



перевод

## **СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ №58 от 09 июля 2010**

#### **об утверждении Отчета об управлении и использовании публичных финансовых ресурсов и публичного имущества (Отчет за 2009 год)**

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

#### **п о с т а н о в л я е т:**

1. Утвердить Отчет об управлении и использовании публичных финансовых ресурсов и публичного имущества (Отчет за 2009 год) и представить Парламенту Республики Молдова.

2. Настоящее Постановление и Отчет об управлении и использовании публичных финансовых ресурсов и публичного имущества (Отчет за 2009 год) опубликовать в Официальном мониторе Республики Молдова.

**Алла Попеску**  
**Председатель Счетной палаты**

**УТВЕРЖДЕН:**  
Постановлением Счетной палаты  
№ 58 от 09 июля 2010 г.

**О Т Ч Е Т**  
**об управлении и использовании публичных финансовых ресурсов и**  
**публичного имущества**  
**(Годовой отчет за 2009 год)**

Кишинэу, 2010

## СОДЕРЖАНИЕ

Список аббревиатур .....	5
Предисловие .....	8
Введение .....	9
Резюме .....	12
<b>Раздел I. Менеджмент публичных финансов .....</b>	<b>26</b>
<b>Раздел II Управление и использование публичных финансовых ресурсов – исполнение публичного национального бюджета за отчетный финансовый 2009 год .....</b>	<b>31</b>
II.1 Аудит Отчета Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год.....	31
II.1.1. Доходы, администрируемые Государственной налоговой службой.....	38
II.1.2. Доходы, администрируемые Таможенной службой .....	43
II.1.3. Публичный долг, государственные гарантии и государственное рекредитование .....	49
II.1.4. Использование публичных финансовых средств некоторыми публичными органами.....	52
Министерство информационных технологий и связи.....	53
Агентство материальных резервов .....	54
Координационный совет по телевидению и радио.....	56
Конституционный суд (2009 год и период за 2007-2008 г.г.) .....	57
Генеральная прокуратура (2009 год и период за 2007-2008 г.г.) .....	58
Центральная избирательная комиссия .....	62
Главная государственная налоговая инспекция и некоторые подведомственные учреждения .....	63
Таможенная служба.....	64
Пограничная служба.....	65
Национальный экологический фонд (НЭФ).....	66
Республиканский дом престарелых для инвалидов и пенсионеров, мун. Кишинэу.....	70
II.1.5. Использование публичных финансовых средств, выделенных для капитальных вложений и капитального ремонта.....	71
II.2 Аудит Отчета Правительства по исполнению бюджета государственного социального страхования. ....	74
II.3 Аудит Отчета Правительства по исполнению фондов обязательного медицинского страхования за 2009 год .....	77
II.4. Аудит бюджетов некоторых АТЕ и АТО Гагаузия .....	85
<b>Раздел III. Аудиты соответствия, проведенные в других публичных учреждениях за другие периоды. ....</b>	<b>92</b>

Министерство внутренних дел (2002 г. - 9 месяцев 2009 г.г.) .....	92
Министерство сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности .....	96
Государственное предприятие «Fintehinform» (2008 год).....	102
Использование финансовых средств, предназначенных для ликвидации последствий наводнения 2008 года .....	103

#### **Раздел IV. Аудиты соответствия управления публичным имуществом... 105**

Разгосударствление государственного имущества и обеспечение постприватизационной деятельности.....	106
Общественная национальная телерадиоорганизация Компания «Телерадио-Молдова» (2006-2009 г.г.) .....	111
А.О. „Moldova-Film” (2005 – 2009 годы) .....	114
Комбинат хлебопродуктов «Cereale-Flor» А.О. ....	117
Агентство „Moldsilva” (2008 г. – 2009 г.).....	119
Управление подземными природными ресурсами в 2007-2008 годах .....	122

#### **Раздел V. Аудиты эффективности ..... 130**

V.1 Аудит эффективности системы социальной помощи «Существуют возможности для улучшения эффективности и результативности процесса предоставления социального пособия » .....	130
V.2. Аудит эффективности системы первичной медицинской помощи.....	136
V.3 Аудит эффективности в области окружающей среды - управление твердыми бытовыми отходами "Необходимы улучшения регламентирования системы управления и утилизации твердых бытовых отходов в Республике Молдова" .....	141
V.4 Аудит эффективности Программы восстановления и развития виноградарства и виноделия на 2002-2020 гг., в том числе создания и использования Фонда по поддержке закладки виноградных насаждений. ....	145
V.5. Аудит эффективности реализации инвестиционных проектов на винодельческих предприятиях.....	150

#### **Раздел VI. Аудиты информационных систем (аудиты ИТ)..... 155**

#### **Раздел VII. Результаты деятельности по мониторингу выполнения требований и рекомендаций Счетной палаты ..... 159**

VII.1. Анализ действий/мер, предпринятых в целях выполнения требований и рекомендаций Счетной палаты .....	159
VII.2. Воздействие аудиторской деятельности на некоторые важные области социально-экономической жизни страны .....	163
Заключение.....	168

#### Приложения

## СПИСОК АББРЕВИАТУР

<b>АПУ</b>	– Академия публичного управления
<b>ОМПУ</b>	– Органы местного публичного управления
<b>ПМП</b>	– первичная медицинская помощь
<b>АПС</b>	– Агентство публичной собственности
<b>АЗОК</b>	– Агентство земельных отношений и кадастра
<b>АМРГЗГП</b>	– Агентство материальных резервов, государственных закупок и гуманитарной помощи
<b>ГУД</b>	– Государственное управление дорог
<b>БГСС</b>	– Бюджет государственного социального страхования
<b>ЕБРР</b>	– Европейский Банк Реконструкции и Развития
<b>НБС</b>	– Национальное бюро статистики
<b>НПБ</b>	– Национальный публичный бюджет
<b>УТБ</b>	– Универсальная товарная биржа
<b>ТБ</b>	– Таможенное бюро
<b>КСТР</b>	– Координационный совет по телевидению и радио
<b>ЦБЭПК</b>	– Центр по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией
<b>СПР</b>	– среднесрочный проект расходов
<b>ЦИК</b>	– Центральная избирательная комиссия
<b>ЕКПЧ</b>	– Европейская комиссия по правам человека
<b>ВПФК</b>	– внутренний публичный финансовый контроль
<b>ЦСВ</b>	– Центры семейных врачей
<b>ЦПМ</b>	– Центр превентивной медицины
<b>НКМС</b>	– Национальная компания медицинского страхования
<b>НКСС</b>	– Национальная касса государственного страхования
<b>ЗЦО</b>	– запрос ценовых офферт
<b>ТКГС</b>	– Территориальная касса государственного страхования
<b>ТЦТ</b>	– Технический центр по транспорту
<b>УАКН</b>	– Управление по администрированию крупных налогоплательщиков
<b>УГСВПФК</b>	– Управление по гармонизации системы внутреннего публичного финансового контроля
<b>ГУОМС</b>	– Главное управление образования, молодежи и спорта
<b>ГУГСП</b>	– Главное управление государственной собственности и приватизации
<b>ГУГО</b>	– Главное управление государственной охраны
<b>ГУПИП</b>	– Главное управление публичного имущества и приватизации
<b>УОМС</b>	– Управление образования, молодежи и спорта
<b>ВМУ</b>	– Военно-медицинское управление
<b>РСХУ</b>	– Районные сельскохозяйственные управления
<b>СПЗ</b>	– Специальные права заимствования
<b>ДСТ</b>	– декларация стоимости на таможне
<b>ФОМС</b>	– Фонды обязательного медицинского страхования

<b>IDA</b>	– Международная ассоциация по развитию
<b>ГЭИ</b>	– Государственная экономическая инспекция
<b>ГГНИ</b>	– Главная государственная налоговая инспекция
<b>ГНИ</b>	– Государственная налоговая инспекция
<b>ГТНИ</b>	– Государственные территориальные налоговые инспекции
<b>МСУ</b>	– медико-санитарные учреждения
<b>ПМСУ</b>	– публичные медико-санитарные учреждения
<b>ИО</b>	– Институт онкологии
<b>ВОА</b>	– высший орган аудита
<b>МВД</b>	– Министерство внутренних дел
<b>МСХПП</b>	– Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности
<b>МКТ</b>	– Министерство культуры и туризма
<b>МФ</b>	– Министерство финансов
<b>ФМК</b>	– финансовый менеджмент и контроль
<b>МПФ</b>	– менеджмент публичных финансов
<b>МЭПР</b>	– Министерство экологии и природных ресурсов
<b>МСХСР</b>	– Министерство социальной защиты, семьи и ребенка
<b>МЗ</b>	– Министерство здравоохранения
<b>МТДХ</b>	– Министерство транспорта и дорожного хозяйства
<b>МИТС</b>	– Министерство информационных технологий и связи
<b>МНВВАПС</b>	– методологические нормы по внедрению внутреннего аудита в публичном секторе
<b>ТКО</b>	– территориальный кадастровый офис
<b>НБ</b>	– налоговое бюро
<b>ВВП</b>	– внутренний валовой продукт
<b>СФКР</b>	– Служба финансового контроля и ревизии
<b>ОСКХД</b>	– Отдел строительства, коммунального хозяйства и дорог
<b>ГНИ</b>	– Государственная налоговая инспекция
<b>ПС</b>	– Пограничная служба
<b>ДРКБ</b>	– Детская республиканская клиническая больница
<b>АИС</b>	– автоматизированная информационная система
<b>ИСФМ</b>	– Информационная система финансового менеджмента
<b>SIPU International</b>	– Международный институт публичного управления Швеции
<b>НСВА</b>	– Национальные стандарты внутреннего аудита
<b>НСБУ</b>	– Национальные стандарты бухгалтерского учета
<b>НСВК</b>	– Национальные стандарты внутреннего контроля
<b>ТС</b>	– Таможенная служба
<b>ИТ</b>	– Информационные технологии
<b>НДС</b>	– налог на добавленную стоимость
<b>ЕВА</b>	– единица по внутреннему аудиту
<b>ТАЕ</b>	– территориально-административные единицы
<b>ЕС</b>	– Европейский союз

**ПВПВК**

– Подразделение по внедрению проектов водоснабжения и канализации

**USAID**

– Агентство Соединенных Штатов по Международному Развитию

**АТО**

– Автономно-территориальное образование

**ГДИ**

– государственное движимое имущество

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Аудит публичных финансов является основным элементом демократического государства, надлежащего правления обществом – только эффективный и передовой аудит может обеспечить правильное управление публичными фондами, устранение недостатков, борьбу с коррупцией, явлениями, которые серьезно влияют на все экономики мира.

Счетной палате, в качестве Высшего аудиторского органа, принадлежит важная роль в улучшении финансового управления в публичном секторе, продвижении транспарентности и принятии ответственности.

Годовой Отчет Счетной палаты представляет аналитическое обобщение констатаций и выводов аудиторских миссий, проведенных в течение одного года, задачами которых были: оценка правильности, соответствия, действенности, эффективности и экономичности управления и использования публичных финансовых ресурсов и публичного имущества. Одновременно, Счетная палата поставила перед собой задачу продвижения общепризнанных международных стандартов в отношении транспарентности и ответственности в области менеджмента публичных финансов.

Соблюдая законодательную базу, Счетная палата провела финансовые аудиты, аудиты эффективности и аудиты информационных систем с учетом законного мандата и предоставленных полномочий, принятых на международном уровне обязательств, среднесрочных политик, задач и приоритетов Правительства, социально-экономического развития страны, а также среднесрочного прогноза расходов.

Для гарантирования эффективного и качественного аудита, Счетная палата поставила перед собой цель присоединиться к наилучшим отраслевым стандартам и практикам, продолжая реформы в областях институциональной консолидации, развития персонала и обеспечения эффективного информирования о своей деятельности. Таким образом, первоочередной задачей Счетной палаты продолжает оставаться повышение воздействия проведенных аудитов путем оптимального использования ресурсов, которыми она располагает.

Счетная палата выражает уверенность, что констатации, выводы и рекомендации, представленные в Отчете, будут релевантными для общества и станут дополнительными рычагами при выполнении парламентского контроля в области использования публичных финансовых средств.

*Алла Попеску*  
*Председатель Счетной палаты*  
*Кишинэу, июль 2010 г.*

## ВВЕДЕНИЕ

В Отчете рассмотрены констатации и выводы, вытекающие из миссий годового аудиторского цикла, проведенных Счетной палатой в соответствии с Программами аудиторской деятельности на 2009 год (второе полугодие) - 2010 год (первое полугодие). Для наилучшего восприятия порядка, в котором Счетная палата исполняла предоставленные законом полномочия, и в целях более объективного информирования о порядке управления и использования публичных финансовых ресурсов и публичного имущества, Отчет имеет следующие основные цели:

- отражение результатов аудитов отчетов Правительства об исполнении в истекшем бюджетном году:

- а) государственного бюджета;

- б) бюджета государственного социального страхования;

- с) фондов обязательного медицинского страхования;

- представление порядка, в котором осуществлялось управление публичными финансовыми средствами и публичным имуществом, как с точки зрения соответствия, так и с точки зрения эффективности, экономичности и результативности некоторыми публичными органами и подведомственными им учреждениями – исполнителями бюджета;

- выражение мнения Счетной палаты о правильности и обоснованности финансовой отчетности, функциональности систем финансового менеджмента и контроля (внутренний контроль, внутренний аудит и др.);

- продвижение концепции и основных принципов менеджмента публичных финансов, ответственности, транспарентности и эффективности на всех уровнях исполнения бюджетов;

- отражение ситуации и тенденций в области менеджмента публичных финансов, внутреннего публичного финансового контроля (ВПФК) на основе реформ, выполненных в процессе внедрения Проекта «Менеджмент публичных финансов», управляемого Министерством финансов;

- сосредоточение на слабых пунктах в отчетности о порядке, в котором Правительство и публичные органы внедряли требования и рекомендации контроля/аудита.

*Исходя из задач и суждений, изложенных выше, Отчет структурирован на следующие разделы:*

**Резюме** – обобщение основных констатаций и выводов относительно соответствия и эффективности управления публичными финансовыми средствами в рамках аудируемых субъектов и их влияние на публичный финансовый менеджмент.

