Приложение

к Постановлению Счетной палаты

№58 от 25 октября 2019 года



**СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

|  |
| --- |
| MD-2001, mun. Chișinău, bd. Ștefan cel Mare și Sfânt nr. 69, tel.: (+373) 22 23 25 79, fax: (+373) 22 23 30 20, **www.ccrm.md**;e-mail: **ccrm@ccrm.md** |

**ОТЧЕТ**

**аудита соответствия управления публичными фондами**

 **в рамках Национального агентства по регулированию в энергетике за 2018 год**

**Содержание:**

[**Список акронимов** 4](#_Toc24372705)

[**Глоссарий** 4](#_Toc24372706)

[**I.** **СИНТЕЗ** 5](#_Toc24372707)

[**II.** **ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ** 6](#_Toc24372708)

[**2.1.** **Сфера деятельности** 6](#_Toc24372709)

[**2.2.** **Управляемые публичные средства** 7](#_Toc24372710)

[**2.3.** **Обязанности сторон в рамках аудита соответствия** 8](#_Toc24372711)

[***2.3.1.*** ***Ответственность руководства*** 8](#_Toc24372712)

[**2.3.2.** ***Ответственность аудитора*** 8](#_Toc24372713)

[**III.** **Сфера и подход к аудиту** 9](#_Toc24372714)

[**IV.** **КОНСТАТАЦИИ** 10](#_Toc24372715)

[**4.1.** **Внедрило ли НАРЭ рекомендации предыдущего аудита, проведенного СПРМ?** 10](#_Toc24372716)

[***4.1.1.*** ***Невыполнение в установленные сроки предыдущих рекомендаций Счетной палаты обусловило некоторые несоответствия, касающиеся финансовой отчетности.*** 10](#_Toc24372717)

[**4.2.** **Был ли бюджет НАРЭ разработан, утвержден, изменен на основе четко установленных принципов и критериев, основанных на стандартизованных правилах?** 10](#_Toc24372718)

[***4.2.1.*** ***Утвержденный бюджет не отражает реальную оценочную и сравнительную ситуацию доходов, что влечет необходимость повысить предсказуемость доходов Агентства.*** 11](#_Toc24372719)

[***4.2.2.*** ***Возможное нелицензирование деятельности некоторых поставщиков/ операторов обусловливает совокупность рисков социально-экономического характера, способствуя при этом нерегистрации и ненакоплению в полном объеме и надлежащем порядке соответствующих доходов НАРЭ.*** 12](#_Toc24372720)

[***4.2.3.*** ***Нормативная база, связанная с управлением доходами, требует улучшения ввиду укрепления финансовой дисциплины обладателей лицензий.*** 14](#_Toc24372721)

[**4.3.** **Осуществлялось ли распределение и использование публичных средств в соответствии с применяемой нормативной базой?** 14](#_Toc24372722)

[***4.3.1.*** ***Несмотря на то, что расходы НАРЭ, во всех существенных аспектах, были проведены в соответствии с нормативной базой, НАРЭ не обеспечило точность запланированных расходов в соответствии с реальными потребностями.*** 14](#_Toc24372723)

[***4.3.2.*** ***Для обеспечения бюджетно-финансового баланса расходы должны рассматриваться с точки зрения принципа осмотрительности.*** 15](#_Toc24372724)

[***4.3.3.*** ***Внутренний контроль над процессом проведения закупок товаров и услуг требует усиления.*** 16](#_Toc24372725)

[**4.4.** **Был ли процесс финансовой отчетности в рамках НАРЭ основан на стандартизованных принципах/правилах?** 16](#_Toc24372726)

[***4.4.1.*** ***Финансовая отчетность не проводилась в соответствии с требованиями действующего законодательства.*** 17](#_Toc24372727)

[***4.4.2.*** ***Процесс финансовой отчетности, применяемый субъектом в течение аудируемого периода, не обеспечил информирование общественности, а также своевременное восприятие Парламентом финансового положения НАРЭ.*** 17](#_Toc24372728)

[**V.** **ОБЩИЙ ВЫВОД** 18](#_Toc24372729)

[**VI.** **РЕКОМЕНДАЦИИ** 18](#_Toc24372730)

[**ПРИЛОЖЕНИЯ** 20](#_Toc24372731)

[***Приложение №1*** 20](#_Toc24372732)

[***Приложение №2*** 24](#_Toc24372733)

[***Приложение №3*** 28](#_Toc24372734)

[***Приложение №4*** 30](#_Toc24372735)

[***Приложение №5*** 30](#_Toc24372736)

# **Список акронимов**

|  |  |
| --- | --- |
| НАРЭ, Агентство | Национальное агентство по регулированию в энергетике |
| СПРМ | Счетная палата Республики Молдовы |
| ПСП | Постановление Счетной палаты |
| ГЭИ | Государственная энергетическая инспекция |
| ПМ | Муниципальное предприятие |
| ФМК  | Финансовый менеджмент и контроль |
| АО | Акционерное общество |
| ГНС | Государственная налоговая служба |
| НСБУ | Национальные стандарты бухгалтерского учета |

# **Глоссарий**

|  |  |
| --- | --- |
| 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  |
| Утвержденные расходы | Финансовые ресурсы, предусмотренные в бюджете и утвержденные соответствующим правовым актом для осуществления расходов  |
| Фактические расходы | Финансовые ресурсы, связанные с признанием расходов согласно методу начисления (по мере их возникновения, независимо от времени выплаты денежных средств)  |
| Исполненные расходы | Финансовые ресурсы, связанные с кассовым исполнением расходов |
| Публичные средства | Совокупность финансовых ресурсов, которые являются частью бюджета предприятия  |
| Принцип осмотрительности  | Принцип, согласно которому не допускается занижать расходы, учитывая возможные обесценивание, риски и убытки, которые могут возникнуть в результате деятельности предприятия  |
| Утвержденные доходы | Финансовые ресурсы, предусмотренные в бюджете и утвержденные соответствующим правовым актом для финансирования расходов  |
| Фактические доходы | Финансовые ресурсы, связанные с признанием доходов согласно методу начисления (по мере их возникновения, независимо от времени поступления денежных средств)  |
| Исполненные доходы | Финансовые ресурсы, связанные с кассовым исполнением/ поступлением доходов  |

***Примечание:*** *Представленный глоссарий терминов несет информативный характер и не имеет юридических последствий.*

1. **СИНТЕЗ**

Определив причины и факторы, порождающие нарушения и риски в процессе управления публичными средствами в рамках НАРЭ, происхождение которых исходит, в основном, из существующих пробелов в действующей нормативной базе и отсутствия и/или недостаточности институциональной внутренней нормативной базы, аудит отмечает в этой связи и их воздействие, констатируя следующее.

Финансово-экономическая деятельность НАРЭ не осуществлялась полностью согласно стандартизованному набору правил и процессов, соответствующих принципам надлежащего управления, поскольку Агентство не находится в сфере применения действующего законодательства о государственном внутреннем финансовом контроле[[1]](#footnote-1), а также не располагает соответствующей внутренней нормативной базой по установлению правил, процессов, связанных с операционной деятельностью вовлеченных подразделений, для повышения эффективности исполнения ими своих функций и полномочий с точки зрения обеспечения прозрачности, экономичности, эффективности и результативности, а также усиления их ответственности путем принятия на себя полной управленческой ответственности в отношении управления доверенными публичными фондами и снижения связанных с ними рисков.

Одновременно, в рамках НАРЭ за аудируемый период не было внедрено и не функционировало подразделение внутреннего аудита, что не позволило оценить существующие инструменты контроля и их влияние на эффективность и результативность деятельности субъекта в целом, а также лишило руководство инструмента, обеспечивающего осмотрительное управление рисками, улучшение менеджмента и внутреннего контроля, а также повышение эффективности и результативности управляемых процессов/операций.

***Примечание:*** *Единица внутреннего аудитора в рамках НАРЭ была пополнена в июле 2019 года.*

Таким образом, внутренний контроль, связанный с процессами формирования, использования и отчетности относительно управляемых публичных фондов за аудируемый период был фрагментарным, что выразилось в основном в отсутствии соответствующей нормативной базы и/или недостаточности ее положений.

