficiente a banilor publici.

Începând cu semestrul II al anului 2019, CCRM dezvoltă relații profesionale cu o nouă comisie de profil a Parlamentului Republicii Moldova, Comisia de control al finanțelor publice (CCFP). Către 1 septembrie 2020, Curtea de Conturi a prezentat CCFP rezultatele a 25 misiuni de audit (de conformitate, performanță și financiar) și 2 rapoarte anuale obligatorii: Raportul de activitate a Curții de Conturi pe anul 2019 și Raportul anual asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniul public aferent ciclului de audit septembrie 2018 - septembrie 2019. Rapoartele au fost examinate în cadrul ședințelor publice ale CCFP.

Curtea de Conturi informează periodic CCFP despre acțiunile întreprinse și nivelul de implementare a recomandărilor formulate în rapoartele de audit. Curtea este deschisă să adopte inițiative de stabilire a unor relații de lucru bune cu Parlamentul, iar în scopul sporii impactului activității de audit și consolidării activității CCFP. De asemenea, salutăm implicarea și altor comisii parlamentare în procesul de examinare a rapoartelor de audit. (vezi *Raportul anual*, pag. 34-35)

Depunem eforturi pentru sporirea impactului activității noastre

Prin rapoartele noastre, pe lângă comunicarea rezultatelor auditului părților interesate, noi oferim recomandări privind aplicarea acțiunilor de remediere și îmbunătățire a situațiilor constatate, pentru optimizarea gestionării resurselor în baza principiilor bunei guvernări. Entitățile auditate sunt obligate, în termenul stabilit de către Curtea de Conturi, să raporteze despre implementarea recomandărilor sau despre motivele pentru care acestea nu au fost implementate.

În perioada de raportare, au fost realizate 4 audituri de urmărire ulterioară (follow-up) și a fost evaluat nivelul de implementare al recomandărilor în cadrul misiunilor de audit anuale. Situația constatată în cadrul auditurilor de follow-up este una îngrijorătoare, întrucât ponderea recomandărilor parțial implementate și a celor neimplementate se menține la un nivel înalt (77%).

Situația este mai bună în raport cu recomandările prezentate în cadrul misiunilor de audit financiar anual al ministerelor. Am identificat că autoritățile publice centrale au depus eforturi în vederea implementării recomandărilor de audit, fiind atestat, de cele mai multe ori, un nivel de conformare de peste 55%.

Măsurile corective, întreprinse de entitățile verificate în urma recomandărilor noastre au permis înregistrarea în evidența contabilă a terenurilor în valoare de cca 410,4 mil. lei (6339,4 ha), contabilizarea cotei statului în capitalul social al entităților gestionate, în valoare de cca 120,8 mil. lei, contabilizarea corespunzător a activelor materiale în valoare de cca 262,8 mil. lei (299 de bunuri imobile), efectuarea corectărilor în evidența contabilă în valoare de peste 94,4 mil. lei etc.

Totuși, valoarea reală a impactului obținut în urma implementării recomandărilor formulate de auditorii Curții de Conturi nu poate fi întotdeauna cuantificată, deoarece recomandările vin să contribuie la protejarea interesului public, prin prisma îmbunătățirii mediului economic și social.

Curtea de Conturi își orientează continuu eforturile spre consolidarea bunei guvernante și responsabilizarea entităților auditate. În acest sens, în anul 2019 a inițiat un proces amplu de examinare a cadrului legal ce reglementează activitatea instituției, precum și a altor acte legislative conexe, pentru identificarea deficiențelor care limitează impactul auditului public extern. Drept urmare, a fost propus un pachet semnificativ de modificări legislative.

Inițiativele legislative sunt menite să instituie mecanismele funcționale de răspundere managerială pentru buna guvernare și să sporească impactul rapoartelor de audit cu efecte reale asupra administrării resurselor financiare publice și utilizării patrimoniului public. Punerea în aplicare a acestor modificări legislative va contribui la adoptarea unor standarde înalte de gestiune financiară a sectorului public. (vezi *Raportul anual*, pag. 36-39)

Consolidarea durabilității auditului public extern

Durabilitatea auditului public extern și creșterea impactului activității Curții de Conturi pot fi asigurate prin consolidarea eforturilor în următoarele domenii:

- cooperarea cu CCFP în gestionarea constatărilor și recomandărilor Curții de Conturi, precum și conlucrarea cu alte comisii parlamentare specializate, pentru a le oferi informații relevante pentru procesul decizional;
- perfecționarea mecanismului de responsabilizare a conducătorilor autorităților / instituțiilor bugetare pentru administrarea ineficientă a bugetului și a patrimoniului public aflate în gestiune, precum și pentru obstrucționarea activității auditului public extern;
- asigurarea continuității și transparenței activității Curții de Conturi;
- fortificarea independenței financiare a Curții de Conturi.