**Раздел I** – отражает достижения, зарегистрированные при внедрении реформ в области публичного финансового менеджмента, а также некоторые текущие проблемы в успешной реализации инициированных реформ.

**Раздел II** – включает констатации и выводы по управлению и использованию публичных финансовых ресурсов – исполнению национального публичного бюджета на основании результатов аудитов трех Отчетов Правительства об исполнении в 2009 бюджетном году государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования, фондов обязательного медицинского страхования, проведенных Счетной палатой в соответствии со ст. 31(2) Закона о Счетной палате, введенного в действие с 01 января 2010 года; аудитов исполнения бюджетов некоторых АТЕ и АТО Гагаузия. Констатации и выводы по этому разделу относятся больше к законности, правильности и соответствию осуществления финансовых сделок в процессе использования публичных финансовых средств, а также правильности и соответствию отражения финансовых и имущественных ситуаций.

**Раздел III** - включает основные констатации аудита о соответствии использования публичных финансовых средств некоторыми публичными органами за отчетный период, предшествующий 2009 году (МВД, МСХПП, ГП «Fintehinform»), а также констатации, связанные с использованием финансовых ресурсов, предназначенных для ликвидации последствий наводнения.

**Раздел IV** – включает основные констатации относительно порядка управления публичным имуществом некоторыми субъектами в области природных ресурсов, лесного хозяйства, разгосударствления государственного имущества и обеспечения постприватизационной деятельности, а также другими предприятиями, такими как АО „Moldova-Film”, ОНТР Компания „Teleradio-Moldova”, АО „Cereale-Flor”.

**Раздел V** – представляет результаты аудиторских миссий, проведенных в некоторых областях публичного интереса: предоставление социальной помощи, первичной медицинской помощи, восстановление и развитие виноградарства и виноделия, внедрение инвестиционных проектов некоторыми винодельческими предприятиями, управление твердыми бытовыми отходами. Основные задачи этих аудитов состояли в оценке использования публичных финансовых средств с точки зрения экономичности, эффективности и результативности и были направлены на устранение неэффективных расходов и повышение действенности результатов по сравнению с установленными задачами.

**Раздел VI** – отражает обобщенные констатации и выводы, вытекающие из 3 миссий аудита ИТ (аудиты Автоматизированных информационных систем - АИС) в некоторых органах публичного управления, которые применяют эти системы, как при разработке финансовых отчетов, так и для предоставления услуг населению. Аудиту были подвергнуты АИС НКСС («Социальная

защита»), НКМС («Обязательное медицинское страхование»), Министерство финансов („МФАПД” - внедренный в управлении публичным долгом). Эти аудиты, а также аудиты эффективности были проведены при поддержке зарубежных экспертов в области аудита эффективности и аудита ИТ.

**Раздел VII** – включает результаты деятельности по мониторингу выполнения требований и рекомендаций по результатам аудита Счетной палаты и обобщение мер, принятых аудируемыми субъектами по выполнению требований и внедрению рекомендаций Счетной палаты, а также некоторые выводы относительно воздействия аудиторской деятельности на некоторые области, представляющие высокий публичный интерес.

В приложениях №1 и №2 представлены Список постановлений, утвержденных Счетной палатой и заключения аудита, составленные аудиторами в результате аудиторских миссий на аудируемые субъекты за ноябрь 2009 г. – июль 2010 г.

## РЕЗЮМЕ

1. На четвертый год внедрения Проекта «Менеджмент публичных финансов» был получен некоторый прогресс в каждом из компонентов, наиболее важными являются: утверждение новых методологических инструкций по разработке бюджета, изменение Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе, тестирование новой бюджетной классификации и нового плана счетов, разработка проекта учебника по исследованию бюджета, подписание договора по закупке и установке ИСМФ. Были реализованы некоторые действия по улучшению методологии формирования национального публичного бюджета, как инструмента стратегического планирования. Одновременно с внедрением концепции ВПФК была усовершенствована нормативно-законодательная база в области контроля и внутреннего аудита. В некоторых центральных публичных органах были созданы ПВА и были обучены работники созданных подразделений. Вместе с тем, подготовка внутренних аудиторов остается неудовлетворительной.

Несмотря на достижение некоторого прогресса, отмечены и некоторые проблемы, которые создают ряд препятствий в реализации всего процесса реформирования МПФ, такие как: неразработка Министерством финансов (МФ) всех нормативных актов, необходимых для полного применения Закона о бухгалтерском учете в публичном секторе; медленное внедрение ВПФК и его компонентов (внутренний аудит и система ФМК) в рамках публичных органов, как на центральном, так и на местном уровне и т.д.

Несмотря на то, что некоторыми публичными органами были созданы ПВА, они, из-за невнедрения системы ФМК в их рамках, продолжают проводить финансовые ревизии, в то время как их предназначение состоит в улучшении операционной деятельности путем оценки процессов и предоставления рекомендаций руководству. Несоответствие деятельности существующих ПВА НСВА и NMIAISP ведет к затягиванию внедрения системы внутреннего публичного финансового контроля в рамках публичных органов и создает некоторые препятствия в реализации всего процесса реформирования МПФ. Вследствие этого, ситуация в области МПФ на уровне центральных и местных публичных органов остается неизменной и не регистрирует позитивную эволюцию относительно соблюдения бюджетно-нормативной дисциплины и нормативно-законодательной базы в области использования публичных финансовых средств и публичного имущества.

Миссии внутреннего публичного аудита, проведенные Счетной палатой в некоторых центральных и местных органах публичного управления, выявили наличие множества недостатков в финансово-бухгалтерской дисциплине и был сделан вывод, что большая часть аудируемых субъектов не располагает процедурами внутреннего контроля, что ведет к несоответствующему управлению публичными финансовыми ресурсами. Ответственные лица и исполнители в рамках публичных органов не владеют знаниями в ВПФК и его компонентах и не осознают значение и

необходимость внедрения системы ФМК и внутреннего аудита в публичных органах.

В контексте вышеизложенного, Счетная палата выступает за ускорение процесса внедрения системы ФМК и внутреннего аудита в целях повышения ответственности исполнителей бюджета за надлежащее руководство финансовыми публичными средствами на уровне центрального и местного публичного управления.

**2. Согласно данным Отчета Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год**, исполнение в целом государственного бюджета за 2009 год было реализовано на уровне 105,0% - по доходам (13833,0 млн. леев), с превышением в абсолютных цифрах на 655,9 млн. леев, и по расходам – на уровне 96,5% (17203,0 млн. леев), которые меньше в абсолютных цифрах на 629,4 млн. леев. Финансовый год был завершен с бюджетным дефицитом в размере 3370,0 млн. леев, или на 1285,3 млн. леев меньше по сравнению с уточненным планом. В результате исполнения государственного бюджета, остатки денежных средств на счетах бюджета, по всем компонентам, по состоянию на 31.12.2009 год, составили 1934,6 млн. леев, увеличившись на 443,9 млн. леев по сравнению с ситуацией на 31.12.2008.

Констатации, основанные на осуществленной аудиторской деятельности, свидетельствуют, что данные Отчета Правительства о кассовом исполнении государственного бюджета за 2009 год, по доходной и расходной части во всех значительных аспектах, в целом реально и достоверно отражают ситуацию финансового года, завершено 31.12.2009, и исполнены в соответствии с данными учета казначейской системы, выражено безусловное мнение по Отчету Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год, по компоненту кассового исполнения.

В рамках аудиторского первичных исполнителей бюджета были установлены некоторые отклонения и несоответствия в порядке образования и использования публичных финансовых средств. За несоблюдение финансовой дисциплины при фактическом исполнении доходов и расходов государственного бюджета должны быть ответственны исполнители бюджета, а за отклонения и нарушения, допущенные ими, Министерство финансов должно принять к сведению, через призму своих компетенций, для разработки и внедрения политики государства в области публичных финансов, в частности по аккумуляции доходов в публичный национальный бюджет, управлению публичными финансами, контролю за использованием по назначению публичных финансов, администрированию государственной задолженностью и государственными гарантиями, обеспечению экономико-финансового мониторинга деятельности государственных предприятий и экономических обществ с публичной или преобладающей долей капитала.

Сбор доходов в государственный бюджет является проблемой, имея в виду повышение задолженностей экономических агентов на конец года, по сравнению с зарегистрированными на начало года, что свидетельствует о необходимости усиления возможностей органов с полномочиями налогового администрирования в аккумуляции доходов путем повышения эффективности мер по налоговому администрированию, мониторингу суммой задолженностей, отслеживанию и снижению рисков уклонений от уплаты налогов.

Вместе с тем, Правительство должно заслушивать систематически отчеты первичных исполнителей бюджета по использованию публичных средств в условиях надлежащего правления, делая акцент на улучшение финансовой дисциплины путем внедрения внутреннего публичного финансового контроля и обеспечения принципа транспарентности, а также органов с полномочиями налогового администрирования по соответствию обеспечения сбора необходимых ресурсов для исполнения бюджетных положений.

**3. Доходы, администрируемые ГНС**, в 2009 году составили 13667,4 млн. леев, или снизились на 279,9 млн. леев (или на 2,0%) по сравнению с доходами, собранными в 2008 году (13947,3 млн. леев). В то время, как доходы в БГСС и ФОМС, администрируемые ГНС, увеличились, доходы бюджетов АТЕ и государственного бюджета зарегистрировали снижение на 150,3 млн. леев (5,7%) и, соответственно, на 523,9 млн. леев (10,9%).

Неисполнение доходной части государственного бюджета было обусловлено, в частности: некоторыми негативными тенденциями на макроэкономическом уровне, связанными с последствиями финансового кризиса; проблемами, связанными с правильным прогнозированием налогов; неадекватным менеджментом со стороны органов, наделенных полномочиями налогового администрирования; несоблюдением экономическими агентами обязательств, предусмотренных в нормативных актах по исполнению доходов в бюджетном разрезе; неустойчивой тенденцией развития доходов экономических агентов; снижением налогооблагаемой базы, в том числе за счет увеличения освобождений и возвратов; маневрированием некоторыми экономическими агентами своими доходами для уклонения от уплаты налогов; вовлечения в псевдопредпринимательство, совершение уклонений от уплаты налогов.

ГНС, налогоплательщики и другие центральные публичные органы столкнулись с проблемами, связанными с обеспечением поступлений администрируемых доходов для выполнения показателей, установленных годовым законом о бюджете, который лимитирует действенность процесса сбора доходов в государственный бюджет, допуская, вместе с тем, и ряд несоответствий и нарушений в администрировании доходов

Нестабильность нормативных актов, обусловленная частыми изменениями правовых рамок в данной области, при планировании и

исполнении доходов в бюджетном разрезе, неудовлетворительное сотрудничество налоговых органов с органами центральной публичной власти и местными органами при определении данных, представленных в отчетах, отрицательно повлияли на поступление доходов на всех уровнях.

Неудовлетворительный контроль и неадекватные меры, предпринимаемые некоторыми ГТНИ по соответствию поступления доходов по налогу на добавленную стоимость, несмотря на наличие достаточных инструментов и рычагов управления посредством информационной технологической системы, а также и несоблюдение налоговых обязательств некоторыми налогоплательщиками, несовершенство, нечеткость ряда норм, изложенных в законодательстве, обусловили проблемы, несоответствия и нарушения в области поступления доходов от НДС.

Отсутствие в налоговом законодательстве понятий по сделкам с фирмами «фантомами»/с сомнительной деятельностью, а также механизма снятия с возмещения сумм НДС, позволяет экономическим агентам, путем обращения в судебные инстанции, получать соответствующую выгоду, а ГНС на основании судебных решений обязана возмещать или восстанавливать на счетах экономических агентов НДС, полученный в результате таких связей. Анализ информационной базы данных ГТНИ аудиторской группой только по 38 экономическим агентам показал, что объем закупленной ими продукции у фирм-фантомов составил 842,5 млн. леев, вследствие чего был занижен НДС, путем его зачета в последующий период, на сумму около 140,4 млн. леев.

**4. Доходы, администрируемые Таможенной службой,** поступившие в государственный бюджет в 2009 году, по сравнению с утвержденным планом, были исполнены с превышением на 432,6 млн. леев (5,9%), которые в конце года были уменьшены на 1986,3 млн. леев. Основными факторами, которые повлияли в 2009 году на снижение поступлений доходов в государственный бюджет, по сравнению с предыдущим отчетным годом были:

- значительное снижение импорта на 1589,8 млн. долл. США (-46,0%), вследствие воздействия экономического кризиса, который отрицательно повлиял на сбор таможенных доходов; предоставление льгот и освобождений по оплате НДС, акцизов и таможенных платежей, которые составили 2511,8 млн. леев, или 32,6% от общего объема доходов;

- взимание таможенными органами пошлин на товары, ввозимые в таможенный режим импорта, с заниженной таможенной стоимости, объявленной брокерами и неадекватный внутренний контроль по надзору за таможенной стоимостью товаров, размещенных в таможенный режим импорта;

- неполное взыскание таможенных обязательств (доходов), рассчитанных на основе констатирующих актов, составленных таможенными органами по неаргументированным мотивам, опротестованных в административном

порядке, завершающихся корректированием таможенной стоимости и аннулированием доходов на основе констатирующих актов (52,0 млн. леев);

- неоценкой стоимости всех товаров, транспортных средств и других задержанных или конфискованных ценностей и осуществление некоторыми экономическими агентами сделок посредством фирм резидентов оффшорных зон (20,6 тыс. деклараций по импорту/экспорту с таможенной стоимостью товаров 2,4 миллиарда леев) и другие.