Отмеченные выше ситуации, во всех существенных аспектах, не повлияли на соответствие формирования, использования и отчетности относительно управляемых публичных фондов, однако они способствовали допущению некоторых отклонений, последствия которых сводятся к следующему:

* бюджет НАРЭ, с точки зрения правового документа планирования, не предоставлял реалистичную оценочную и сравнительную ситуацию доходов и расходов, в то же время, с точки зрения управленческого инструмента, не обеспечил в полной мере осуществление деятельности, связанной с бюджетным контролем, из-за отсутствия внутренней регулирующей базы, связанной с процессом разработки, утверждения и изменения бюджета *(п. 4.2.1.; п. 4.3.1.)*;

***Примечание:*** *Постановлением Административного совета №354/2019 от 20.09.2019 утверждено Положение о разработке бюджета НАРЭ.*

* установленный процесс финансовой отчетности не обеспечил в полной мере прозрачность и актуальность информации о финансовом положении НАРЭ, это обусловлено отсутствием соответствующей внутренней нормативной базы *(п. 4.4.2.)*;
* внутренняя нормативная база, связанная с управлением доходами, не предусматривает определенные рычаги/инструменты для борьбы с явлением неисполнения в установленные сроки обладателями лицензий платежных обязательств, связанных с взносами на регулирование, что не способствует укреплению финансовой дисциплины в будущие отчетные периоды (п. 4.2.3.);
* в процессе закупки товаров/услуг были допущены некоторые несоответствия, которые обусловили снижение уровня прозрачности, планирования и использования управляемых финансовых ресурсов (п. 4.3.3.)*.*

На основании аудиторских заключений были сформулированы рекомендации, направленные на улучшение внутренней нормативной базы НАРЭ. Одновременно, отмечается необходимость добровольного соблюдения Агентством положений Закона о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010 *(далее - Закон №229 от 23.09.2010)*, для применения общих правил и принципов организации внутреннего финансового контроля и обеспечения оптимального управления доверенными ресурсами на основе принципов надлежащего управления путем внедрения системы внутреннего управленческого контроля и деятельности внутреннего аудита.

1. **ОБЩЕЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЕ**
	1. **Сфера деятельности**

Согласно Закону об энергетике №174 от 21.09.2017 иПоложении об организации и функционировании НАРЭ[[2]](#footnote-2)*,* Агентство является органом, наделенным полномочиями по регулированию и мониторингу деятельности в секторах энергетики (газа, электрической энергии, тепловой энергии, использования возобновляемых источников энергии, нефтепродуктов), а также в области публичной услуги водоснабжения и канализации, который выполняет свои функции с соблюдением принципов объективности, беспристрастности, прозрачности и недискриминации. Агентство имеет статус юридического лица, несет ответственность перед Парламентом и является независимым по отношению к другим публичным органам или по отношению к другим субъектам публичного или частного права[[3]](#footnote-3).

Миссия Агентства заключается в реализации политики государства в области регулирования деятельности энергетических секторов, обеспечении регулирования и мониторинга эффективного функционирования энергетического рынка и осуществления деятельности энергетических секторов в условиях доступности, открытости, надежности, непрерывности, конкурентоспособности и прозрачности, с соблюдением норм качества, безопасности и охраны окружающей среды.

Управление НАРЭ осуществляется Административным советом, являющимся коллегиальным органом и состоящим из 5 директоров, исполняющим ответственные государственные должности, которые назначаются на должность Парламентом на конкурсной основе[[4]](#footnote-4).

В структуру Агентства входят Административный совет, Аппарат Административного совета, исполнительный аппарат, состоящий из специализированных и операционных подразделений. За аудируемый период предельная численность персонала НАРЭ составляла 94 единицы персонала, из которых по состоянию на 31 декабря 2018 года фактически было нанято 76 единиц[[5]](#footnote-5) (подробная информация изложена в *Приложении №1 „Сведения об аудируемой области*”*)*.

Институциональная база, относящаяся к сфере деятельности Агентства, а также релевантная нормативная база представлены в *Приложении №1 „Сведения об аудируемой области*”.

* 1. **Управляемые публичные средства**

НАРЭ формирует свой бюджет на следующий год на основе ежегодно взимаемых Агентством с обладателей лицензий взносов на регулирование и на основе других предусмотренных законом источников[[6]](#footnote-6). Так, бюджет Агентства на 2018 год был утвержден по части „Доходы” в сумме 57,9 млн. МДЛ, и по части „Расходы” - в сумме 62,0 млн. МДЛ, с дефицитом в 4,2 млн. МДЛ[[7]](#footnote-7) *(подробная информация в этом контексте представлена на рисунках ниже)*.

***Рисунок №2.2.1.***

***Источник:*** *Постановление Административного совета НАРЭ №446/2017 от 24.11.2017 Об утверждении бюджета НАРЭ на 2018 год; Отчет об исполнении бюджета на 31 декабря 2018 года (Форма FD-044).*

***Рисунок №2.2.2.***

***Источник:*** *Постановление Административного совета НАРЭ №446/2017 от 24.11.2017 Об утверждении бюджета НАРЭ на 2018 год; Отчет об исполнении бюджета на 31 декабря 2018 года (Форма FD-044).*

Информация о финансовом положении, фактических доходах и расходах НАРЭ за 2018 год, по их характеру, представлена в *Приложении №1 „Сведения об аудируемой области*”*.*

* 1. **Обязанности сторон в рамках аудита соответствия**
		1. ***Ответственность руководства***

 Административный совет НАРЭ осуществляет следующие полномочия: (i) утверждает годовой план деятельности Агентства; (ii) утверждает положение о найме персонала Агентства, Кодекс этики и профессионального поведения сотрудников Агентства, а также другие внутренние положения; (iii) утверждает организационную структуру, штатное расписание, должностные обязанности, компетенции, порядок оплаты и условия труда персонала Агентства; (iv) организует деятельность Агентства и устанавливает порядок координации деятельности его структурных подразделений; (v) утверждает внутренние процедуры разработки регулирующих нормативных актов в области энергетики; (vi) принимает постановления о выдаче, продлении, переоформлении, приостановлении и возобновлении действия или изъятии лицензий и разрешений; (vii) рассматривает результаты мониторинга деятельности энергетических предприятий; (viii) утверждает отчеты о деятельности Агентства; l) осуществляет другие полномочия, установленные настоящим законом и секторальными законами[[8]](#footnote-8).

Генеральный директор несет ответственность за финансово-экономическую деятельность Агентства[[9]](#footnote-9), а также за организацию внутреннего контроля, обеспечивающего управление публичными фондами в соответствии с принципами надлежащего управления.

* + 1. ***Ответственность аудитора***

Ответственность аудитора заключается в планировании и проведении аудиторской миссии с получением достаточных и адекватных доказательств с целью выражения обоснованного заключения относительно соответствия формирования, использования и отражения в отчетности публичных средств НАРЭ за 2018 год, в зависимости от установленных критериев, и в составлении отчета аудита соответствия. Аудитор не несет ответственности за предотвращение случаев мошенничества и ошибки.

1. **Сфера и подход к аудиту**

Аудиторская миссия была проведена на основании положений ст.3 (1), ст.5 (1) а) и ст.31 (1) b) Закона об организации и функционировании Счетной палаты[[10]](#footnote-10), ст.11 (8) Закона об энергетике[[11]](#footnote-11) и в соответствии с Программой аудиторской деятельности Счетной палаты на 2019 год[[12]](#footnote-12), с целью обеспечения уверенности в том, что формирование, использование и отчетность относительно публичных фондов НАРЭ за 2018 год осуществлялись в соответствии с положениями действующих нормативно-правовых актов и внутренних регулирующих актов.

В контексте достижения цели аудиторской миссии было решено установить следующую общую цель: **„Было ли обеспечено соответствие формирования, использования и отчетности публичных фондов, управляемых НАРЭ, в соответствии с применяемой нормативной базой?”**

В связи с этим были определены следующие основные задачи:

* Внедрило ли НАРЭ рекомендации предыдущего аудита, проведенного СПРМ?
* Был ли бюджет НАРЭ разработан, утвержден, изменен на основе четко установленных принципов и критериев, основанных на стандартизованных правилах?
* Осуществлялось ли распределение и использование публичных средств в соответствии с применяемой нормативной базой?
* Был ли процесс финансовой отчетности в рамках НАРЭ основан на стандартизованных принципах/правилах?

Аудиторская миссия была проведена в соответствии с Международными стандартами Высших органов аудита[[13]](#footnote-13)*.* Обязанности аудитора, согласно этим стандартам, описаны в разделе *Обязанности сторон в рамках аудита соответствия*. Аудиторы были независимы от аудируемого субъекта и выполнили обязанности по этике в соответствии с требованиями Кодекса этики Счетной палаты. Полученные аудиторские доказательства являются достаточными и надлежащими, чтобы обеспечить основание для выводов, сформулированных в рамках настоящей миссии.

Методология аудита состояла из действий по сбору доказательств в результате проверки записей и документов посредством наблюдений, расследований, интервью, подтверждений и (пере)расчетов.