**5. Согласно отчетным данным Министерства финансов о публичном долге, государственных гарантиях и государственном рекредитовании за 2009 год, по состоянию на 31.12.2009, сальдо публичного долга, составило 17355,6 млн. леев (1410,8 млн. долларов США), увеличившись, по сравнению с началом 2009 года, на 3456,7 млн. леев, что обусловлено преимущественно повышением государственного долга на 3018,0 млн. леев и задолженностей предприятий публичного сектора – на 326,8 млн. леев.**

В 2009 году была зарегистрирована тенденция повышения доли государственного долга в ВВП и увеличения, по сравнению с отчетом за 2008 год, на 6 процентных пунктов, составив, по состоянию на 31.12.2009, 14622,4 млн. леев (1188,6 млн. долларов США). Сальдо внешнего государственного долга в национальной валюте увеличилось на 1423,0 млн. леев, в то время как в иностранной валюте уменьшилось на 4,6 млн. долларов США. По сравнению с началом года, внутренний государственный долг в 2009 году увеличился на 1595,0 млн. леев.

В результате исполнения бюджета за 2009 год, внешний государственный долг и внутренний государственный долг вписались в лимиты, утвержденный годовым законом о бюджете.

Несмотря на то, что внешний государственный долг уменьшился в абсолютном объеме, при уменьшении ВВП и доходов государственного бюджета, по сравнению с 2008 годом, возросли основные показатели внешнего государственного долга Республики Молдова.

Расходы государственного бюджета для обслуживания государственного долга составили 1397,3 млн. леев, для этих целей было использовано на 10,0 млн. леев меньше запланированного лимита.

Задолженность нефинансовых организаций и бюджетов другого уровня перед Министерством финансов по инвестиционным проектам, рекредитованным за счет внутренних и внешних источников, по состоянию на 31.12.2009, составляет 1321,3 млн. леев, из которых с просроченным сроком погашения долга – около 608,3 млн. леев, или 46,0 % от общей суммы задолженности.

**6. Аудиты соответствия использования публичных финансовых средств некоторыми публичными органами по исполнению бюджета за 2009 год, как и за предыдущие бюджетные периоды, выявили некоторые отклонения и недостатки в образовании и использовании публичных**

финансовых средств и управлении публичным имуществом, а именно: несоблюдение финансово-бюджетной дисциплины; допущение перерасходов; использование бюджетных средств с нарушением утвержденных направлений; организация ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности с некоторыми отклонениями от нормативно – законодательной базы; формальное проведение инвентаризации имущества; нерегистрация прав собственности над всей недвижимостью и неправильное отражение в отчете имущественных ситуаций; осуществление государственных закупок с отклонениями от правовой базы путем допущения закупок ценностей до регистрации договоров и до реализации договоров закупок, разделение ряда закупок, заключение договоров по выполнению работ в отсутствие утвержденных бюджетных лимитов; а также нарушения, допущенные в выполнении работ и объемах в рамках текущего и капитального ремонта.

Учитывая существенный характер выявленных отклонений и искажений, в большинстве случаев Счетная палата составила *условные и отрицательные мнения о финансовых отчетах за 2009 год и соответствии использования публичных финансовых средств.* (Заключения аудита, составленные аудиторами в результате аудиторских миссий на аудируемые субъекты, представлены в Приложении № 2 к Отчету)

**7. При управлении публичными финансами для капитальных вложений и капитального ремонта** в 2009 году в Министерстве финансов и у некоторых заказчиков (Министерство здравоохранения, Министерство строительства и регионального развития, Государственная канцелярия, ГП "Administrația de Stat a Drumurilor") установлено наличие несоответствий и нарушений законодательства, которые обусловлены низким уровнем ответственности работающих институциональной системы каждого субъекта, касающейся функций и компетенций бенефициаров капитальных вложений и капитального ремонта. Также низок уровень мониторинга Министерством финансов за выделением, использованием, оценкой и отчетностью публичных средств, предназначенных для капитальных вложений и капитального ремонта обусловило допущение множества ошибок.

Не были соблюдены требования и законные принципы транспарентности и конкуренции при осуществлении процедур государственных закупок, которые выражаются в следующем: закупки работ в отсутствие проектной документации, проверенной и прошедшей экспертизу в установленном порядке; отсутствие утвержденных публичных средств для этих целей; допуск к проведению государственных закупок экономических агентов, которые имеют задолженности перед национальным публичным бюджетом; неучастие представителей Министерства финансов в процедурах государственных закупок и т.д.

На этапе заключения договоров и освоения публичных средств, выделенных в данной области, не был полностью осуществлен мониторинг исполнения условий договоров, заключенных с подрядчиками для объектов, предусмотренных в годовом законе о бюджете, что обусловило риск необеспечения качества работ и их продолжительность.

**8.** Согласно данным Отчета об исполнении бюджета государственного социального страхования за 2009 год, финансовый год завершился по доходам на сумму 7581,7 млн. леев, а по расходам – на сумму 7607,2 млн. леев, что составляет 101,5 % и, соответственно, 99,2 % по сравнению с уточненным уровнем с бюджетным дефицитом в размере 25,5 млн. леев, или 13 % от установленного уровня (197,0 млн. леев). Остаток имеющихся средств, по состоянию на 31.12.2009, составил 576,8 млн. леев, или на 171,5 млн. леев больше установленного.

Отчетные показатели об исполнении БГСС за 2009 год соответствуют утвержденным нормам, однако не отражают полностью финансовую ситуацию по: доходам, рассчитанным налогоплательщиками за отчетный период; задолженностям перед БГСС, образованным на 31.12.2009, и задолженностям БГСС перед налогоплательщиками, исполнении расходов по фондам.

Несоблюдение обязательств налогоплательщиками способствовало образованию на 31.12.2009 задолженностей перед БГСС на сумму 638,6 млн. леев, или на 14,8 млн. леев больше по сравнению с зарегистрированной на 31.12.2008, а непредставление в установленном порядке ежеквартальных деклараций налогоплательщиками способствовало образованию, по состоянию на 31.12.2008, задолженности БГСС перед налогоплательщиками на сумму 103,3 млн. леев, увеличившись по сравнению с 2008 годом на 21,9 млн. леев.

Аудит по Отчету Правительства об исполнении бюджета государственного социального страхования за 2009 г., осуществленный Национальной кассой социального страхования (НКСС) выявил необходимость: улучшения планирования бюджета государственного социального страхования (БГСС) в части доходов, учитывая возможности годового поступления; разработки ряда регламентаций доходов и расходов и установления точного дефицита БГСС, покрываемого путем перечислений из государственного бюджета; гармонизации нормативной базы по унификации информации соответствующим органам (НКСС и ГГНИ), а также и осуществление расходов для содержания НКСС, учитывая показатели эффективности.

**9** В рамках аудита Отчета Правительства по исполнению фондов обязательного медицинского страхования за 2009 год были установлены некоторые нарушения, проблемы и отклонения при образовании ФОМС, а именно: уменьшение числа индивидуально застрахованных лиц, увеличение

задолженности налогоплательщиков перед ФОМС в 2,7 раза по сравнению с 2008 годом, которая, по состоянию на 01.01.2010, составляла 10,6 млн. леев, в результате непринятия Государственной налоговой службой эффективных мер по налоговому администрированию; допущение некоторыми экономическими агентами отклонений от законодательных норм, которые обуславливают нерасчет и неперечисление в регламентированном размере и в установленные сроки соответствующих платежей в бюджет.

Расходы ФОМС в 2009 году были исполнены в сумме 3071,4 млн. леев с ростом на 19,4%, по сравнению с 2008 годом. В результате осуществленных проверок и тестирования по существу установлены недостатки и дисфункциональности системы управления и использования средств ФОМС, которые выражаются в следующем: заключение договоров на оказываемые медицинские услуги с 15 неаккредитованными ПМСУ, стоимость договоров составляет 161,0 млн. леев; регистрация заниженного исполнения расходов из фонда профилактических мероприятий на уровне 63,1 %, что в абсолютных цифрах составляет 21,1 млн. леев, одновременное снижение расходов по сравнению с 2008 годом; недостаточный уровень оценки средств, предназначенных для компенсированных лекарств на 6,5 млн. леев; различные подходы к ПМСУ того же уровня при заключении договоров на медицинские услуги за счет средств основного фонда, что обусловило нахождение МСУ в различных условиях, так как одни завершают отчетный год с прибылью, другие регистрируют убытки; невыполнение на должном уровне функции контроля за управлением финансовыми средствами, выделенными медико-санитарным учреждениям из ФОМС; закупка материалов для индивидуальной защиты для предотвращения гриппа А(Н1N1) с отклонениями по качеству и нарушением предусмотренных сроков, пробелы в функционировании системы внутреннего контроля НМСК и ПМСУ (отсутствие письменных процедур для внедрения системы внутреннего контроля, а также и неидентификация рисков, которые могут повлиять на их деятельность и т.д.);

Аудиторские миссии, осуществленные в 9 ПМСУ, выявили следующие недостатки и проблемы, связанные с: неэффективным использованием современного и дорогостоящего медицинского оборудования, закупленного ими, а также полученного централизованно от Министерства здравоохранения; осуществлением процедур государственных закупок, с несоблюдением законодательной базы; ведением бухгалтерского учета и т.д.

Недостатки и выявленные несоответствия были обусловлены низким уровнем мониторинга со стороны Министерства здравоохранения по реализации политик в здравоохранении, за совершенствованием и приведением в соответствие нормативных актов в области для публичных медико-санитарных учреждений, отсутствием контроля со стороны Министерства здравоохранения и муниципального Совета Кишинэу над деятельностью медико-санитарных учреждений

**10** Основная характеристика, установленная из действий по аудиту, предпринятых в некоторых органах местной публичной власти и финансовых учреждениях, финансируемых из муниципального бюджета Кишинэу и районного бюджета Кэушень, констатирует, что финансовый менеджмент исполнения доходов и расходов бюджета не имел тенденций к улучшению, сохраняя значительное число нарушений и отклонений от законодательных норм, отмеченных и в рамках предыдущих аудитов/контролей.

Несмотря на то, что по сравнению с предыдущим аудиторским периодом было констатировано повышение менеджерской ответственности исполнителей бюджета различных уровней *АТО Гагаузия*, осуществлённый аудит установил ряд нарушений, которые оказали отрицательное влияние на исполнение бюджета автономии.

Недостатки и отклонения, установленные в исполнении трёх аудиторских бюджетов, а также в ходе аудиторской миссии, осуществленной по использованию публичных финансовых ресурсов для капитальных вложений из районного бюджета Дубэсарь являются результатом неполного поступления собственных доходов в бюджеты АТЕ на общую сумму 48,3 млн. леев, осуществления некоторых нерегламентированных расходов на сумму 5,5 млн. леев, в том числе в области капитальных вложений и капитального ремонта, некоторые из них привели к формированию финансово необеспеченной кредиторской задолженности, неэффективного управления публичным имуществом, несоблюдения положений законодательства при ведении бухгалтерского учёта, неверного представления финансовых отчётов об имущественном состоянии на общую сумму 246,0 млн. леев

По мнению аудиторов, данные нарушения и отклонения были обусловлены оказанием недостаточного внимания ответственными лицами обеспечению финансового менеджмента, руководимого надлежащим управлением публичными средствами, отсутствием некоторых внутренних положений, которые обеспечили бы адекватный внутренний контроль за использованием публичных средств, а также отсутствием ясности и характеру интерпретации некоторых нормативных актов.

В этом контексте, необходимо предпринять срочные меры по восстановлению и продвижению процесса административной и налоговой децентрализации, которые являются стратегическими целями в консолидации местной автономии, а также ведут к увеличению ответственности по аккумулированию и администрированию публичных фондов.

**11.** На финансово-экономический менеджмент, а также на управление публичным имуществом аудируемых субъектов (**А.О. «Moldova-Film», ОНТ Компания «Телерадио-Молдова», А.О «Cereale-Flor»**) оказало влияние: низкий уровень финансовой дисциплины и ответственности

исполнителей по управлению обязательствами и задолженностями; ведение бухгалтерского учета с недостатками, которые на некоторых субъектах значительно искажают финансовые Отчеты организаций; неэффективное проведение внутреннего контроля и аудита; несоблюдение положений законодательства и процедур государственных закупок и т.д. Множественные несоответствия, допущенные в управлении имуществом, связаны с несовершенством и неопределенностью существующих нормативных актов и неприведением их в соответствие с действующими законодательными актами. Аудит, проведенный в Агентстве «Moldsilva» и 9 подведомственных предприятиях за период 2008-2009 годов установил случаи несоблюдения законодательных положений, которые повлияли на качество управления публичным имуществом, в том числе лесным и охотничьим фондами, а также и средствами, полученными от финансово-экономической деятельности аудируемых предприятий, Установленные несоответствия и отклонения обусловлены отсутствием эффективного внутреннего контроля в рамках лесной отрасли, а также и на предприятиях, вмешательством руководства Агентства «Moldsilva» в деятельность подведомственных предприятий, а также отсутствием ответственности со стороны некоторых должностных лиц при выполнении функциональных обязанностей.

При управлении **подземными природными ресурсами в 2007-2008 годах** были выявлены множество несоответствий, что обусловило риски неэффективного использования и необеспечения долговременного использования подземных природных ресурсов: неэффективное управление подземными природными ресурсами, несоответствующее выполнение полномочий, установленных правовыми нормами, как на уровне центральных, так и на уровне местных органов публичного управления, а также неосуществление функций контроля в данной области, которые привели к нанесению ущерба окружающей среде и национальному публичному бюджету; несовершенство нормативно-правовой базы, неисчерпывающее определение компетенций органов центрального публичного управления в части политик в области управления подземными природными ресурсами, которое привело к бесконтрольной эксплуатации подземных природных ресурсов, несогласованности механизмов учета, регулирования и контроля и др.

**Разгосударствление и постприватизационная деятельность** разворачивается в отсутствие стратегия и программы деятельности, которые определяют политику государства в этой области, что обуславливает риск недостижения в полной мере основной цели разгосударствления.

Инвестиционные задачи и направления, предусмотренные в инвестиционной программе, включенные в договора купли-продажи публичного имущества, не были выполнены в полном объеме и в установленные сроки, которые были продлены дополнительными соглашениями с изменениями, в некоторых случаях, и направлений

инвестирования, все это было принято Конкурсной комиссией, что обусловило возникновение судебных тяжб и риска потери публичного имущества.

**12.** Счетная палата осуществила **5 аудитов эффективности на 39 субъектах**, с составлением отчетов аудита, констатации, выводы и рекомендации которых были направлены Парламенту, Правительству и вовлеченным в аудит центральным и местным публичным органам.

Три из пяти проведенных аудитов эффективности были результатом принятия Республикой Молдова ряда обязательств перед Комиссией Европейского Союза, а также обязательств, взятых Счетной палатой перед INTOSAI и партнерами по стратегическому развитию и направлены на следующие области публичного интереса: система социальной помощи; система первичной медицинской помощи; окружающая среда (управление твердыми бытовыми отходами). Два других аудита эффективности были направлены на виноградно-винодельческую область, которая представляет собой важный сектор национальной экономики.

Аудитом эффективности системы **социальной помощи** установлено, что в выполнении Закона о социальном пособии имеется прогресс, существуют возможности для последующего улучшения и сделать систему социальной помощи более действенной и эффективной. В результате аудита были идентифицированы некоторые проблемы об организации порядка установления и оплаты социальной помощи, о предоставлении социального пособия получателям, имеющим статус безработного, а также некоторые препятствия в получении социального пособия, корректирование которых может завершиться улучшением действенности и эффективности программы социальной помощи.

Аудит эффективности системы **первичной медицинской помощи** свидетельствует, что, несмотря на недостаточный уровень обеспечения необходимыми ресурсами (трудовыми, технико-материальными, технологическими и др.), были сделаны важные шаги в создании благоприятной среды для семейной медицины и для реформ в данной области. Семейная медицина узаконена, а первичная медицинская помощь, которая имеет самое большое влияние на показатели здоровья, считается приоритетной и занимает первую ступень в системе здравоохранения. Вместе с тем, отсутствие автономии лиц, оказывающих первичную медицинскую помощь, является самым большим барьером в развитии первичной медицинской помощи, которая продолжает сталкиваться с целым рядом проблем.

Аудит эффективности **управления твердыми бытовыми отходами** установил, что существующая система регламентирования и управления сбором и утилизацией твердых бытовых отходов Республики Молдова не является эффективной и не минимизирует негативное воздействие на окружающую среду в результате удаления отходов. Для исправления

ситуации, необходимо принять срочные и конкретные меры: обновление законодательства, в соответствии с наилучшими достижениями европейских практик; разработка стратегии управления отходами, с определением источников финансирования для ее внедрения; исчерпывающее распределение обязанностей институциональной системы регламентирования и управления отходами; определение институциональной системы для создания служб коммунальных услуг в сельских местностях; регламентирование условий (возможностей) по отдельному сбору отходов и по передаче их для переработки и т.д.

Аудит эффективности по реализации **Программы восстановления и развития виноградарства и виноделия на 2002-2020 г.г.** констатировал, что Программа решила в значительной мере проблему возмещения части расходов, обеспечив для значительного числа частных виноградарей и крестьянских хозяйств возможность покупки посадочного материала. Положительные эффекты почувствовали и крупные экономические агенты, производители вина, которым удалось, при поддержке ассигнований из Фонда для поддержки возрождения виноградников, возместить часть расходов, осуществленных при посадке виноградников, призванных в дальнейшем обеспечить сырьем управляемые ими винодельческие заводы. Вместе с тем, для улучшения ситуации по реализации Программы необходимы усилия, поддержанные со стороны Правительства для: *повышения ответственности Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности с целью адекватного управления виноградно-винодельческой отраслью; проведения корректировки показателей достижений, предусмотренных ситуацией и современными условиями рынка сбыта; выявления достаточных материальных и финансовых ресурсов для реализации целей Программы.*

Аудит эффективности **внедрения инвестиционных Программ и выполнения особых условий, оговоренных при покупке ряда винодельческих предприятий**, имел целью определить уровень их выполнения, установить, были ли получены ожидаемые выгоды от приватизации, а также оценить эффективность мониторинга продавцом постприватизационной деятельности. Относительно достижения целей, преследуемых в результате приватизации четырех компаний, аудит отмечает, что инвестиционные Программы не достигли всех предусмотренных целей, и в дальнейшем необходимо, чтобы договора купли-продажи, которые будут заключены с другими компаниями, которые должны быть приватизированы, в обязательном порядке содержали четкие и хорошо установленные критерии, конкретные финансово - экономической показатели, осуществление мониторинга эффективного и действенного выполнения заключенных инвестиционных договоров.

**13.** При поддержке Всемирного банка и других доноров, зарубежных партнеров Счетная палата сделала первые шаги в аудите ИС, которая

представляет собой процесс получения и оценки доказательств с целью определения, защищает ли информационная система активы организации, эффективно ли использует ресурсы, обеспечивает ли безопасность и сохранность данных и эффективно ли выполняет операционные задачи. Были проведены **3 пилотных аудита ИТ в Национальной компании медицинского страхования, Национальной кассе социального страхования и Министерстве финансов.** Были проведены аудиты следующих информационных систем: “Обязательное медицинское страхование” (АИС ОМС), “Социальная защита” (ИССЗ) и “Менеджмент и финансовый анализ публичного долга” (ИС МФАПД) которые имели общую цель: обеспечивают ли общие контроли ИТ, существующие в рамках данных субъектов, и прикладные контроли их приложений точность, сохранность и надежность данных, а также безопасность и эффективность систем?

В результате проведенных аудитов были установлены аналогичные недостатки относительно внедрения систем, субъектам были направлены рекомендации по устранению недостатков.

**14** Несмотря на то, что в области финансового менеджмента установлено наличие некоторых проблем и недостатков, которые практически проявляются из года в год, в 2009 году усилиями, приложенными для выполнения тесного сотрудничества с аудиторскими субъектами, Счетной палате удалось повысить ответственность исполнителей бюджета за гармонизацию финансово-экономической деятельности субъекта с действующими регламентациями и высокими стандартами качества, соответствия и прозрачности, а также содействовать улучшению систем внутреннего контроля субъектов, добившись обеспечения недопущения в будущем выявленных проблем и недостатков.

В результате рекомендаций, направленных Счетной палатой, публичные органы и учреждения предприняли меры по устранению отклонений от требований законодательства, установленных аудиторскими миссиями. Принятые меры были направлены на: сбор доходов в бюджет, улучшение процесса администрирования доходами государственного бюджета; регистрацию в бухгалтерском учете публичной собственности; эффективное управление финансовыми средствами, выделенными на капитальные вложения и капитальный ремонт; регистрацию в ТКО недвижимого имущества; улучшение менеджмента публичных финансов; повышение ответственности исполнителей бюджета; предоставление качественных услуг; обучение персонала применению новых процедур в области государственных закупок и при внедрении системы финансового менеджмента и контроля и внутреннего аудита.

Несмотря на то, что были предприняты некоторые усилия по оптимизации нормативных и законодательных актов, в ряде случаев **Правительство не предприняло меры по приведению нормативных актов в соответствие с действующим законодательством** (например:

решения, путем разработки нормативной базы, проблемы, касающейся дополнительных вознаграждений, полученных государственными служащими – членами руководящих органов и ревизионной комиссии экономических агентов с преобладающей долей государственного капитала; регламентирования процедуры по разведке, разработке и эксплуатации подземных природных ресурсов в целях устранения противоречий, неопределенностей и пробелов в существующей законодательной базе и др). Наличие несоответствий и ошибок в нормативной и законодательной базе дает повод для неправильной интерпретации и отклонений от ее положений в процессе управления публичными финансовыми средствами и публичным имуществом.

## Раздел I. Менеджмент публичных финансов

### Резюме

На четвертый год внедрения проекта «Менеджмент публичных финансов» в качестве основных были установлены следующие задачи: консолидация методологий планирования и исполнения национального публичного бюджета, внедрение современной интегрированной системы финансового менеджмента, создание подразделений внутреннего аудита (ПВА) в центральных и местных органах публичного управления, продвижение внедрения системы финансового менеджмента и контроля (ФМК) в публичных учреждениях, разработка и внедрение законодательной базы Внутреннего публичного финансового контроля (ВПФК), обучение государственных служащих в области ФМК, которые в целом должны обеспечить более качественный публичный менеджмент.

Достигнут некоторый прогресс по каждому компоненту проекта, а именно: разработка новых методологических инструкций по разработке бюджета, внесение изменений в Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе, разработка проекта учебника по исполнению бюджета, проекта Закона о внутреннем финансовом контроле, новой Стратегии развития ВПФК, некоторых методологических руководств по внедрению системы ФМК в публичных учреждениях. В некоторых центральных органах публичного управления были созданы подразделения по внутреннему аудиту с обучением работников созданных подразделений.

Были внесены некоторые изменения в законодательную базу относительно регламентирования ВПФК на уровне, как центральных, так и местных публичных органов.

Новый закон о бухгалтерском учете вступил в силу 1 января 2008 г., однако он не в полной мере применяется в части, относящейся к публичному сектору, поскольку Министерство финансов не разработало все необходимые нормативные акты, установленный срок их разработки еще не истек.

Несмотря на достижение некоторого прогресса, отмечаются и проблемы по внедрению некоторых компонентов Проекта, которые препятствуют успешному процессу реформирования МПФ. Особенно, отмечается медленное внедрение ВПФК и его компонентов (создание ПВА и внедрение системы ФМК) в рамках публичных органов. По этой причине не наблюдаются положительные сдвиги в области использования публичных финансовых средств и публичного имущества, Счетной палатой устанавливает ежегодно многочисленные отклонения от нормативно-законодательной базы, недостатки в финансовой и бухгалтерской дисциплине, что объясняется и недостаточным уровнем ответственности исполнителей бюджета по обеспечению надлежащего руководства. В этом контексте, внедрение ВПФК должно стать приоритетом для МФ, в качестве проводника реформ в области МПФ, и первоочередной заботой публичных органов как центрального, так и местного уровня.

***Некоторые достижения и недостатки процесса внедрения реформ в области МПФ:***

➤ ***По компоненту - Планирование и исполнение бюджета***

Были выполнены мероприятия по улучшению методологии формирования национального публичного бюджета как инструмента стратегического планирования:

- МФ начало разработку ПССР на 2010-2012 гг. в соответствии с бюджетными годами и действующими процедурами;
- При разработке бюджета на 2010 год была применена модель макроэкономического прогноза – инструмент расчета ресурсов на среднесрочный период.
- На 2009 год в системе государственного бюджета были утверждены 5 специальных фондов, на 2 фонда меньше, чем в 2008 году, а в бюджет на 2010 год включено только 4 специальных фонда.
- Был введен в действие механизм единого казначейского счета, в то время как Государственное казначейство стало непосредственным участником межбанковских платежей НБМ. При этом были подключены к автоматизированной системе и территориальные казначейства.

➤ ***По компоненту – Внутренний аудит и контроль***

Мероприятия по реформированию были сосредоточены на 3 областях: совершенствование законодательно-нормативной базы в области внутреннего публичного финансового контроля; преобразование финансового контроля (соответствия) в функцию внутреннего аудита; распространение функции внутреннего аудита на отраслевые министерства и поднациональные субъекты.

- ***Законодательно-нормативная база в области внутреннего аудита и контроля*** была усовершенствована одновременно с внедрением публичными учреждениями концепции ВПФК на основе Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе.

Концепция ВПФК основана на внедрении системы ФМК, которое возложено на исполнителей бюджета, ответственных за надлежащее управление публичными финансами. Порядок организации системы ФМК подвергается оценке внутреннего аудита и внешнего аудита. Исполнитель бюджета обеспечивает функцию внутреннего аудита создавая подразделения внутреннего аудита в организационной структуре подразделения, целью которого является содействие улучшению операций, осуществляемых публичными учреждениями, путем оценки процессов и предоставления рекомендаций в этом аспекте.

В течение 2009 года были зарегистрированы следующие достижения:

- 1 января 2009 г. вступил в силу Раздел IX Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе, который устанавливает правовую основу регламентирования системы ВПФК, а также ответственность исполнителей

бюджета за внедрение ФМК и создание в обязательном порядке в учреждениях центральных органов ПВА.

- ВПФК был регламентирован и на уровне органов местного публичного управления путем внесения изменений в Раздел XIII Закона о местном публичном управлении, которые обязывают руководителя учреждения организовать систему ФМК и предоставляют ему право создать ПВА.

- утверждены Национальные стандарты внутреннего контроля в публичном секторе.

- разработан проект Закона о внутреннем публичном финансовом контроле.

- разработан новый проект Стратегии развития ВПФК.

- для облегчения внедрения исполнителями бюджета системы ФМК УГСВПФК Министерства финансов разработало проекты некоторых методологических руководств по введению в действие НСВК в публичном секторе.

***- Преобразование финансового контроля (соответствия) в функцию внутреннего аудита***

В отчетный период было начато внедрение пилотных аудитов: в Национальной компании медицинского страхования (НКМС) - системный аудит; в ПМСУ Научно-исследовательский институт в области охраны здоровья матери и ребенка – аудит эффективности и в Национальном бюро статистики – системный аудит, с формированием аудиторских групп в составе работников УГСВПФК, НКМС и СФКР.

В течение 2009 года были проведены три пилотные миссии по внедрению системы ФМК в трех публичных учреждениях - Национальной кассе социального страхования (НКСС), Министерстве социальной защиты, семьи и ребенка (в настоящее время – Министерство труда, социальной защиты и семьи), а также в Государственном казначействе в рамках Министерства финансов.

Вследствие этих пилотных миссий в рамках НКСС, Министерства социальной защиты, семьи и ребенка были идентифицированы и описаны основные процессы, установлены стратегические и оперативные задачи для каждого идентифицированного процесса, установлены связанные с этими процессами риски, а также разработан план мероприятий по внедрению системы ФМК.

Тем не менее, подготовка аудиторов в рамках ПВА остается недостаточной и требует консолидации путем их обучения и последующей сертификации.

***- Распространение внутреннего аудита на центральные и местные органы публичного управления***

В конце 2009 года в центральных органах публичного управления действовали 15 подразделений внутреннего аудита. Несмотря на то, что были внесены изменения в Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе путем введения раздела о ВПФК, а также в Закон о местном публичном

управлении, внедрение ВПФК (создание ПВА и внедрение системы ФМК) продолжает оставаться медленным процессом, особенно системы ФМК.