Подход аудита был основан на тестированиях по существу, которые применялись для тестирования/оценки отобранных существенных компонентов аудита. Такой подход к аудиту был выбран с учетом того, что внутренняя контрольная среда не предоставляет уверенности в надлежащем осуществлении деятельности в рамках операционных процессов, связанных с формированием, использованием и отчетностью доверенных публичных фондов, а также того факта, что в рамках НАРЭ подразделение внутреннего аудита не было внедрено и функциональным[[14]](#footnote-14). Кроме того, внедрение системы ФМК не было инициировано *(не были предприняты действия по: описанию основных операционных процессов, выявлению и оценке рисков, с установлением мер по управлению рисками, связанными с операционными задачами для всех сфер деятельности)*. Следует отметить, что, согласно объяснениям Министерства финансов[[15]](#footnote-15) *(органа, ответственного за разработку и мониторинг политики в области государственного внутреннего финансового контроля)*, по запросу аудиторской группы, положения Закона №229 от 23.09.2010 не применяются к НАРЭ. Однако, исходя из полномочий и функций, делегированных НАРЭ, а также статуса субъекта, отмечается целесообразность применения положений указанного Закона с целью укрепления управленческой ответственности за оптимальное управление ресурсами в соответствии с задачами субъекта, на основе принципов надлежащего управления.

Сфера охвата аудита, применяемые критерии и процедуры аудита представлены в Приложении №2.

1. **КОНСТАТАЦИИ**
	1. **Внедрило ли НАРЭ рекомендации предыдущего аудита, проведенного СПРМ?**
		1. ***Невыполнение в установленные сроки предыдущих рекомендаций Счетной палаты обусловило некоторые несоответствия, касающиеся финансовой отчетности.***

Ранее СПРМ провела в рамках НАРЭ аудит финансовой отчетности Национального агентства по регулированию в энергетике по состоянию на 31 декабря 2017 года, отметив ряд нарушений, связанных с ненадлежащим применением норм бухгалтерского учета и основы финансовой отчетности, недостатков при применении взносов за регулирование и других аспектах. В целях устранения выявленных нарушений, а также корректирования установленных ситуаций, согласно ПСП[[16]](#footnote-16) были сформулированы, утверждены и направлены руководству НАРЭ соответствующие рекомендации (10 рекомендаций).

В результате оценки уместности и целесообразности действий, предпринятых должностными лицами и лицами, ответственными за выполнение соответствующих рекомендаций, а также степени внедрения рекомендаций, аудит отмечает высокий уровень внедрения рекомендаций (86%). Так, из 10 направленных рекомендаций полностью были реализованы 7 рекомендаций, 3 рекомендации – частично выполнены (см. Приложение №3).

Однако необеспечение в установленные сроки перехода и приведения бухгалтерского учета к нормам, предусмотренным НСБУ, с соответствующим отражением в отчетности финансовых ситуаций на 31 декабря 2018 года, обусловило несоответствия, изложенные в *подпункте 4.4.1.* настоящего Отчета.

* 1. **Был ли бюджет НАРЭ разработан, утвержден, изменен на основе четко установленных принципов и критериев, основанных на стандартизованных правилах?**

НАРЭ не располагало внутренней нормативной базой, которая определила бы набор единых правил и операций по регулированию этапов в процессе разработки, утверждения и изменения бюджета. *Примечание: Как было отмечено I разделе „Синтез”, в сентябре текущего года было утверждено Положение о разработке бюджета НАРЭ.*

 Таким образом, не были установлены порядок осуществления деятельности, связанной с бюджетным процессом, структурные подразделения и лица, вовлеченные в этот процесс, что обусловило следующие аспекты:

* + 1. ***Утвержденный бюджет не отражает реальную оценочную и сравнительную ситуацию доходов, что влечет необходимость повысить предсказуемость доходов Агентства.***

В рамках настоящей аудиторской миссии Бюджет НАРЭ рассматривался как:

* ***правовой документ***, в котором предусмотрены и утверждены годовые доходы и расходы Агентства;
* ***управленческий инструмент*** планирования, исполнения и контроля над результатами исполнения финансовых ресурсов Агентства и порядком их распределения и использования за счет проведенных расходов. В данном контексте отмечается следующее.

Поскольку НАРЭ является независимым органом по отношению к другим органам/публичным органам/другим субъектам публичного или частного права, оно пользуется финансовой независимостью и имеет автономный бюджет, который не входит в состав национального публичного бюджета. Таким образом, общие бюджетные правила и принципы[[17]](#footnote-17) не распространяются на разработке/утверждении бюджета органа, что обуславливает необходимость определения этапов, основных предельных сроков и обязанностей в процессе разработки/утверждения бюджета. Хотя действующее законодательство[[18]](#footnote-18) четко определяет набор общих положений, касающихся формирования, утверждения и публикации бюджета Агентства, в рамках НАРЭ не были приняты соответствующие внутренние положения, что привело к допущению следующих нарушений.

Утвержденный бюджет НАРЭ по части „Доходы” был оценен ниже уровня фактических доходов. Так, фактические доходы Агентства за аудируемый период превысили утвержденные доходы на 40% *(см. Рисунок №2.2.1.),* однако бюджет не был скорректирован с учетом данного аспекта. Исходя из вышеизложенного, бюджет, *с точки зрения правового документа по планированию*, не представлял реалистичную оценочную и сравнительную ситуацию доходов. В то же время, *с точки зрения правового документа по разрешению*, которым руководство Агентства (Административный совета) уполномочивает исполнительный аппарат взимать доходы в соответствии с положениями законодательства, утвержденный бюджет не соответствовал указанным условиям.

В то же время, по отношению к вышесказанному, отмечается, что бюджет Агентства, *с точки зрения управленческого инструмента*, не был проработан для обеспечения в полной мере деятельности, связанной с бюджетным контролем, а именно: деятельности по мониторингу управления путем постоянного сравнения фактических результатов с бюджетными прогнозами с целью выявления несоответствий, анализа благоприятных/неблагоприятных отклонений и передачи информации менеджменту в целях принятия решений.

Совокупность представленных выше аспектов и нарушений, отмеченных в **пункте 4.4.** настоящего Отчета аудит, касающегося финансовой отчетности Агентства, приводят к ограничению прозрачности экономической и финансовой деятельности, осуществляемой НАРЭ.

В этой же связи, проведенные аудиторские мероприятия в контексте оценки процесса формирования бюджета НАРЭ, выявили некоторые частности, а именно:

* + 1. ***Возможное нелицензирование деятельности некоторых поставщиков/ операторов обусловливает совокупность рисков социально-экономического характера, способствуя при этом нерегистрации и ненакоплению в полном объеме и надлежащем порядке соответствующих доходов НАРЭ.***

Согласно предоставленным полномочиям, НАРЭ обеспечивает регулирование и мониторинг следующих секторов: сектора природного газа; электроэнергетического сектора; теплоэнергетического сектора; рынка нефтепродуктов; публичной услуги водоснабжения и канализации. Виды деятельности, осуществляемые в рамках соответствующих секторов, согласно требованиям[[19]](#footnote-19), подлежат обязательному лицензированию, а именно: производство/ транспортировка/ распределение/ хранение/ поставка природного газа; производство/ эксплуатация/ транспортировка/ распределение/ поставка электроэнергии; производство, распределение, поставка тепловой энергии; импорт и/или оптовая и/или розничная продажа бензина, дизельного топлива и сжиженного газа; деятельность по предоставлению публичной услуги водоснабжения и/или канализации на уровне региона, района, муниципия, села/коммуны, в зависимости от обстоятельств. Таким образом, за аудируемый период количество экономических агентов, платящих взносы на регулирование, которые работали в соответствующих секторах на основе соответствующих лицензий, составило 182 агента *(см. рисунок ниже)*.

***Рисунок №4.2.2.1.***

***Источник:*** *Информация, представленная НАРЭ.*

Согласно действующей нормативной базе, обязанность получения лицензий на виды деятельности, которые осуществляются на основе лицензии, возлагается на предприятие[[20]](#footnote-20). Кроме того, осуществление предпринимательской деятельности без разрешения, лицензии или сертификата, выданного компетентным органом, является правонарушением и влечет наложение штрафа в соответствии с действующим законодательством[[21]](#footnote-21).