В связи с этим, ПВА трудно оценивать процессы в рамках публичных учреждений, и чаще всего они вовлекаются в процесс внедрения системы ФМК, что не соответствует стандартам, поскольку ответственность за внедрение системы ФМК возложена на руководителя субъекта.

Вместе с тем, подготовка аудиторов ПВА остается неудовлетворительной и должна быть консолидирована путем обучения и последующей их сертификации.

Оценка деятельности специалистов ПВА, УГСВПФК при МФ, показала, что некоторые из них, хотя и участвовали многократно в учебных семинарах за период 2007-2009 гг., до настоящего времени продолжают проводить финансовые ревизии /проверки и не планируют свои аудиторские миссии согласно НСВА и МНВВАПС.

С точки зрения вклада ПВА в улучшение системы ФМК, лишь некоторые ПВА в рамках публичных органов содействуют процессу менеджмента рисков, оказывая помощь субъекту в поддержке эффективной системы ФМК и ее усовершенствовании, а также предоставляют рекомендации по улучшению деятельности субъекта. Так, из 14 оцененных ПВА только 6 ПВА осуществляют миссии внутреннего аудита.

Несоответствие деятельности существующих ПВА Национальным стандартам внутреннего аудита и МНВВАПС ведет к затягиванию внедрения системы внутреннего публичного финансового контроля в рамках публичных учреждений и создает некоторые препятствия внедрению всего процесса реформирования МПФ.

Вследствие этого факта, положение в области МПФ на уровне центральных и местных органов публичного управления не регистрирует положительную эволюцию относительно соблюдения финансово-бухгалтерской дисциплины и нормативно-законодательной базы в области использования публичных финансовых средств и публичного имущества.

Миссии внешнего публичного аудита, проведенные Счетной палатой в некоторых центральных и местных органах публичного управления, выявили наличие множества недостатков в финансово-бухгалтерской дисциплине, и подытожили, что большая часть аудируемых субъектов не располагает процедурами внутреннего контроля, что ведет к несоответствующему управлению публичными финансовыми ресурсами. Ответственные лица и исполнители в рамках публичных органов не владеют знаниями о ВПФК и его компонентах и не осознают значение и необходимость внедрения системы ФМК и внутреннего аудита в публичных органах. Как общую характеристику аудиторские миссии выявили в целом недостаточную заботу исполнителей бюджета за обеспечение точности финансовых и имущественных состояний и финансовый менеджмент, руководимый надлежащим финансово-экономическим управлением.

В контексте изложенного, Счетная палата выступает за интенсификацию процесса внедрения системы ФМК и внутреннего аудита в целях повышения ответственности исполнителей бюджета за надлежащее руководство публичными финансами на уровне центрального и местного публичного управления.

МФ, в качестве проводника реформ в области МПФ, должно более настойчиво продвигать внедрение ВПФК (внутренний аудит и система МФК) в рамках центральных и местных органов публичного управления, постоянно акцентируя преимущества и необходимость реформ.

➤ ***По компоненту – Потенциал и охват обучением в области финансового менеджмента***

В 2009 году деятельность по обучению осуществлялась МФ при поддержке SIPU International. В этот период были разработаны и представлены 5 учебных модулей, которые вводились в действие в три этапа: представление модуля и разработанных материалов; обучение инструкторов из числа участников первого этапа; пилотирование курса отобранными инструкторами. Было обучено более 240 государственных служащих из центральных и местных органов публичного управления и были подготовлены 40 инструкторов по указанным модулям.

***Рекомендации Парламенту:***

**Потребовать от Правительства:**

- продвижения и внедрения в приоритетном порядке реформ в области менеджмента публичных финансов, в том числе:

- завершения разработки нормативной база для введения в действие Закона о бухгалтерском учете;
- ускорения продвижения Закона о внутреннем публичном финансовом контроле;
- продвижения внедрения системы ФМК и внутреннего аудита в органах публичного управления;
- развития потенциала по подготовке и обучению в области менеджмента публичных финансов.

## Раздел II

### Управление и использование публичных финансовых ресурсов – исполнение публичного национального бюджета за отчетный финансовый 2009 год

#### II.1 Аудит Отчета Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год

##### **Резюме**

Государственный бюджет на 2009 год первоначально был утвержден Законом о государственном бюджете на 2009 год<sup>1</sup> по всем компонентам, по доходам в сумме 17734,9 млн. леев, и по расходам - в сумме 18308,7 млн. леев, с превышением расходов над доходами на 573,8 млн. леев. В указанном законе были произведены изменения и дополнения Законом № 82-XVIII от 03.12.2009<sup>2</sup>, обусловленные негативными тенденциями по недопоступлению утвержденных доходов, необходимых для покрытия бюджетных расходов, связанные с экономическим кризисом, неполным перечислением в государственный бюджет дивидендов от доли государства в акционерных обществах и отчислений от чистой прибыли государственных предприятий. Вследствие соответствующих изменений, окончательно уточненные параметры государственного бюджета на 2009 год установлены: по доходам в сумме 13177,1 млн. леев и по расходам - в сумме 17832,4 млн. леев, зарегистрировав дефицит в сумме 4655,3 млн. леев.

Согласно данным Отчета Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год, окончательные показатели государственного бюджета были выполнены на уровне 105,0% - по доходам (13833,0 млн. леев), с превышением в абсолютных цифрах на 655,9 млн. леев, и по расходам - 96,5% (17203,0 млн. леев), которые меньше в абсолютных цифрах на 629,4 млн. леев.

В условиях, в которых государственный бюджет за 2009 год был предусмотрен с первоначально утвержденным дефицитом в размере 573,8 млн. леев и уточненным до 4655,3 млн. леев, финансовый год был завершён с дефицитом в размере 3370,0 млн. леев, что составляет 72,4 %, или на 1285,3 млн. леев меньше по сравнению с уточненным планом. Дефицит государственного бюджета сложился за счет превышения расходов над доходами по 2 компонентам (основной компонент и проекты, финансируемые из внешних источников) на сумму 3523,7 млн. леев и излишка специальных средств и фондов на сумму 153,7 млн. леев.

В результате исполнения государственного бюджета, остатки денежных средств на счетах бюджета, по всем компонентам, по состоянию

---

<sup>1</sup> Закон о государственном бюджете на 2009 год № 244-XVI от 21.12.2008 (с последующими изменениями и дополнениями, в дальнейшем Закон № 244-XVI)

<sup>2</sup> Закон № 82- XVII от 03.12.2009 «Об изменении и дополнении Закона о государственном бюджете на 2009 год № 244-XVI от 21.11.2008»

на 31.12.2009 год, составили 1934,6 млн. леев, увеличившись на 443,9 млн. леев по сравнению с ситуацией на 31.12.2008.

Констатации аудита свидетельствуют, что данные Отчета Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год, представляют собой в целом исполнение государственного бюджета за 2009 год в соответствии с данными учета казначейской системы, а показатели кассового исполнения государственного бюджета за 2009 год по доходной и расходной части во всех значительных аспектах, достоверно и реально отражают ситуацию финансового года, завершеного 31.12.2009.

#### **Констатации аудита:**

➤ ***Основные отклонения, установленные в результате проверок, осуществленных по доходам из Отчета Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год, свидетельствуют о следующем:***

▪ В разрезе компонентов, доходы по основному компоненту составили 11551,8 млн. леев, по проектам, финансируемым из внешних источников – 636,8 млн. леев, по специальным фондам – 295,1 млн. леев и по специальным средствам - 1349,3 млн. леев. Наибольший удельный вес – 83,5% приходится на доходы по основному компоненту, которые поступили на 423,7 млн. леев больше установленного уровня.

▪ В то время как доходы в целом были исполнены сверх уточненной суммы, недопоступление по 25 типам доходов государственного бюджета, исполненного ниже показателей установленного уровня (по всем компонентам) составило 201,0 млн. леев. Вместе с тем, доходная часть была лишена возможных поступлений от процентных ставок, пени и дополнительных процентных ставок, начисленных некоторым предприятиям в сумме 23,6 млн. леев и 0,3 млн. долларов США, которые были аннулированы Законом № 2-XVI от 02.02.2009<sup>3</sup>

▪ Одновременно, государственный бюджет недополучил возможных источников по разделу «Нефискальные доходы», складывающихся из поступлений по дивидендам от доли государства в акционерных обществах и отчислений от чистой прибыли государственных предприятий, оцененных примерно на 95,0 млн. леев (в том числе 82,7 млн. леев - от дивидендов и 12,3 – отчисления от чистой прибыли) в результате частичного перераспределения, согласно указания первого вице-премьера № 0204-943 от 07.08.2009, чистой прибыли, полученной государственными предприятиями и акционерными обществами за 2008 год на их развитие, в связи с чем, не были соблюдены положения Постановления Правительства № 1396 от 12.12.2007<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Закон № 2- XVI от 02.02.2009 «О мерах по улучшению финансово-экономического положения некоторых предприятий агропродовольственного сектора»

<sup>4</sup> Постановление Правительства № 1396 от 12.12.2007 «О некоторых вопросах, относящихся к распределению годовой чистой прибыли государственных предприятий и акционерных обществ с долевым участием государства»

- На уровень исполнения, по типам доходов, повлияло неправильное отнесение и отражение перечислений, осуществленных АО «Moldtelecom» в сумме 100,0 млн. леев, как авансовых платежей от прибыли 2009 года, однако зарегистрированных на специальном счете Министерства финансов «Денежные средства финансовой помощи – оказание различной помощи», впоследствии перечисленных как доходы, по разделу 411.00 «Внутренние гранты». Согласно бюджетной классификации, данные средства следовало отразить по разделу 121.03 «Отчисления от чистой прибыли государственных предприятий».

- Неправильное отнесение и отражение некоторых поступлений средств незначительно повлияло на общий уровень исполнения доходов, в том числе в разрезе типов доходов. Так, неправильно была отнесена на раздел 121.11 «Процентные ставки по кредитам, предоставленным из государственного бюджета» сумма 9,5 млн. леев, которую, в соответствии с положениями, следовало отразить на расходную часть по группе 23 «Кредитование минус погашение», и сумма 4,0 млн. леев, которая была отражена по 19 группе «Другие услуги по экономической деятельности», со знаком «минус», тогда как следовало отнести ее на доходную часть, по разделу 122.40 «Другие поступления».

- Задолженности экономических агентов перед государственным бюджетом, на начало бюджетного 2009 года, составили 325,6 млн. леев, а по состоянию на 31.12.2009 – 358,9 млн. леев, увеличившись по отношению к зарегистрированным на начало года на 33,3 млн. леев, или на 10,2%.

**➤ Основные констатации, выявленные в части расходов, в Отчете Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год, свидетельствуют о следующем:**

- Общие расходы государственного бюджета составили 17203,0 млн. леев, уровень исполнения которых, по сравнению с окончательно запланированными, составил 96,5%, увеличившись на 737,0 млн. леев по сравнению с расходами 2008 года. В разрезе компонентов, расходы исполнены следующим образом: проекты, финансируемые из внешних источников - уровень исполнения составил 83,0%; специальные средства – 83,4%; специальные фонды – 93,2%; основной компонент – 98,7%.

- Уровень кассового исполнения, по сравнению с уточненным, по каждой основной функциональной группе, колеблется между 73,9% и 99,5%, в результате не были использованы ассигнования по утвержденным лимитам на общую сумму – 629,4 млн. леев.

- Вместе с тем, некоторыми исполнителями бюджета были произведены фактические расходы с превышением утвержденных ассигнований, данный факт обусловил образование кредиторской задолженности. Так, было установлено превышение утвержденных ассигнований на сумму 172,7 млн. леев, из которых допущены Министерством сельского хозяйства и пищевой

промышленности – 127,1 млн. леев, Министерством обороны – 20,6 млн. леев, Пограничной службой – 10,7 млн. леев, и.т.д.

▪ В течение 2009 года продолжилась практика выделения финансовых средств некоторым исполнителям бюджета в отсутствие лимита утвержденных ассигнований и с превышением установленного уровня, что привело к отвлечению средств со счета основных доходов государственного бюджета, с его последующим изменением. Так, в 2009 году, на основании 7 Постановлений Правительства, из которых одно под грифом «секретно» (впоследствии рассекреченного), были выделены средства на общую сумму около 137,3 млн. леев, данные ассигнования впоследствии были включены при изменении годового закона о бюджете. Также, Министерство финансов выделило на основании служебной записки средства в размере 49,5 млн. леев на обслуживание государственного долга.

▪ На протяжении 2009 года, Министерство финансов, в отсутствие отдельных положений в годовом законе о бюджете, временно отвлекло средства из государственного бюджета для выделения некоторых кредитов бюджетам другого уровня. Так, для покрытия временного кассового разрыва при исполнении бюджета государственного бюджета социального страхования были предоставлены кредиты на общую сумму – 685,0 млн. леев и районному Совету Унгень - 2,5 млн. леев, которые были возмещены до конца года.

▪ В 2009 году, из государственного бюджета были произведены расходы в сумме 823,9 млн. леев для покрытия дефицита ГБСС, средства были предусмотрены при изменении годового закона о госбюджете в полном объеме расчета, представленного НКСС, аудитом выявлено искажение потребности в расходах, будучи установлен излишек средств на сумму 405,3 млн. леев. В конце года НКСС образовала свободный остаток средств в размере 576,8 млн. леев, преобладающим источником образования данного остатка стали средства, выделенные из государственного бюджета.

▪ В отсутствие произведенных в установленном порядке изменений в Положение, утвержденное Постановлением Парламента № 312-XVI от 25.12.2008<sup>5</sup> Правительство, Постановлением № 98 от 09.02.2009<sup>6</sup>, увеличило на 50,0 млн. леев ассигнования для субсидирования сельскохозяйственных производителей при реализации на территории страны сельскохозяйственной продукции собственного производства, осуществленное посредством Главной государственной налоговой инспекции. Только 21.12.2009, Постановлением Парламента № 114-XVIII от 18.12.2009<sup>7</sup>, средства,

---

<sup>5</sup> Постановление Парламента об утверждении Положения о порядке использования средств фонда субсидирования сельскохозяйственных производителей, № 312-XVI от 25.12.2008 (с последующими изменениями)

<sup>6</sup> Постановление Правительства № 98 от 09.02.2009 «О распределении по видам назначения средств фонда субсидирования сельскохозяйственных производителей»

<sup>7</sup> Постановление Парламента № 114-XVIII от 18.12.2009 «Об изменении статьи 1 Постановления Парламента № 312-XVI от 25.12.2008 об утверждении Положения о порядке использования средств фонда субсидирования сельскохозяйственных производителей»

первоначально предусмотренные на данные цели, были изменены с 50,0 млн. леев до 220,0 млн. леев, несмотря на то, что на тот момент уже были выделены на 106,6 млн. леев больше, по сравнению с лимитом, установленным Постановлением Парламента № 312-XVI, и на 56,6 млн. леев больше, чем предусмотрено Постановлением Правительства № 98 от 09.12.2009.

▪ Не был соблюден уровень финансирования утвержденных ассигнований согласно плану ежемесячного распределения. Так, наиболее высокий уровень финансирования наблюдался в IV квартале, а в месячном разрезе – в декабре, в сумме 2742,5 млн. леев, или 15,9% из общих годовых расходов. Данный факт обусловлен изменением годового закона о бюджете и выделением средств в конце года, которые не были полностью использованы исполнителями бюджета и обусловили образование свободных остатков (в частности, отмечается ситуация БГСС с перечислением средств 24.12.2009), а в других случаях привели к образованию дебиторской задолженности.

▪ Проблематичной остается ситуация с дальнейшим ростом расходов по оплате исполнительных листов за счет государственного бюджета в значительных суммах. В 2009 году были оплачены 43 исполнительных листа, выданных на основании решений ЕППЧ на сумму 114,3 млн. леев (которые увеличились по сравнению с 2008 годом на 64,2 млн. леев, или в 2,3 раза) и 79 исполнительных листов, выданных на основании судебных инстанций в сумме – 4,2 млн. леев. По сравнению с 2008 годом, расходы на данные цели увеличились примерно в 1,8 раза, или на 51,7 млн. леев.

Из общего числа исполнительных листов, составленных на основании решений судебных инстанций, 58 составлены на основании Закона № 1545-XIII от 25.02.1998<sup>8</sup>. Министерство финансов проинформировало Генеральную Прокуратуру по 28 случаям, по сообщению Генеральной Прокуратуры в 8 случаях было отказано в уголовном преследовании.

▪ Резервный фонд Правительства на 2009 год был утвержден первоначально в сумме 71,8 млн. леев, будучи уменьшенным, на 37,4 млн. леев при уточнении годового закона о бюджете, составил 34,4 млн. леев. Согласно ситуации на конец года, Постановлениями Правительства были распределены 24,3 млн. леев, профинансированы 20,8 млн. леев, (в том числе 15,2 млн. леев – исполнены посредством учреждений, финансируемых из государственного бюджета, и 5,6 млн. леев, посредством органов местной публичной власти). Аудитом выявлено выделение средств, которые не соответствуют конкретно установленному назначению в соответствии с положением об использовании средств Резервного фонда<sup>9</sup> на общую сумму 9,7 млн. леев и невозвращение в конце года выделенных средств, оставшихся неиспользованными некоторыми получателями, на общую сумму 693,9 тыс. леев.

<sup>8</sup> Закон № 1545 от 25.02.1998 «О порядке возмещения ущерба, причиненного незаконными действиями органов уголовного преследования, прокуратуры и судебных инстанций»

<sup>9</sup> Закон № 1228-XIII от 27.06.1997 «О Положении о порядке использования средств Резервного фонда Правительства» (с последующими изменениями)

- Уровень исполнения бюджета по расходам, вследствие неправильного отражения средств на статьи «Другие услуги, связанные с экономической деятельностью» и «Кредитование минус погашение» обусловил общее повышение расходов государственного бюджета на 5,5 млн. леев.

- Дебиторская задолженность, по состоянию на 31.12.2009, составила 210,4 млн. леев (из которых 35,7 млн. леев – с просроченным сроком оплаты), увеличившись по сравнению с ситуацией на 31.12.2008, на 72,0 млн. леев. Образование ряда дебиторских задолженностей было обусловлено авансовым перечислением средств некоторым экономическим агентам в конце бюджетного года.

- Кредиторская задолженность, зарегистрированная на 31.12.2009, составили 666,0 млн. леев (из которых 137,4 млн. леев – с просроченным сроком оплаты), увеличившись по сравнению с ситуацией на 31.12.2008, на 176,4 млн. леев. Образование кредиторской задолженности было обусловлено как осуществлением фактических расходов с превышением установленного лимита, так и неосвоением ассигнований, предусмотренных законодательством.

- Министерство финансов не обеспечило выявление данных по остатку средств, отраженных по группе 76.6 «Обязательства по импорту-экспорту, оплаченные авансом», и по группе 76.3 «Налоговые взносы экономических агентов из населенных пунктов левобережья Днестра и мун. Бендеры», которые в Отчете об исполнении государственного бюджета за 2009 год составляют 8,9 млн. леев (со знаком «минус») и 20,5 млн. леев, тогда как согласно Информации Таможенной службы, которая ответственна за администрирование данных взносов, остаток данных средств составлял 122,0 млн. леев и, соответственно, 0,3 млн. леев. Данные расхождения обусловлены различными методами ведения учета и отражения этих платежей Министерством финансов и Таможенной службой и не повлияли на результат исполнения государственного бюджета за 2009 год.

- Специальные средства по доходам были исполнены в сумме 1358,5 млн. леев, или на 14,4 млн. леев меньше по сравнению с уточненными суммами, по расходам – 1303,4 млн. леев, или на 259,4 млн. леев меньше, что указывает на нереальное планирование расходов, обусловленное непланированием и, соответственно, непорочением публичными учреждениями по основным доходам государственного бюджета доходов по специальным средствам, которые превысили необходимые расходы

- В результате, финансовый год завершился с излишком в сумме 55,1 млн. леев по сравнению с утвержденным дефицитом в размере 189,9 млн. леев, обусловив рост остатка средств на конец года до 417,8 млн. леев. Существенное увеличение на 260,6% установлено по категории «Гранты, спонсорство/благотворительность и пожертвования», обусловленное получением Агентством материальных резервов, государственных закупок и гуманитарной помощи гранта в размере 138,1 млн. леев от Российской Федерации.

Доходы специальных фондов были исполнены в сумме 295,1 млн. леев, или на уровне 115,0% по сравнению с окончательными показателями, тогда как расходы специальных фондов были исполнены в сумме 196,6 млн. леев, или на уровне 93,2% по отношению к уточненным. Финансовый год завершился с излишком в сумме 98,5 млн. леев по сравнению с утвержденным излишком в размере 45,5 млн. леев. Недостатки, установленные в отражении в учете платы за аренду учебников, поступающей в «Фонд учебников» свидетельствуют, что она регистрируется в том же размере на момент поступления платы, а не на момент возникновения обязательств и, соответственно, не регистрируется дебиторская и/или кредиторская задолженность, относящаяся к данным обязательствам. Вместе с тем, перечисления средств из «Местного экологического фонда» в «Национальный экологический фонд», которые имеют одинаковые цели и те же институциональные рамки, влекут за собой многочисленные неэффективные движения по казначейским счетам, затрудняя осуществление операций по консолидации государственного бюджета, как по доходам, так и по расходам. Данные сложности указывает на необходимость изучения возможности по консолидации этих фондов путем создания одного единственного экологического фонда.

- Все предусмотренные перечисления АТЕ были исполнены полностью, за исключением перечислений специального назначения для инвестиций и капитального ремонта, которые были исполнены на 6,8 млн. леев меньше. Недофинансирование данных средств обусловлено непредставлением АТЕ необходимых документов для финансирования.

- В 2009 году, для возмещения имущества реабилитированным лицам, на основании решений специальных комиссий местной публичной власти и исполнительных листов судебных инстанций, были осуществлены расходы государственного бюджета в размере 18,5 млн. леев, тогда как из собственных доходов бюджетов АТЕ названные расходы не были произведены.

➤ ***Общие констатации по Отчету Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год и Аудиторское заключение по кассовому исполнению***

Отчет Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год был составлен в соответствии с установленным порядком и представляет собой финансовую информацию, основанную на данных учета казначейской системы и консолидации данных отчетов исполнителей бюджетов. Одновременно, Отчет содержит, посредством итоговой систематизации показателей, данные, характеризующие ситуацию по исполнению доходов и расходов государственного бюджета за отчетный период, представляет движение денежных средств на счетах, итоговые расходы, систематизированные во всех аспектах бюджетной классификации.

Исходя из целей аудита и учитывая ограничения в необходимых ресурсах, аудиторская группа Счетной палаты высказалась по исполнению

основных показателей за 2009 бюджетный год. Основываясь на осуществленной деятельности и учитывая ответственность Министерства финансов по исполнению государственного бюджета кассовым методом, аудит установил, что показатели кассового исполнения государственного бюджета за 2009 год по доходной и расходной части, во всех значительных аспектах, реально и достоверно отражают ситуацию финансового года, завершено 31.12.2009, и составлены в соответствии с данными учета казначейской системы и выражает **безусловное мнение по Отчету Правительства об исполнении государственного бюджета за 2009 год, по компоненту кассового исполнения**

### **Рекомендации Парламенту:**

#### **Поручить Правительству:**

- изучить возможности улучшения прогнозирования и повышения поступлений доходов в государственный бюджет, необходимых для полного покрытия бюджетных обязательств государства, в том числе за счет повышения эффективности мер по налоговому администрированию задолженностями, выявлению и снижению рисков уклонения от уплаты налогов;

- систематически проверять отчеты первичных исполнителей бюджета по использованию публичных средств в условиях хорошего управления, делая акцент на улучшение финансовой дисциплины путем внедрения внутреннего публичного финансового контроля и обеспечения принципа прозрачности;

- изучить возможности объединения ряда типов специальных средств и специальных фондов по основному компоненту бюджета для обеспечения выполнения бюджетных принципов, особенно единства и универсальности.

### **II.1.1. Доходы, администрируемые Государственной налоговой службой**

#### **Резюме**

Доходы, собранные Государственной налоговой службой в национальный публичный бюджет в 2009 году, составили 13667,4 млн. леев, при уровне исполнения к установленному плану в размере 100,7%. По сравнению с доходами, собранными в 2008 году (13947,3 млн. леев), они снизились на 279,9 млн. леев (или на 2,0%).

В течение отчетного 2009 года ГНС администрировала: 58,1% доходов, полученных в национальный публичный бюджет, в том числе 31,2% (4305,0 млн. леев) доходов, полученных в государственный бюджет, 91,7% (2448,0 млн. леев) доходов, полученных в бюджеты АТЕ, 99,3% (5575,3 млн. леев) доходов БГСС и 94,2% (1339,2 млн. леев) доходов ФОМС.

В то время как доходы, администрируемые и собираемые ГНС в БГСС и ФОМС увеличились, доходы бюджетов АТЕ и государственного бюджета зарегистрировали снижение на 150,3 млн. леев (5,7%) и, соответственно, на 523,9 млн. леев (10,9%).

Неисполнение доходной части ГБ было обусловлено: проблемами, связанными с правильным прогнозированием налогов; негативными тенденциями на макроэкономическом уровне, связанными с последствиями финансового кризиса; неадекватным менеджментом со стороны органов, наделенных полномочиями налогового администрирования; несоблюдением экономическими агентами обязательств, предусмотренных в нормативных актах по исполнению доходов в бюджетном аспекте; неустойчивой тенденцией развития доходов экономических агентов; снижением налогооблагаемой базы, в том числе за счет увеличения освобождений от уплаты и возвратов; маневрированием некоторыми экономическими агентами своими доходами для уклонения от уплаты налогов, вовлечения в псевдопредпринимательство, уклонениях от уплаты налогов и т.д.

Аудит был произведен в ГГНИ и 8 государственных территориальных налоговых инспекциях (ГТНИ), которые в 2009 г. администрировали 78% из общей суммы налоговых доходов в размере 13667,4 млн. леев.

### **Констатации аудита**

В аудитуемом периоде ГНС, налогоплательщики и другие органы центральной публичной власти сталкивались с проблемами, касающимися обеспечения взыскания администрируемых доходов для выполнения показателей, утвержденных годовым законом о бюджете, снизивших эффективность процесса сбора доходов в национальный публичный бюджет, допуская при этом некоторые упущения и нарушения в администрировании доходов, которые выражаются в следующем:

- Нестабильность нормативных актов в области планирования и исполнения доходов в бюджетном аспекте; неэффективное взаимодействие налоговых органов с другими органами центрального и местного публичного управления при определении отчетных данных, что отрицательно повлияло на поступление доходов в бюджеты всех уровней.

- Обработка информации по декларациям физических лиц с задержкой, допущенные ошибки при заполнении деклараций юридическими лицами, неадекватное администрирование со стороны отдельных ГТНИ, а также предоставление в соответствии со ст.15 b) и c) Налогового кодекса (налогообложение по ставке «0») в 2008-2009 гг. льгот, отрицательно повлиявших на уровень доходов по источнику дохода «подходный налог». План по подходному налогу был выполнен на уровне 97,8%, снизившись, по сравнению с 2008 г., на 289,4 млн. леев.

- Неэффективный контроль и неадекватные меры, предпринимаемые некоторыми ГТНИ по регулированию доходов по налогу на добавленную стоимость, несмотря на то, что они располагают достаточными

инструментами и рычагами по мониторингу посредством систем информационных технологий, а также несоблюдение некоторыми налогоплательщиками налоговых обязательств.

***Отмеченные проблемы привели к упущениям и нарушениям в области поступлений доходов от НДС, а именно:***

- При регистрации субъектов в качестве плательщиков НДС, отдельные налогоплательщики, осуществившие поставки в суммах, превышающих установленный размер, не регистрировались как плательщики НДС, а ГНС не реализовывала свои права по осуществлению налоговых визитов до/после регистрации экономических агентов в качестве плательщиков НДС. В ряде случаев отдельным экономическим агентам присваивались несколько кодов плательщика НДС, в других случаях разрешалась регистрация по договорам найма и актам приема-передачи помещений, составленными нерегламентировано.