В контексте вышеизложенного, аудиторская миссия выявила некоторые случаи осуществления предпринимательской деятельности, связанной с производством/ распределением / поставкой тепловой энергии без соответствующих лицензий *(3 случая, см. Приложение №4)*. Одновременно, проведенные аудиторские мероприятия в секторе публичной услуги водоснабжения и канализации показали, что, согласно действующему законодательству[[22]](#footnote-22), деятельность по предоставлению соответствующей публичной услуги на уровне села/коммуны подлежит регулированию путем лицензирования, при условии, что соответствующий оператор/поставщик владеет кумулятивно централизованными системами водоснабжения, канализации и очистки сточных вод. Согласно статистическим данным[[23]](#footnote-23), в 2018 году в Республике Молдова 53 муниципия и города и 721 сельские населенные пункты располагали системой водоснабжения. Кроме того, деятельность по отводу сточных вод из домашних хозяйств и экономических и социальных подразделений проводилась в 53 муниципиях и городах и 73 селах. Из общего количества водопроводов, 126 водопроводов были оснащены канализационными системами, из которых работали 110 систем. Из общего количества канализационных систем, 84 системы были оснащены очистными станциями, из которых функционируют 73 станции. Таким образом, исходя из статистической и налоговой информации, полученной в рамках настоящей аудиторской миссии, а также из информации, связанной с лицензированием соответствующих видов деятельности, отмечается высокая вероятность риска нелицензирования всех операторов/ поставщиков, работающих в указанном секторе, с многосторонним воздействием социально-экономического характера. Так, приводятся следующие примеры:

* *в аспекте формирования бюджета НАРЭ,* проведение экономическими агентами соответствующих видов деятельности в отсутствие лицензий обусловливает упущение доходов Агентства;
* *в аспекте исполнения полномочий, возложенных на НАРЭ,* указанные условия ограничивают Агентство в том, что касается: мониторинга деятельности участников соответствующих рынков, в том числе с точки зрения соблюдения ими законодательных и нормативных актов, регулирующих деятельность в этой области, а также обеспечения прозрачности в их деятельности; продвижения в соответствующих секторах прозрачной, справедливой и экономически обоснованной тарифной политики и т.д.;
* *в аспекте социального значения,* при неисполнении исчерпывающего контроля деятельности участников соответствующих рынков не может быть обеспечена в полной мере защита законных прав и интересов потребителей;
* *в аспекте формирования общественного мнения,* статистическая информация, представленная широкой общественности и специализированной публике, может быть неполной, что не позволяет воспринимать адекватно и реалистично: объем предоставляемых услуг, эволюцию, динамику и их структуру; количество потребителей соответствующих услуг; инвестиции, осуществляемые в данной области и т. д

Изложенные частности требуют принятия ГНС возможных мер, направленных на выявление субъектов, осуществляющих деятельность по поставке и предоставлению публичной услуги водоснабжения и канализации, а также деятельность по производству, распределению, поставке тепловой энергии без соответствующих лицензий, для устранения рисков и сопутствующих последствий.

* + 1. ***Нормативная база, связанная с управлением доходами, требует улучшения ввиду укрепления финансовой дисциплины обладателей лицензий.***

В контексте направленных ранее рекомендаций СПРМ[[24]](#footnote-24), в рамках НАРЭ была утверждена внутренняя процедура расчета, поступления и отслеживания взносов на регулирование, применяемых к обладателям лицензий. Внедрение этого механизма контроля, а также пунктуальное выполнение действий, связанных с возмещением обязательств, обусловили сокращение в четыре раза обязательств с истекшим сроком погашения *(с 244,7 тыс. леев до 59,1 тыс. леев)*.

Однако, учитывая формирование за предыдущие периоды обязательств с истекшим сроком погашения, а также неуплату в установленный срок некоторых *взносов на регулирование* в размере 0,7 млн. МДЛ, зарегистрированных по состоянию на 31 декабря 2018 года, в контексте существующих пробелов в действующей нормативной базе, касающихся ответственности и повышения ответственности обладателей лицензий за неуплату в срок взносов на регулирование, аудит отмечает необходимость определения принципов, правил и инструментов для борьбы с явлениями неуплаты в установленные сроки взносов на регулирование обладателями лицензий, что приведет к укреплению финансовой дисциплины в будущие отчетные периоды.

* 1. **Осуществлялось ли распределение и использование публичных средств в соответствии с применяемой нормативной базой?**

Фрагментарный внутренний контроль над распределением/использованием публичных средств не обеспечивает в полной мере точности, с точки зрения соответствия потребностей в операционной деятельности НАРЭ с осуществляемыми расходами, а также в некоторых случаях обусловливает снижение степени прозрачности и эффективности использования запланированных ресурсов. В данном контексте отмечается следующее:

* + 1. ***Несмотря на то, что расходы НАРЭ, во всех существенных аспектах, были проведены в соответствии с нормативной базой, НАРЭ не обеспечило точность запланированных расходов в соответствии с реальными потребностями.***

В результате тестирования расходов на оплату труда работников (27,7 млн. МДЛ); услуги по найму (3,2 млн. МДЛ); информационные услуги (1,6 млн. МДЛ); профессиональная подготовка (0,6 млн. МДЛ); услуги, не отнесенные к другим подстатьям (0,6 млн. МДЛ); использование топлива и горюче-смазочных материалов (0,2 млн. МДЛ), отмечается, что эти расходы, во всех существенных аспектах, были осуществлены в соответствии с применяемой нормативной базой.

Следует отметить, что бюджет НАРЭ по части „Расходы” был запланирован с учетом расходов (около 18,0 млн. МДЛ) обусловленных переходом к Агентству деятельности по государственному энергетическому надзору в результате объединения (присоединения) с Государственной энергетической инспекцией, предусмотренной соответствующей нормативной базой[[25]](#footnote-25). Однако, начало самого процесса с 2019 года *(см. Примечание ниже)* обусловило неосвоение запланированных расходов за соответствующий отчетный период. Также отмечается неосвоение запланированных расходов в размере около 5,7 млн. МДЛ, из которых расходы на персонал – около 4,0 млн. МДЛ. Исходя из этого, возникает необходимость переориентации планирования расходов на реальные потребности Агентства, а также принятия внутренней нормативной базы, связанной с регулированием процесса разработки, утверждения и изменения бюджета органа в порядке, изложенном в *подпункте 4.2.1.*

***Примечание:*** В соответствии с действующим законодательством[[26]](#footnote-26), в 12-месячный срок после вступления в силу Закона об энергетике (вступившего в силу с 20.10.2017) Правительство и НАРЭ должны были принять необходимые меры для начала осуществления Агентством деятельности по государственному энергетическому надзору. В этой связи, было принято Постановление Правительства №906 от 24.09.2018[[27]](#footnote-27). Согласно положениям соответствующего нормативного акта, ГЭИ должна была быть реорганизована путем объединения с НАРЭ до 31 декабря 2018 года. Однако полный переход этой деятельности к НАРЭ был завершен только в сентябре 2019 года, а значит с опозданием.

* + 1. ***Для обеспечения бюджетно-финансового баланса расходы должны рассматриваться с точки зрения принципа осмотрительности.***

Миссия внешнего публичного аудита, проведенная ранее СПРМ[[28]](#footnote-28), выявила повышенный риск нарушения бюджетно-финансового баланса, обусловленный накоплением значительного количества неиспользованных дней ежегодного отпуска - 2434 дня по состоянию на 31 декабря 2017 года, связанных с 65 единицами персонала. Следует отметить, что на протяжении 2018 года ситуация усложнилась. Таким образом, по состоянию на 31 декабря 2018 года число неиспользованных дней ежегодного отпуска увеличилось и составило 2752 дня, которые связаны с 77 сотрудниками. С одной стороны, с точки зрения трудового законодательства[[29]](#footnote-29) описанные выше ситуации представляют аспект несоответствия, а с другой стороны, влекут за собой возникновение юридических обязательств перед кадровым персоналом, которые должны быть выполнены НАРЭ в последующие отчетные периоды, что требует обеспечения надлежащего менеджмента человеческих ресурсов, в совокупности с соблюдением принципа осмотрительности в управлении соответствующими расходами.

Отмечается, что в текущем году руководство Агентства предприняло ряд конкретных мер по улучшению ситуации, сократив количество неиспользованных дней ежегодного отпуска, таким образом, по состоянию на 10 октября 2019 года оно составило 859 дней.

* + 1. ***Внутренний контроль над процессом проведения закупок товаров и услуг требует усиления.***

За аудируемый период НАРЭ заключило 35 договоров на приобретение товаров/услуг на общую сумму 9,0 млн. МДЛ. *(Подробная информация, в зависимости от применяемой процедуры государственной закупки, представлена в Приложении №5)*.

Следует отметить, что процесс закупок в рамках Агентства является комплексным и осуществляется поэтапно (планирование и разработка документации о присуждении; запуск процедуры закупок; оценка оферт и присуждение договоров; внедрение и мониторинг договоров) и в соответствии с действующим законодательством[[30]](#footnote-30).

Вместе с тем, аудиторская миссия выявила некоторые нарушения, обусловленные установленным фрагментарным внутренним контролем, и которые выражаются в следующих аспектах:

* внутренняя нормативная база является несовершенной, отсутствует внутренний механизм по сбору/систематизации потребностей Агентства, что обусловило планирование закупок товаров/услуг без их соответствия реальным потребностям субъекта, в результате были приобретены товары/услуги вне договорных отношений (11 случаев) на общую сумму 0,4 млн. МДЛ[[31]](#footnote-31);
* в 2 случаях были применены неадекватные процедуры присуждения договоров закупок[[32]](#footnote-32) на сумму 0,2 млн. МДЛ, в том числе один случай дробления закупок с целью избегания законной процедуры государственных закупок - 0,1 млн. МДЛ;
* Регистр договоров закупок, который ведется в рамках НАРЭ, является неисчерпывающим. Так, 8 договоров закупок на сумму 0,6 млн. МДЛ не были зарегистрированы в указанном Регистре, из-за чего не был обеспечен в полной мере контроль за выполнением соответствующих договорных условий. Хотя за аудируемый период не были выявлены какие-либо нарушения в этом отношении, данный аспект представляет собой повышенный риск для будущих отчетных периодов.