- При аннулировании регистрации налогоплательщиков в качестве плательщика НДС было установлено, что внутренние указания, разработанные и изданные ГНИ, не соответствуют требованиям Налогового кодекса и не во всех случаях были осуществлены налоговые визиты к экономическим агентам, у которых аннулировалась регистрация. Некоторые органы ГНС не рассматривают регламентировано все обстоятельства для принятия решения об аннулировании регистрации плательщиков НДС.

- Налогоплательщики осуществляли поставки по налоговым накладным, оставшимся после аннулирования их как плательщиков НДС, а меры, предпринимаемые ГНС, не всегда являлись эффективными и были запоздалыми. В базе данных ГНС были зарегистрированы такие поставки на общую сумму 35,9 млн. леев, с переходящим зачетом НДС в размере 5,9 млн. леев. Аудиторская группа установила в 7 случаях, из 12 проверенных, поставки в сумме 26,1 млн. леев, с переходящим зачетом НДС в сумме 4,4 млн. леев, которые, согласно информационной системе ГНС, не были аннулированы и списаны со счета.

- До настоящего времени отсутствует разработанный и утвержденный на центральном уровне нормативный акт для установления фирм, осуществляющих псевдодеятельность («фантомов»), аргументирования фиктивности проведенных ими операций и исключению из расчетов с бюджетом осуществленных сделок, а также ответственности сторон, связанных с этими сделками. Отсутствие нормативно-правовой базы по сделкам фирм с псевдодеятельностью, а также и выигрыш в случае обращения в судебные инстанции, позволяет некоторым экономическим агентам осуществлять сделки с налогоплательщиками, осуществляющими псевдодеятельность, создавая прецедент для дальнейшего осуществления фиктивных сделок в значительных объемах, который приводит к одностороннему переходящему зачету НДС на счетах, с последующим нанесением ущерба бюджету путем возмещения НДС.

- Несовершенство налогового законодательства по связям с фирмами «фантомами»/с сомнительной деятельностью, а также механизма снятия с возмещения сумм НДС, позволяет экономическим агентам, путем обращения в судебные инстанции, получать соответствующую выгоду, а ГНС на основании судебных решений обязана возмещать или восстанавливать на счетах экономических агентов НДС, полученный в результате таких связей.

- Анализ информационной базы данных ГНИ только по 38 экономическим агентам показал, что объем закупленной ими продукции у фирм-фантомов составил 842,5 млн. леев, вследствие чего НДС был занижен, путем его зачета в последующий период, на сумму около 140,4 млн. леев.

- В результате косвенных оценок, осуществленных ГНИ в течение 2009 года, были установлены 209 случаев уклонений от уплаты налогов, допущенных неустановленными фирмами («фантомами»/с сомнительной деятельностью), сумма сокрытых обязательств оценивается в 3,8 млрд. леев, из которых НДС – 3,7 млрд. леев, что составляет 27,2% доходов национального публичного бюджета. Проанализированные материалы в Управлении по борьбе с налоговыми правонарушениями ГНИ, в соответствии с его регистром, были переданы правоохранным органам. В настоящее время ГНИ не знает, каково состояние переданных материалов.

- Текущая ситуация по санкционированию ГНС налогоплательщиков, участвующих в мошеннических схемах, применяемая к последним за хищение средств путем уклонения от уплаты налогов, не обеспечивает прекращение или устранение явления как такового.

- Большую проблему в исполнении поступления прогнозируемых доходов в национальный публичный бюджет составляет совокупный остаток задолженностей налогоплательщиков по налоговым обязательствам, который по состоянию на 31.12.2009 г. составлял 1050,3 млн. леев, увеличившись на 163,4 млн. леев по сравнению с 31.12.2008 г.

- Существовало множество резервов для обеспечения погашения налоговых обязательств путем приостановления действий с банковских счетов налогоплательщиков, которые фактически были упущены в результате отдельных недостатков, допущенных некоторыми подразделениями ГНС.

- Порядок ликвидации задолженностей по налоговым обязательствам путем конфискации имущества, в настоящее время, является неэффективным; стоимость конфискованного имущества составляет 155,5 млн. леев, которое не реализуется по многим причинам, среди которых отсутствие адекватного взаимодействия между ГНС и органами, имеющими права на их реализацию.

- ГНС, помимо ее основных функций, предоставлена и функция по реализации конфискованных товаров, которая в сложившихся условиях и многочисленных проблемах, связанных с процессом приема-передачи, складированием, хранением, проверкой и последующей их реализацией, не

может быть исполнена в полном объеме и с максимальной эффективностью в связи с отсутствием структурных возможностей. Вместе с тем, вновь возложенные функции создают ряд проблем, связанных, в частности, с: пренебрежением некоторыми ГТНИ в участии оценки конфискованных товаров, осуществляемых компетентными и уполномоченными органами; отсутствием взаимодействия ГНС с органами, наделенными правом конфискации товаров, в том числе несверкой данных; несоответствующим учетом и документированием процесса приема-передачи; неадекватным и недостаточным контролем за качеством и сохранностью конфискованных товаров; конфискацией товаров, которые не имеют никакой стоимости; безвозмездной передачей некоторым государственным структурам конфискованных товаров; неопределенностью в некоторых нормативных актах относительно соответствующей проблемы.

- Исходя из имеющихся ресурсов, ГНС акцентируется преимущественно на осуществлении камеральных и тематических проверок, и в меньшей степени на осуществлении общих проверок. Вследствие анализа актов проверок органов ГНС, аудитом установлено различное отношение сотрудников, некоторые акты были составлены поверхностно, в других не определены существующие проблемы в деятельности налогоплательщиков. В принятых решениях не во всех случаях были применены соответствующие выявленным нарушениям санкции, в некоторых случаях они были искажены.

- Меры, применяемые ГНС к налогоплательщикам, систематически допускающим нарушения законодательства о порядке составления и представления отчетов, являются неадекватными для снижения явления по уклонению от уплаты в срок налоговых обязательств, что приводит к уменьшению доходов.

- Выявлено несоответствующее взаимодействие ряда ГТНИ с местными органами публичной власти. Так, сборщики налогов примэрий, а также налогоплательщики, не знакомы с законодательными требованиями, касающихся порядка начисления и уплаты налогов и местных сборов. Неадекватный уровень налоговых проверок в части правильности и полноты начисления и уплаты налогов и местных сборов способствует уклонению отдельными налогоплательщиками от их уплаты, снижая доходы, поступающие в соответствующие бюджеты.

- Предпринимательская деятельность на основе патентов прямо и отрицательно влияет на поступление доходов в бюджеты всех уровней. Так, несмотря на то, что некоторые обладатели патентов имеют среднегодовые доходы от нескольких тысяч до 1,0 млн. леев, факт, который не вписывается в правовую основу патентовладельцев, они не изменяют организационно-правовую форму, создавая напрямую риск возникновения фактов мошенничества и уклонения от уплаты налогов.

- Неадекватный мониторинг со стороны ГНС коммерческих сделок по импорту и стоимостной цепочки во внутренней торговле по реализации отдельных видов товаров (мяса, рыбы, цитрусовых и т.д.) приводит к

созданию некоторыми налогоплательщиками схем по уклонению от уплаты налогов, последующая проверка которых не во всех случаях позволяет возместить в бюджет упущенные доходы. Вместе с тем, санкции и применяемые ГНС методы (налоговые посты) не являются помехой для отдельных экономических агентов от повторного нарушения ими налогового законодательства.

**Вышеотмеченное показывает, что одной из самых больших проблем в накоплении доходов является борьба с уклонением от уплаты налогов. Это явление широко распространено в стране, ее ликвидация представляет собой существенный резерв и является потенциальным источником дополнительных доходов в государственный бюджет.**

*Для борьбы с явлением и уменьшением случаев уклонений от уплаты налогов, необходимо создать соответствующие условия. Среди них могут быть: (1) установление ставок пени по конкретным видам уклонения от уплаты налогов и пересмотра порядка и плотности проверок налоговых органов; (2) эшелонирование задолженностей экономических агентов, принимая во внимание объективный характер их образования; (3) упрощение порядка ликвидации экономических агентов, которые не действуют или которые не представляют отчеты о деятельности, осуществляемой за определенный период времени; (4) ужесточение административной и уголовной ответственности ответственных лиц за неуплату налогов; (5) обеспечение прозрачности явления по уклонению от уплаты налогов; (6) разработка программы, направленной на разъяснение последствий уклонения от уплаты налогов.*

#### ***Рекомендации Парламенту:***

##### **Потребовать от Правительства:**

*- изучить возможность представления законодательной инициативы о принятии закона о фирмах, осуществляющих псевдодеятельность («фантомах»), установив порядок их декларирования и учета, аргументирование фиктивности осуществленных ими сделок и исключению объема соответствующих операций из расчетов с бюджетом.*

#### **II.1.2. Доходы, администрируемые Таможенной службой**

##### ***Резюме***

Таможенные доходы, поступившие в государственный бюджет в 2009 году, которые в результате уточнения плана были уменьшены на 1986,3 млн. леев, были исполнены с превышением на 432,6 млн. леев (5,9%). Основными факторами, влияющими на снижение в 2009 году поступлений доходов в государственный бюджет, по сравнению с предыдущим периодом являются:

- значительное падение импорта на 46,0% из-за экономического кризиса, который негативно повлиял на сбор таможенных поступлений; предоставление льгот и освобождений от уплаты НДС, акцизов и таможенных пошлин, которые в течение отчетного периода составили 32,6% от общего объема поступлений;

- взимание таможенными органами пошлин на товары, ввозимые в таможенный режим импорта с заниженной стоимости товаров, объявленной брокерами, и недостаточный внутренний контроль по надзору за таможенной стоимостью товаров, размещенных в таможенный режим импорта;

- неполное поступление таможенных обязательств (доходов), рассчитанных в соответствии с констатирующими актами, составленными таможенными органами по неаргументированным мотивам, обжалованные в административном порядке, завершающихся корректированием таможенной стоимости и аннулированием доходов на основе констатирующих актов;

- отсутствие оценки стоимости товаров, транспортных средств и другого задержанного или конфискованного имущества и осуществление экономическими агентами сделок посредством фирм-резидентов оффшорных зон и т.д.

### **Констатации аудита**

#### ***О поступлении доходов в государственный бюджет***

■ В 2009 году Таможенной службой начислены доходы в государственный бюджет в сумме 7714,9 млн. леев, с уменьшением по сравнению с 2007 и 2008 годами на 616,7 млн. леев (7,4%) и, соответственно, на 1980,9 млн. леев (20,4%) и с превышением уточненного плана на 432,6 млн. леев (5,9%).

■ В 2009 году в структуре доходов, преобладающая часть таможенных платежей приходится на НДС – 71,5% в общем объеме доходов, за которым следуют акцизы и таможенные пошлины, составляющие 17,0% и, соответственно, 8,1%. Анализ ежемесячного расчета дохода показывает, что утвержденный план государственного бюджета не был выполнен за период апрель - ноябрь 2009 года, доходы, администрируемые Таможенной службой, зарегистрировали снижение на 1739,2 млн. леев, или в среднем по 217,4 млн. леев ежемесячно.

■ Факторы, которые повлияли на снижение поступлений доходов в государственный бюджет в 2009 году были: значительное падение импорта на 1589,8 млн. долларов США из-за экономического кризиса; взимание таможенными органами пошлин на товары, ввозимые в таможенный режим импорта с заниженной стоимости товаров, объявленной брокерами, и недостаточный внутренний контроль по надзору за таможенной стоимостью товаров, помещенных под таможенный режим импорта; неполное поступление таможенных обязательств (доходов), рассчитанных в соответствии с констатирующими актами (52,9 млн. леев); отсутствие оценки

таможенными органами стоимости товаров, транспортных средств и другого задержанного или конфискованного имущества и другие.

▪ Задолженности налогоплательщиков перед государственным бюджетом по платежам, администрируемым таможенными органами, которые были зарегистрированы по состоянию на 31.12.2009, составили 106,9 млн. леев, сократившись по сравнению с 2008 годом на 131,4 млн. леев, вследствие погашения таможенных обязательств с истекшим сроком давности на сумму 121,8 млн. леев. Задолженности налогоплательщиков состоят из: обязательств по уплате таможенных платежей, рассчитанных в соответствии с констатирующими актами (54,1%), пени (17,1%), исторических долгов (15,6%) и штрафов (13,2%).

### ***О соблюдении законодательства при начислении таможенных платежей***

▪ Таможенные органы не определили таможенную стоимость товаров, в том числе путем оценки правильности заявленного декларантом метода определения таможенной стоимости, а взимали пошлины на ряд товаров, ввозимых под таможенный режим импорта, с заниженной стоимости, объявленной брокерами, не обеспечив, таким образом, полное взимание таможенных платежей и осуществление обязанностей в соответствии со ст. 8 (3) Закона № 1380-XIII от 20.11.1997<sup>10</sup>.

▪ При определении таможенной стоимости товаров не были применены методы № 2-5, как это предусмотрено ст. 12 - 16 вышеупомянутого закона, что привело к неправильному определению таможенной стоимости товаров и, соответственно, неполному поступлению обязательств по импорту/экспорту.

▪ Должностные лица аудируемых таможенных бюро игнорировали обязательное заполнение рубрик № 7 и № 8 в DVV-2, связанные с аргументированием выбора метода оценки таможенной стоимости товаров и причины отказа от предыдущих методов, а также источника данных, что сохраняет высокой степень риска несоблюдения юридической базы и правильности порядка декларирования таможенной стоимости товаров.

▪ Сохраняется риск неправильного определения таможенной стоимости товаров, как на момент декларирования, так и после проведения таможенного контроля, поскольку Положение, утвержденное Постановлением Правительства №600<sup>11</sup> не предусматривает четко представление декларантом, при таможенном оформлении товаров, таможенной декларации страны отправления.