Влияние этих ситуаций заключается в необеспечении в полной мере прозрачности в процессе закупок, а также снижении эффективности использования соответствующих финансовых средств, что не соответствует принципам и критериям надлежащего управления.

* 1. **Был ли процесс финансовой отчетности в рамках НАРЭ основан на стандартизованных принципах/правилах?**

Отсутствие внутренней нормативной базы, относящейся к процессу финансовой отчетности и прямому разграничению обязанностей, полномочий и персонала, вовлеченного в этот процесс, обусловило отчетность относительно финансового положения НАРЭ в соответствии с действующей законодательной базой, при этом не обеспечивало в полной мере прозрачность проводимой финансово-экономической деятельности. Так,

* + 1. ***Финансовая отчетность не проводилась в соответствии с требованиями действующего законодательства.***

В рамках миссии внешнего публичного аудита, проводимой ранее СПРМ[[33]](#footnote-33), НАРЭ должно было обеспечить переход и надлежащее применение бухгалтерского учета в соответствии с нормами, предусмотренными НСБУ, с соответствующей отчетностью финансовых ситуаций на 31 декабря 2018 года, с учетом следующих этапов: (i) формирование учетной политики в соответствии с положениями НСБУ; (ii) разработка, в зависимости от обстоятельств, плана рабочих бухгалтерских счетов в соответствии с требованиями НСБУ и Общего плана бухгалтерских счетов; (iii) выявление и применение различий, связанных с признанием и оценкой элементов бухгалтерского учета между нормами, предусмотренными в бюджетной системе и НСБУ; (iv) перенос остатков бухгалтерских счетов, применяемых до даты перехода на НСБУ, на новые бухгалтерские счета. Однако данная рекомендация была выполнена с опозданием, был осуществлен переход бухгалтерского учета к требованиям НСБУ по состоянию на 1 января 2019 года. Таким образом, Агентство, как и в предыдущие отчетные периоды, не обеспечило составление отчетности о финансово-экономической деятельности за 2018 отчетный год в соответствии с установленными законодательными положениями[[34]](#footnote-34), что обусловило отсутствие информации о имущественном и финансовом положении Агентства в национальных статистических данных.

* + 1. ***Процесс финансовой отчетности, применяемый субъектом в течение аудируемого периода, не обеспечил информирование общественности, а также своевременное восприятие Парламентом финансового положения НАРЭ.***

Согласно законодательным положениям[[35]](#footnote-35), НАРЭ ежегодно, до 1 марта, составляет финансовый отчет за предыдущий год, содержащий информацию об исполнении утвержденного бюджета, взносах на регулирование, перечисленных на его текущий счет, проведенных с этого счета расходах, контрактованных банковских кредитов и других средствах, которые оно использовало, а также другую релевантную информацию. Финансовый отчет подлежит проверке независимой аудиторской компанией, признанной на международном уровне и отобранной Административным советом на конкурсной основе. В течение 10 рабочих дней после получения аудиторского заключения Агентство представляет, Парламенту для информирования, финансовый отчет, сопровождаемый аудиторским заключением. Финансовый отчет и аудиторское заключение публикуются в Официальном мониторе Республики Молдова и на официальном веб-сайте Агентства.

В контексте вышесказанного отмечается, что финансовые отчеты Агентства за 2018 год не были подвергнуты внешнему аудиту, соответственно, не были представлены Парламенту для информирования, что свидетельствует о том, что парламентский контроль над имущественным и финансовым положением НАРЭ является запоздалым и неоперативным.

Кроме того, финансовые отчеты не были опубликованы в Официальном мониторе и на официальном веб-сайте Агентства, что повлияло на ограничение прозрачности информации о финансово-экономическом положении Агентства путем непредставления широкой и специализированной общественности ситуации в целом относительно всех доходов и расходов, а также управляемых активов и долгов.

***Примечание:*** В настоящее время в НАРЭ инициирован внешний финансовый аудит за 2018 отчетный год. Одновременно, финансовые отчеты были размещены на официальном веб-сайте Агентства.

Следует отметить, что Отчет о деятельности НАРЭ за 2018 год[[36]](#footnote-36) содержит некоторую информацию, касающуюся утверждения и исполнения бюджета, однако она является сжатой для формирования адекватного общественного мнения, поскольку отсутствуют исчерпывающие сведения об:

* исполнении бюджета с объяснением отклонений/причин, которые повлияли на уровень его исполнения;
* раскрытии информации из финансовой отчетности, основанной на анализе соответствующих показателей (например, информации о: наличии и движении основных средств и материальных запасов; потоке денежных средств; недостатках/излишках, обнаруженных в результате проведенной инвентаризации и т.д.);
* сформированных обязательствах и долгах, с объяснением причин их допущения и принятых мер по их устранению;
* другие сведения, по обстоятельствам.

1. **ОБЩИЙ ВЫВОД**

Проведенная аудиторская миссия показала, что, хотя были выявлены некоторые пробелы и нарушения, связанные с процессом: разработки, утверждения и изменения бюджета; финансовой отчетности; управления доходами; государственных закупок, обусловленные отсутствием соответствующей нормативной базы и/или наличием в ней пробелов, в рамках НАРЭ за аудируемый период, во всех существенных аспектах, формирование, использование и отчетность относительно управляемых публичных фондов были в соответствии с применяемой нормативной базой.

В данном контексте, внешний публичный аудит выдвигает рекомендации, направленные на устранение пробелов, недостатков, несоответствий, а также на снижение рисков, отмеченных в настоящем Отчете. В то же время, аудит указывает на целесообразность добровольного соблюдения Агентством положений Закона №229 от 23.09.2010, для применения общих правил и принципов организации внутреннего финансового контроля и обеспечения оптимального управления доверенными ресурсами на основе принципов надлежащего управления путем внедрения системы внутреннего управленческого контроля и деятельности внутреннего аудита.

1. **РЕКОМЕНДАЦИИ**

***Рекомендации генеральному директору НАРЭ:***

1. обеспечить принятие внутренней нормативной базы, связанной с процессом финансовой отчетности, путем определения: набора правил, принципов, этапов и связанных с ними операций; структурных подразделений и лиц, участвующих в этих процессах; основных предельных сроков и делегированных обязанностей и т.д. *(п. 4.4.1.; п.4.4.2)*;
2. обратиться в компетентный орган с целью рассмотрения возможности дополнения законодательной базы инструментами по борьбе с случаями несоблюдения обладателями лицензий сроков уплаты взносов на регулирование (*п. 4.2.3.)*;
3. обеспечить корректировку внутренней нормативной базы, связанной с регулированием закупок, путем определения четкого механизма идентификации и систематизации потребностей Агентства для реалистичного планирования расходов, а также проведения закупок товаров /услуг в соответствии с этими потребностями (*п. 4.3.1.; п.4.3.3)*.

***Ответственные за составление Отчета аудита:***

Руководитель аудиторской группы,

начальник II Управления аудита в рамках

IV Главного управления аудита Ирина **ТЕР-КУЛА**

***Члены аудиторской группы:***

Старший публичный аудитор Елена **СТРУГУЛЯ**

Старший публичный аудитор Татьяна **ВРЕДНИК**

***Ответственный за аудит:***

Начальник IV Главного управления аудита Василе **МОШОЙ**

# **ПРИЛОЖЕНИЯ**

## ***Приложение №1***

**Сведения об аудируемой области**

***Институциональная база НАРЭ***

***Организационная структура НАРЭ***

******

***Источник:*** *Постановление Административного совета НАРЭ №244/2016 от 26.09.2016 об организационной структуре и предельной штатной численности.*

**Органиграмма Национального агентства по регулированию в энергетике**

Юридический отдел

Отдел электрической и возобновляемой энергии

Отдел тепловой энергии, водоснабжения и канализации

Отдел природного газа

Служба международногосотрудничества

Служба внутреннего аудита

Отдел человеческих ресурсов и секретариата

Бухгалтерская служба conta

Отдел общего администрирования

Отдел мониторинга и контроля лицензированной деятельности

Отдел лицензирования

Департамент по лицензированию, мониторингу и контролю лицензируемой деятельности

Аппарат Административного совета

Отдел по защите потребителей

Департамент по юридическим вопросам и защите потребителей

Отдел водоснабжения и канализации

Отдел тепловой энергии и когенерации

Отдел электрической и возобновляемой энергии

Отдел природного газа

Департамент тарифов и экономического анализа

Отдел качества

Отдел водоснабжения и канализации

Отдел тепловой энергии и когенерации

Отдел электрической и возобновляемой энергии

Отдел природного газа

Департамент инвестиций и качества

Департамент по регулированию

Директор

Директор

Директор

Директор

Генеральный директор

**Административный совет**

**Предельная штатная численность НАРЭ**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ПОКАЗАТЕЛИ | Утверждено | Списочная численность персонала | Вакансии на 01.01.2019 |
| **на 01.01.2018** | **на 01.01.2019** |
| Персонал, всего: | **94** | **67** | **76** | **18** |
| *Лица, исполняющие ответственные государственные должности* | 5 | 5 | 3 | 2 |
| *Руководящие должности* | 26 | 19 | 21 | 5 |
| *Исполнительные должности* | 54 | 32 | 43 | 11 |
| *Лица, осуществляющие техническое обслуживание и обеспечивающие функционирование Агентства*  | 9 | 9 | 9 | 0 |

***Источник:*** *Постановление Административного совета НАРЭ №244/2016 от 26.09.2016 об организационной структуре и предельной штатной численности; Информация, представленная Отделом человеческих ресурсов в рамках НАРЭ.*

***Применяемая законодательная и нормативная база***

Юридические, организационные и финансовые основы формирования/ использования/отчетности финансовых средств за аудируемый период регламентировались:

|  |
| --- |
| * ПЕРВИЧНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО:
 |
| Конституцией Республики Молдова; |
| Трудовым кодексом Республики Молдова №154-XV от 28.03.2003; |
| Законом об энергетике №174 от 21.09.2017; |
| Законом о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения №160 от 22.07.2011; |
| Законом о государственных закупках №131 от 03.07.2015; |
| Закон о бухгалтерском учете №113-XVI от 27.04.2007; |
| * НОРМАТИВНАЯ БАЗА:
 |
| Постановлением Парламента №334 от 14.12.2018 об утверждении Положения об организации и функционировании Национального агентства по регулированию в энергетике; |
| Постановлением Правительства №667 от 27.05.2016 об утверждении Положения о деятельности рабочей группы по закупкам; |
| Постановлением Правительства №1419 от 28.12.2016 об утверждении Положения о порядке планирования договоров о государственных закупках; |
| * ВНУТРЕННИЕ НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ, ПРИНЯТЫЕ НАРЭ:
 |
| Постановление Административного совета НАРЭ №244/2016 от 26.09.2016 об организационной структуре и предельной штатной численности; |
| Постановление Административного совета НАРЭ №446/2017 от 24.11.2017 об утверждении бюджета НАРЭ на 2018 год; |
| Постановление Административного совета НАРЭ №653 от 01.07.2014 об утверждении Положения об оплате труда работников НАРЭ. |

***Управляемое имущество и финансовые средства***

**Финансовое положение НАРЭ в 2017-2018 годах**

(тыс. МДЛ)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Название показателя | Имущественное и финансовое положение | Отклонения |
| на 31 декабря 2017 года | на 31 декабря 2018 года |
| Основные средства | 7968,1 | 8943,6 | +975,5 |
| Износ основных средств и амортизация нематериальных активов | (2824,3) | (5190,9) | +(2366,6) |
| Запасы оборотных материалов | 401,3 | 481,9 | +80,6 |
| Внутренние обязательства | 10038,0 | 19138,1 | +9100,1 |
| Денежные средства | 7946,3 | 43224,6 | +35278,3 |
| Всего АКТИВА: | **23529,4** | **66597,3** | **+43067,9** |
| Внутренние долги | 61,3 | 335,0 | +273,7 |
| Финансовый результат | 23468,1 | 66262,3 | +42794,2 |
| Всего ПАССИВА: | **23529,4** | **66597,3** | **+43067,9** |

***Источник:*** *Бухгалтерский баланс на 31.12.2018 (Форма FD-041);*

**Доходы НАРЭ за 2017-2018 годы, по их природе**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Название показателя | Доходы 2017 года | Доходы 2018 года | Отклонения |
| 1 | 2 | 3 | 4 = 3-2,(тыс. МДЛ) | 5=3/2\*100-100,(%) |
| Доходы от взносов на регулирование деятельности на рынке электроэнергии  | 13.490,8 | 33.154,2 | +19.663,4 | +145,8 |
| Доходы от взносов на регулирование деятельности на рынке природного газа | 7.259,5 | 13.878,8 | +6.619,3 | +91,2 |
| Доходы от взносов на регулирование импорта нефтепродуктов | 9.943,2 | 28.911,1 | +18.967,9 | +190,8 |
| Доходы от взносов на регулирование деятельности на рынке услуг водоснабжения и канализации | 963,4 | 1.546,0 | +582,6 | +60,5 |
| Доходы от взносов на регулирование деятельности в теплоэнергетическом секторе | 1.634,0 | 3.618,9 | +1.984,9 | +121,5 |
| Доходы от переоценки активов (увеличение стоимости)  | 2,0 | 0,0 | -2,0 | -100,0  |
| Другие доходы  | 0,0 | 8,0 | +8,0 | +100,0 |
| Всего, ДОХОДОВ:  | **33.292,9** | **81.117,0** | **+47.824,1** | **+143,6** |

***Источник:*** Пояснительная записка к Отчету об исполнении бюджетов бюджетных органов / бюджетных учреждений за 2018 год*.*

**Расходы НАРЭ за 2017-2018 годы, по их природе**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Название показателя | Расходы 2017 года | Расходы 2018 года | Отклонения |
| 1 | 2 | 3 | 4 = 3-2, (тыс. МДЛ) | 5=3/2\*100-100,(%) |
| Оплата труда работников, включая взносы обязательного государственного социального страхования и взносы обязательного медицинского страхования | 24.359,5 | 27.747,6 | +3.388,1 | +13,91 |
| Расходы на услуги по найму и коммунальные услуги | 3.159,7 | 3.504,8 | +345,1 | +10,92 |
| Расходы на информационные услуги | 1.566,2 | 1.592,5 | +26,3 | +1,68 |
| Расходы на служебные командировки | 628,3 | 264,0 | -364,3 | - |
| Расходы на профессиональную подготовку | 514,8 | 647,8 | +133,0 | +25,85 |
| Расходы на износ основных средств и амортизацию нематериальных активов | 441,3 | 2473,1 | +2031,8 | +460,4 |
| Другие расходы  | 2.030,5 | 2082,0 | +51,5 | +2,5 |
| Всего, РАСХОДОВ: | **32.700,3** | **38.311,8** | **+5611,5** | **+17,2** |

 ***Источник:*** Отчет об исполнении бюджета на 31 декабря 2018 года (Форма FD-044).

## ***Приложение №2***

***Сфера и подход к аудиту***

При определении существенного компонента аудита, а также для выявления и оценки рисков несоответствия и планирования аудиторских процедур был установлен уровень материальности (порог существенности) в следующем порядке:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  Показатель | Значение показателя | В процентах | Значение общей материальности |
| Всего расходов | 38, 3 млн. МДЛ | 1,0 % | 3, 8 млн. МДЛ |

***Обоснование базы существенности***: принимая во внимание тот факт, что расходы НАРЭ представляют повышенный интерес для внешних пользователей, и с учетом результатов ранее проводимых в рамках субъекта аудиторских миссий (в рамках субъекта ранее Счетной палатой провела аудит финансовой отчетности, с вынесением условного мнения по ней[[37]](#footnote-37)), был установлен порог существенности в размере 1,0% от общего объема расходов.

В результате применения порога существенности, а также исходя из профессиональных суждений, была определена область аудита, определены важные компоненты, подлежащие аудиту, и применена их выборка в следующем порядке:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Компонент аудита | Охват аудита, млн. МДЛ | Аудируемая область, |
| **млн. МДЛ** | **%** |
| * Был ли бюджет НАРЭ разработан, утвержден, изменен на основе четко установленных принципов и критериев, основанных на стандартизованных правилах?
 |
| Внутренние обязательства | 19,1 | 18,9 | 98,9 |
| Доходы от взносов на регулирование | 81,1 | 81,1 | 100 |
| * Осуществлялось ли распределение и использование публичных средств в соответствии с применяемой нормативной базой?
 |
| Внутренние долги | 0,3 | 0,3 | 100 |
| Расходы на оплату труда | 27,7 | 19,6 | 70,8 |
| Расходы на использование топлива, горюче - смазочных материалов | 0,2 | 0,2 | 100 |
| Расходы на информационные услуги | 1,6 | 1,6 | 100 |
| Расходы на услуги найма | 3,2 | 3,2 | 100 |
| Расходы на профессиональную подготовку | 0,6 | 0,6 | 100 |
| Расходы на услуги не отнесенные к другим подстатьям | 0,6 | 0,6 | 100 |
| Закупки товаров и услуг | 9,0 | 9,0 | 100 |

***Источниками критериев аудита***, которые послужили основой для констатаций и сформулированных выводов, послужили положения действующих законодательных и нормативных актов, касающихся аудируемой области, а также положения внутренней нормативной базы Агентства.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Законодательный/нормативный акт/другой источник | Статья/абзац | Обоснование приемлемости выбранного критерия | Компонент аудита |
| * Был ли бюджет НАРЭ разработан, утвержден, изменен на основе четко установленных принципов и критериев, основанных на стандартизованных правилах?
 |
| 1. | Бюджет является:* ***юридическим документом***, в котором предусмотрены и утверждены годовые доходы и расходы;
* ***управленческим инструментом*** планирования, исполнения и контроля за результатами исполнения финансовых ресурсов, а также способом их распределения и использования за счет проведенных расходов
 | x | НАРЭ является независимым органом и имеет автономный бюджет, который не входит в состав национального публичного бюджета. В данном контексте общие бюджетные правила и принципы[[38]](#footnote-38) не распространяются на разработке/утверждении бюджета органа. В то же время, НАРЭ не располагает нормативными положениями, относящимися к процессу бюджетирования. Таким образом, критерий был определен на основе профессиональных суждений аудитора  | ДоходыРасходы |
| 2. | Закон о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения №160 от 22.07.2011  | Ст.121 (2) | Соответствующие положения определяют необходимость лицензирования соответствующих видов деятельности, регулируемых НАРЭ. При этом доход от продаж соответствующих поставщиков /операторов составляет базу расчета взносов на регулирование, взимаемых НАРЭ  | Доходы |
| 3. | Закон о тепловой энергии и продвижении когенерации №92 от 29.05.2014  | Ст.18 (1) | Аналогично п.2 | Доходы |
| 4. | Закон о публичной услуге водоснабжения и канализации №303 от 13.12.2013  | Ст.32 (1) | Аналогично п.2 | Доходы |
| 5.  | Закон о предпринимательстве и предприятиях №845 от 03.01.1992  | Ст.7, ст.10, п.4 | Требования устанавливают субъект, который обязан получать лицензии на виды деятельности, осуществляемые на основе лицензии, а также несет ответственность в случае несоблюдения указанных положений  | Доходы |
| 6. | Внутренняя процедура расчета, поступления и отслеживания взносов на регулирование, применяемых к обладателям лицензий, утвержденная Приказом Генерального директора НАРЭ №62-a от 23.05.2019 | x | Процедура устанавливает порядок расчета, поступления и отслеживания взносов на регулирование, применяемых к обладателям лицензий  | Доходы Внутренние обязательства |
| * Осуществлялось ли распределение и использование публичных средств в соответствии с применяемой нормативной базой?
 |
| 7. | Постановления Административного совета №244/2016 от 26.09.2016 об организационной структуре и предельной штатной численности НАРЭ и № 27/2017 от 27.01.2017 о внесении изменений в приложение №2 к Постановлению Административного совета №244/2016 от 26.09.2016  | x | Нормативный акт определяет структуру и предельную штатную численность персонала, которые составляют базу для расходов на оплату труда  | Расходы по оплате труда |
| 8. | Положение об оплате труда сотрудников НАРЭ, утвержденное Постановлением Административного совета №653 от 01.07.2014  | x | Положение определяет особенности предоставления работникам премий, материальной помощи и других выплат  | Расходы по оплате труда |
| 9. | Коллективный трудовой договор НАРЭ | x | Аналогично п.8 | Расходы по оплате труда |
| 10. | Закон о бухгалтерском учете №113 от 27.04.2007 | Ст.19 | Требования определяют, что любой экономический факт должен быть обоснован и подтвержден документально  | Расходы |
| 11. | Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015 | Ст.13 (1) | Соответствующие законодательные положения определяют полномочия субъекта в качестве закупающего органа  | Товары и услуги |
| 12. | Постановление Правительства №667 от 27.05.2016 об утверждении Положения о деятельности рабочей группы по закупкам  | Ст.3 (18) | Нормативная база устанавливает общие правила, касающиеся создания рабочей группы по закупкам, ее состава, а также полномочий ее членов | Товары и услуги |
| 13. | Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015;Постановление Правительства №1419 от 28.12.2016 об утверждении Положения о порядке планирования договоров о государственных закупках  | Ст.3 (20);п.5 1), 2), п.17,18 | Нормативная база определяет необходимые мероприятия на этапе планирования государственных закупок  | Товары и услуги |
| 14. | Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015  | Ст.37(4), (7) | Соответствующие законодательные положения определяют общие правила описания товаров, работ и услуг при разработке документации о присуждении | Товары и услуги |
| 15. | Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015 | Ст.26 | Соответствующие законодательные положения определяют критерии присуждения договоров закупок | Товары и услуги |
| 16. | Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015 | Ст.2 (4), ст.45, 55 | Требования устанавливают условия применения процедур закупок посредством запроса ценовых оферт и открытых торгов | Товары и услуги |
| 17. | Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015 | Ст.72 | Указанные положения запрещают дробление или увеличение государственных закупок  | Товары и услуги |
| 18. | Закон о государственных закупках №131 от 03.07.2015 | ст.13, п.6 | Положения обязывают закупающий орган исполнять и управлять договорами о государственных закупках в предусмотренные ими сроки.  | Товары и услуги |
| * Был ли процесс финансовой отчетности в рамках НАРЭ основан на стандартизованных принципах/правилах?
 |
| 19. | Закон о бухгалтерском учете №113 от 27.04.2007 | Ст.38 (1), (5) | Соответствующее законодательное положение определяет обязательность субъекта представлять финансовую отчетность компетентному органу  | x |
| 20. | Закон об энергетике №174 от 21.09.2017  | Ст.11 (7) | Указанные требования четко устанавливают порядок представления финансовой отчетности.  | x |

***Примечание:*** *В настоящем Приложении представлены только критерии аудита, относящиеся к констатациям, изложенными в Отчете.*

Для достижения цели аудита и сбора аудиторских доказательств, были проведены следующие ***аудиторские процедуры***:

* изучение соответствующей нормативной базы для определения компетенций и полномочий по формированию, использованию и отчетности управляемых публичных фондов;
* оценка внедрения рекомендаций предыдущего аудита, проведенного СПРМ, и влияния их (не)реализации на соответствие формирования, использования и отчетности относительно управляемых публичных фондов;
* проверка соответствия формирования и управления доходами НАРЭ, включая тестирование риска мошенничества;
* проверка на основе выборки того, были ли выделены и использованы публичные средства в соответствии с применяемой нормативной базой, с тестированием риска мошенничества;
* рассмотрение и оценка соответствия процесса финансовой отчетности действующей нормативной базе;
* запрос/получение информации от Национального бюро статистики и ГНС о деятельности ряда экономических агентов, осуществляющих деятельность в следующих секторах: производство/распределение/поставка тепловой энергии; поставка/ предоставление публичной услуги водоснабжения и/или канализации на уровне района, муниципия и города.

## ***Приложение №3***

***Внедрение рекомендаций, направленных***

 ***Постановлением Счетной палаты №42 от 28.06.2018***

 ***по Отчету аудита финансовой отчетности Национального агентства по регулированию в энергетике по состоянию на 31 декабря 2017 года***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **№****п/п** | **Рекомендация** | **Принятые меры** | **Статус внедрения рекомендации** |
| **выполнена** | **частично выполнена** | **не выполнена** |
| **РЕКОМЕНДАЦИИ:** |
| 1. | обеспечить переход и приведение бухгалтерского учета в соответствие с нормами, предусмотренными НСБУ, с надлежащим составлением финансовой отчетности по состоянию на 31 декабря 2018 года, с учетом следующих этапов (п.4.1.; 4.2.1.; 4.2.2.; 4.3.): | Агентство обеспечило переход и приведение бухгалтерского учета в соответствии с нормами, предусмотренным НСБУ, по состоянию на 1 января 2019 года, соответственно, надлежащая финансовая отчетность будет возможна, только в 2020 году.  |  | **X** |  |
| 1.1. | составление учетной политики в соответствии с требованиями НСБУ; | Учетная политика на 2019 год была утверждена Постановле-нием Административного совета №165/2019 от 23 мая 2019 года  | **X** |  |  |
| 1.2. | разработка, по необходимости, рабочего плана счетов бухгалтерского учета в соответствии с требованиями НСБУ и Общего плана счетов бухгалтерского учета; |  | **X** |  |  |
| 1.3. | выявление и применение различий, связанных с признанием и оценкой элементов бухгалтерского учета, между нормами предусмотренными в бюджетной системе и в НСБУ; | НАРЭ осуществило переход остатков бухгалтерских счетов на бухгалтерские счета, предусмотренные НСБУ по состоянию на 31 декабря 2018 года, с учетом различий, связанных с признанием и оценкой элементов бухгалтерского учета, между нормами, предусмотренными бюджетной системой и НСБУ | **X** |  |  |
| 1.4. | перенос остатков со счетов бухгалтерского учета, применяемых до даты перехода на НСБУ, на новые счета бухгалтерского учета |  | **X** |  |  |
| 2. | принять меры к сотрудникам, которые не выполняли свои функции надлежащим образом | Руководство субъекта приняло отношение к должностным лицам путем разграничения и мониторинга выполнения их обязанностей в надлежащем порядке | **X** |  |  |
| 3. | обеспечить принятие конкретных мер для своевременного взыскания дебиторской задолженности, утверждение внутренней нормативной базы по процессу управления ими (п. 4.2.2.) | Была утверждена Внутренняя процедура расчета, поступления и отслеживания взносов на регулирование, применяемых к обладателям лицензий, которая регламентирует действия по взысканию обязательств (Приказ Генерального директора №62-a от 23.05.2019)  | **X** |  |  |
| 4. | обеспечить утверждение и применение внутренней нормативной базы, связанной с взносами на регулирование, путем *(п. 4.4.)*: * установления точных сроков уплаты взносов на регулирование;
* четкого разграничения обязанностей, полномочий и структурных подразделений/задействованного персонала;
* определения процедур по коммуникации и контролю, связанных с взятием на учет обладателей лицензии в качестве плательщиков взносов;
* формализации и унификации порядка и сроков представления бухгалтерской службе информации о начислении взносов на регулирование;

разработки механизмов отчетности и проверки данных о доходах от продаж обладателей лицензии; | Отмеченная выше Внутренняя процедура расчета, поступления и отслеживания взносов на регулирование, применяемых к обладателям лицензий, регламентирует данные аспекты | **X** |  |  |
| 5. | обеспечить установление количественных и измеряемых показателей эффективности, связанных с достижением целей/направлений стратегического/годового развития (п. 6.2.) | Постановлением Административного совета №164/2019 от 23 мая 2019 года было принято Положение о менеджменте институциональной эффективности Национального агентства по регулированию в энергетике  |  | **X** |  |
| 6. | наложить меры по урегулированию внутреннего контроля, в целях обеспечения планирования и осуществления закупок товаров/услуг в строгом соответствии с потребностями органа (п. 6.3.) | Аудиторская миссия показала, что планирование потребностей Агентства было неадекватным, учитывая, что у субъекта нет внутреннего формализованного механизма для данного аспекта (см. подпункт 4.3.3. настоящего Отчета)  |  | **X** |  |

**Примечание**: *Из 10 направленных рекомендаций, 7 рекомендаций были выполнены полностью и 3 рекомендации - частично.*

## ***Приложение №4***

***Список экономических агентов, осуществляющих деятельность по производству / распределению / поставке тепловой энергии без соответствующей лицензии, за 2018 год***

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Наименование экономического агента | Юридический адрес | IDNO |
| 1 | МП „Antermo”  | р-н Анений Ной, г. Анений Ной,ул. Суворова, 6 | 1003600092663 |
| 2 | АО ,,Rețele Termice Cahul” | р-н Кахул, г. Кахул,ул. И.Л. Караджиале, 14 | 1002603000789 |
| 3 | МП ,,Rețele Termice Cupcini” | р-н Единец, г. Купчинь,ул. Д. Кантемира, 1 | 1005604004350 |

*Примечание: Представленный список не является исчерпывающим, существует высокая вероятность того, что в данной области существует гораздо больше нелицензированных экономических агентов. Экономические агенты из Списка были определены с применением минимальных аудиторских процедур.*

## ***Приложение №5***

***Источник:*** *Отчет о договорах небольшой стоимости за 2018 год; Отчет о выполнении договоров о закупках, заключенных в 2018 году.*

1. Закон огосударственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010. [↑](#footnote-ref-1)
2. Положение об организации и функционировании Национального агентства по регулированию в энергетике, утвержденное Постановлением Парламента №334 от 14.12.2018. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ст.8 Закона об энергетике. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ст.10 (1) Закона об энергетике. [↑](#footnote-ref-4)
5. Постановление Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике №244/2017 от 26.09.2016. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ст.11 (1) Закона об энергетике. [↑](#footnote-ref-6)
7. Постановление Административного совета НАРЭ №446/2017 от 24.11.2017 Об утверждении бюджета НАРЭ на 2018 год. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ст.9 (9), e) Закона об энергетике №174 от 21.09.2017 (*далее – Закон об энергетике).* [↑](#footnote-ref-8)
9. Ст.9, (1), (5) Закона об энергетике. [↑](#footnote-ref-9)
10. Закон о Счетной палате №260 от 07.12.2017. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ст.11 (8) Закона об энергетике. [↑](#footnote-ref-11)
12. Постановление Счетной палаты №100 от 21.12.2018 (с последующими изменениями и дополнениями). [↑](#footnote-ref-12)
13. ISSAI 100 и ISSAI 400, утвержденные для применения Постановлением Счетной палаты №60 от 11.12.2013; ISSAI 1003-1810, утвержденные для применения Постановлением Счетной палаты №7 от 10.03.2014. [↑](#footnote-ref-13)
14. ***Примечание:*** Утвержденное штатное расписание НАРЭ предусматривает структурное подразделение внутреннего аудита - Службу внутреннего аудита, которая была создана в 2014 году, однако эта единица была пополнена 15.07.2019. [↑](#footnote-ref-14)
15. Письмо Министерства финансов №14-13/164 от 04.06.2019. [↑](#footnote-ref-15)
16. Отчет аудита финансовой отчетности Национального агентства по регулированию в энергетике по состоянию на 31 декабря 2017 года, утвержденные Постановлением Счетной палаты №42 от 28.06.2018. [↑](#footnote-ref-16)
17. Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности №181 от 25 июля 2014 года; Методологическое руководство по разработке, утверждению и изменению бюджета, утвержденное Приказом министра финансов №209 от 24.12.2015. [↑](#footnote-ref-17)
18. Ст.10 (1), (2), (3), (4) Закона об энергетике. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ст.121 (2) Закона о регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения№160 от 22.07.2011. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ст.7 Закона о предпринимательстве и предприятиях №845 от 03.01.1992. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ст.263(4) и ст.402 (1) Кодекса Республики Молдова о правонарушениях №218-XVI от 24.10.2008. [↑](#footnote-ref-21)
22. Ст.7 (5) и ст.32 (1) Закона о публичной услуге водоснабжения и канализации №303 от 13.12.2013. [↑](#footnote-ref-22)
23. Деятельность централизованных систем водоснабжения и канализации в 2018 году *(****Источник:***[*http://statistica.gov.md/print.php?l=ro&idc=168&id=6375*](http://statistica.gov.md/print.php?l=ro&idc=168&id=6375)*).* [↑](#footnote-ref-23)
24. Постановление Счетной палаты №42 от 28.06.2018 по Отчету аудита финансовой отчетности Национального агентства по регулированию в энергетике по состоянию на 31 декабря 2017 года. [↑](#footnote-ref-24)
25. Ст.32 (2) Закона об энергетике; Постановление Правительства №906 от 24.0.2018 о реорганизации некоторых юридических лиц. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ст.32 (2) Закона об энергетике. [↑](#footnote-ref-26)
27. Постановление Правительства №906 от 24.0.2018 о реорганизации некоторых юридических лиц. [↑](#footnote-ref-27)
28. Отчет аудита финансовой отчетности Национального агентства по регулированию в энергетике по состоянию на 31 декабря 2017 года, утвержденный Постановлением Счетной палаты №42 от 28.06.2018. [↑](#footnote-ref-28)
29. Ст.118 (1) Трудового кодекса Республики Молдова №154 от 28.03.2003. [↑](#footnote-ref-29)
30. Закона о государственных закупках №131 от 03.07.2015 (с последующими изменениями и дополнениями). [↑](#footnote-ref-30)
31. ***Примечание:*** Стоимость указанных закупок по одному договору превысила 10,0 тыс. МДЛ, чем не были соблюдены положения п. 3 Положения о государственных закупках небольшой стоимости, утвержденного Постановлением Правительства №665 от 27.05.2016. [↑](#footnote-ref-31)
32. Ст.55 (1) и ст.72 Закона о государственных закупках №131 от 03.07.2015. [↑](#footnote-ref-32)
33. Постановление Счетной палаты №42 от 28.06.2018 по Отчету аудита финансовой отчетности Национального агентства по регулированию в энергетике по состоянию на 31 декабря 2017 года. [↑](#footnote-ref-33)
34. Ст.38 (1) и (5) Закона о бухгалтерском учете. [↑](#footnote-ref-34)
35. Ст.11 (7) Закона об энергетике. [↑](#footnote-ref-35)
36. Постановление Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике №162/2019 от 23 мая 2019 года. [↑](#footnote-ref-36)
37. Постановление Счетной палаты №42 от 28.06.2018 по Отчету аудита финансовой отчетности Национального агентства по регулированию в энергетике по состоянию на 31 декабря 2017 года. [↑](#footnote-ref-37)
38. Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности №181 от 25 июля 2014 года; Методологическое руководство по разработке, утверждению и изменению бюджета, утвержденное Приказом Министерства финансов №209 от 24.12.2015. [↑](#footnote-ref-38)