▪ За аудируемый период, импорт мяса и мясных продуктов, авторизированный Министерством экономики и торговли, был

---

<sup>10</sup> Закон о таможенном тарифе №1380-XIII от 20.11.1997 (с последующими изменениями и дополнениями, далее – Закон №1380-XIII).

<sup>11</sup> Постановление Правительства № 600 от 14.05.2002 «Об утверждении Положения о порядке декларирования таможенной стоимости товаров, ввозимых на территорию Республики Молдова».

монополизирован рядом экономических агентов, которые осуществили сделки по импорту посредством фирм резидентов оффшорных территорий.

▪ Закон № 1380-XIII не предусматривает специальные налоговые платежи и антидемпинговые пошлины для защиты внутреннего рынка при импорте мяса и мясных продуктов, а также и других товаров, за исключением одной специальной пошлины, предусмотренной только для сахара.

### ***Об администрировании освобождений и льгот по таможенным платежам***

Аудит констатировал, что предоставление освобождений и льгот по таможенным платежам не оказывает положительное воздействие на экономику, что часто приводит к нечестной конкуренции среди импортеров, и соответственно, не влияет на снижение цен на некоторые категории товаров, импортируемых в льготный режим.

Согласно информации о предоставлении налоговых льгот по НДС, акцизам и таможенным платежам на импорт товаров за 2009 год, оценочная стоимость всех льгот составила 2511,8 млн. леев, или 32,6% из общего поступления таможенных платежей.

▪ Предоставленные освобождения при импорте лекарственных средств и лекарственного сырья составили 219,2 млн. леев, однако льготы по таможенным платежам не повлияли на снижение цен реализации через аптечную сеть. В этом импорте, имеющим льготы по НДС по пониженной ставке, 72,0% от всех освобождений, или 143,5 млн. леев, зарегистрировано за 7 импортерами.

▪ Не соблюдая п. 6 Положения, утвержденного Постановлением Правительства «Об утверждении Положения о порядке администрирования тарифных квот на импорт белого сахара и изделий из сахара»<sup>12</sup>, один налогоплательщик, получатель льгот по обязательствам по импорту сахара на сумму 5,2 млн. леев, незаконно реализовал сахар, импортируемый по льготному режиму, на внутреннем рынке.

▪ Освобождения, предоставленные двум импортерам нефтепродуктов в рамках и на условиях Инвестиционного соглашения «О международном свободном порте «Джурджулешть»»<sup>13</sup> и положений ст. 4 (15) а) Закона о введении в действие раздела III Налогового кодекса<sup>14</sup>, в соответствии с которыми нефтепродукты, предназначенные для реализации через пункты по продаже нефтепродуктов, освобождаются от уплаты налога на добавленную стоимость при их ввозе на остальную территорию Республики Молдова из

<sup>12</sup> Постановление Правительства № 563 от 10.09.2009 «Об утверждении Положения о порядке администрирования тарифных квот на импорт белого сахара и изделий из сахара»

<sup>13</sup> Инвестиционное соглашение «О Международном свободном порте «Джурджулешть»» № 83 от 25.01.2006, утвержденное Законом № 7-XV от 17.02.2005, с изменениями и дополнениями, утвержденными Постановлением Правительства № 1409 от 11.12.2006 «Об утверждении изменений и дополнений в некоторые Постановления Правительства».

<sup>14</sup> Закон о введении в действие раздела III Налогового кодекса № 1417-XIII от 17.12.1997.

Международного свободного порта «Джурджулешть», составили 73,1 млн. леев.

- Стимулирование предприятий, учрежденных обществами инвалидов, свидетельствует о незначительном удельном весе занятости сотрудников инвалидов (5-11 человек) у экономических агентов - получателей налоговых льгот, а учреждение таких предприятий является хорошо определенным методом уклонения от уплаты таможенных пошлин в государственный бюджет, поступления от которых были уменьшены на 8,1 млн. леев, а также способствует появлению нелояльной конкуренции среди импортеров товаров, которые оплачивают НДС на импорт.

- За аудитуемый период, 529 экономических агентов пользовались освобождением от уплаты НДС и таможенных платежей, при импорте материальных активов, предназначенных для включения в уставный капитал. Оценочная стоимость всех освобождений составила 125,9 млн. леев, из них 18,3 млн. леев – освобождения, предоставленные 178 экономическим агентам при импорте 301 единицы автотранспортных средств, которые должны были быть включены в уставный капитал.

- Различные импортируемые материальные активы (комплекты мебели, игровые аппараты и др.) не во всех случаях могут рассматриваться в качестве активов, необходимых для основной деятельности предприятий. В 2009 году, такие активы были освобождены от уплаты НДС и таможенных платежей на общую сумму 19,0 млн. леев, для включения в уставный капитал 301 единицы транспортных средств.

#### ***О зонах свободного предпринимательства***

- Вопреки требованиям ст. 6 (12) **Закона о зонах свободного предпринимательства**<sup>15</sup> 5 резидентов СЭЗ „Ungheni-Business” реализовали на остальной части таможенной территории Республики Молдова товары, произведенные в свободной зоне в объеме, что превышает 30% от установленного уровня реализации, на сумму 9,4 млн. леев, а администрация зоны не осуществила контроль за выполнением резидентами лимита реализации произведенных товаров и договорных условий.

#### ***О товарах, задержанных или конфискованных таможенными органами***

В 2009 году таможенными органами были конфискованы ценности на сумму 4,4 млн. леев. Не соблюдая ст. 245 (1) Таможенного кодекса, некоторые таможенные бюро не произвели оценку товаров, транспортных средств и других ценностей, задержанных или конфискованных, в соответствии с требованиями Кодекса о правонарушениях, вследствие чего не все материальные ценности были переданы налоговому органу. Всего не были переданы налоговым органам товары на общую сумму 1,0 млн. леев,

---

<sup>15</sup> Закон о зонах свободного предпринимательства № 440-XV от 27.07.2001.

4,3 тыс. долларов США и 1,2 тыс. евро. Преобладающую часть задержанных и конфискованных в пользу государства товаров составляют автомобили.

Отсутствие в законодательстве ряда регламентаций о порядке присвоения правового статуса этим автомобилям, а также их реализации, в течение ряда лет не позволит регламентировано осуществить передачу транспортных средств налоговым органам.

### ***О сделках, осуществленных посредством резидентов оффшорных зон***

Доходы, получаемые юридическими и физическими лицами через оффшорные зоны, не облагаются налогом, таким образом, допуская уклонение от уплаты налогов. Согласно статистическим данным ТС, были отобраны 20,6 тыс. таможенных деклараций по импорту/экспорту товаров таможенной стоимостью в размере 2,4 млрд. леев, сделки по которым были произведены посредством фирм-резидентов оффшорных зон (Панама, Гибралтар, Багамские Острова, Белизе, Сейшельские Острова, Пуэрто-Рико и т.д.), попадающие под действие Приказа № 118 от 20.11.2007 Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией. В соответствии со ст. 11 h) и i) Таможенного кодекса, таможенные органы оказывают содействие в предупреждении и борьбе с отмыванием денег, а также ведут борьбу с нарушениями таможенных правил и налогового законодательства, касающегося товаров, перемещаемых через таможенную границу, однако данные функции не были осуществлены в полной мере.

### ***О таможенных складах***

В 2009 году действовали 65 авторизированных таможенных складов. Проверка соблюдения владельцами складов требований Положения о применении таможенных назначений, предусмотренных Таможенным кодексом Республики Молдова, утвержденным Постановлением Правительства № 1140 от 02.11.2005<sup>16</sup>, отмечает некоторые недостатки, касающиеся авторизированного размещения товаров на таможенных складах некоторых подакцизных товаров на сумму 9,1 млн. леев, которые, согласно законодательству, запрещены для размещения в данном режиме, а на 2 таможенных складах в радиусе действия ТБ Кишинэу, отмечено размещение товаров, которые в журнале учета товаров не числятся в остатках.

### ***Система внутреннего контроля***

Установленные в ходе аудиторской миссии отклонения свидетельствуют о наличии ряда недостатков в организации внутреннего контроля ТС, что требует консолидацию его путем установления процедур более эффективного мониторинга рисков, процесса информирования и сообщения, в целях обеспечения защиты государственных средств от убытков, причиненных в результате допущенных ошибок, злоупотребления

---

<sup>16</sup> Постановление Правительства № 1140 от 02.11.2005 «Об утверждении Положения о введении в действие таможенных назначений, предусмотренных Таможенным кодексом Республики Молдова».

или мошенничества, и более эффективного администрирования и регламентирования публичных средств.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Потребовать от Правительства:**

*- рассмотреть вопрос о целесообразности внесения поправок в классификатор товаров, подлежащих предоставлению освобождений и льгот по таможенным платежам, отдавая предпочтение товарам, предназначенным для развития собственной деятельности предприятий, ведущей к созданию рабочих мест;*

*- внести предложения по утверждению размера специального платежа и антидемпинговой платы, предусмотренной Законом № 1380-ХІІІ для обеспечения защиты внутреннего рынка и стимулирования развития национальной экономики, а также предложений по дополнению Налогового кодекса в целях обложения налогом доходов, получаемых юридическими и физическими лицами от сделок по импорту/экспорту, осуществленных через оффшорные зоны, с предоставлением годовой декларации о доходах.*

*- заслушивать Администрацию СЭЗ, которая несет ответственность за осуществление контроля над выполнением условий договоров, заключенных с резидентами зон свободного предпринимательства, которые получают налоговые каникулы и льготы по таможенным платежам.*

*- разработать предложения о некоторых изменениях существующих правовых норм, касающихся порядка передачи в пользу государства транспортных средств, задержанных или конфискованных и с истекшим сроком эксплуатации, а также и порядком их реализации.*

### **II.1.3. Публичный долг, государственные гарантии и государственное рекредитование**

#### **Резюме**

Сальдо публичного долга, по состоянию на 31.12.2009, составило 17355,6 млн. леев (1410,8 млн. долларов США), в том числе государственный долг – 14622,4 млн. леев, увеличившись, по сравнению с началом 2009 года, на 3456,7 млн. леев, за счет роста государственного долга на 3018,0 млн. леев и задолженностей предприятий публичного сектора – на 326,8 млн. леев.

Была зарегистрирована тенденция роста государственного долга, в то время как ВВП уменьшился, что привело к повышению удельного веса государственного долга в валовом внутреннем продукте, составив в конце 2009 года 24,4% и увеличившись, по сравнению с 2008 годом, на 6 процентных пунктов (п.п.), и с 2007 годом – на 1,2 п.п. Сальдо внешнего государственного долга в национальной валюте возросло, в то же время в иностранной валюте снизилось. Вместе с тем, основные показатели, которые

характеризируют устойчивость внешнего государственного долга, ниже, чем те, которые определены для Республики Молдова. Внутренний государственный долг на конец 2009 года увеличился, по сравнению с началом года, и вошел в лимит, утвержденный годовым законом о бюджете на 2009 год.

Отчетность по публичному долгу, государственным гарантиям и государственном рекредитовании была составлена с соблюдением существующих правовых норм и имеющегося договора. Данные о государственном внутреннем и внешнем долге соответствуют информации Подрегистра государственного внутреннего долга и Подрегистра государственного внешнего долга, за исключением задолженностей АТЕ.

### **Констатации аудита**

▪ Согласно Пояснительной записке к Отчету о выполнении государственного бюджета за 2009 год, сальдо публичного долга по состоянию на 31.12.2009 составило 17355,6 млн. леев (1410,8 млн. долларов США), в том числе государственного долга – 14622,4 млн. леев, долга Национального Банка Молдовы – 1886,2 млн. леев, долга предприятий публичного сектора – 747,9 млн. леев и задолженности административно-территориальных единиц – 99,1 млн. леев. По сравнению с началом 2009 года, сальдо публичного долга увеличилось на 3456,7 млн. леев, за счет роста государственного долга на 3018,0 млн. леев и задолженностей предприятий публичного сектора – на 326,8 млн. леев. Также, публичный долг был увеличен на 3,0 млн. леев за счет неправильного отражения задолженностей АТЕ.

▪ Лимит внешнего государственного долга (841,4 млн. долларов США), установленный Законом № 244-XVI, не был превышен, сальдо *внешнего государственного долга*, по состоянию на 31.12.2009, составило 773,7 млн. долларов США (9517,5 млн. леев), уменьшившись на 4,6 млн. долларов США, по сравнению с остатком на 31.12.2008, но в национальной валюте увеличилось на 1423,0 млн. леев.

▪ Несмотря на то, что внешний государственный долг уменьшился в абсолютном объеме, при уменьшении ВВП и доходов государственного бюджета, по сравнению с 2008 годом, возросли основные показатели внешнего государственного долга Республики Молдова. Так, удельный вес государственного долга в валовом внутреннем продукте, по состоянию на 31.12.2009, составил 24,4% и увеличился, по сравнению с 2008 годом, на 6 п.п., и с 2007 годом – на 1,2 п.п., обусловленный сокращением стоимости ВВП, по сравнению с прошлым годом и, соответственно, ростом государственного долга. По сравнению с прошлым годом, удельный вес внешнего государственного долга в ВВП увеличился на 3,0 п.п. и удельный вес внутреннего государственного долга в ВВП – на 2,9 п.п.

▪ Уровень внешних показателей зарегистрировал рост на 3,0 п.п. по сравнению с прошлым годом, и незначительное снижение на 0,3 п.п. по

сравнению с 2007 годом. Одновременно, на 0,1 п.п. увеличилось соотношение между расходами на обслуживание внешнего государственного долга и ВВП (в 2008 г. этот показатель зарегистрировал снижение на 0,3 п.п. по сравнению с 2007 г.).

- По состоянию на 31.12.2009, **внутренний государственный долг составлял 5104,9 млн. леев**, не превышая уровня, установленного ст.16 Закона № 244-XVI. По сравнению с началом 2009 года, внутренний государственный долг увеличился на 1595,0 млн. леев, в том числе за счет: выпуска ГЦБ через торги - 1145,0 млн. леев и размещенных ГЦБ по подписке – 450,0 млн. леев, что стало новым финансовым инструментом для финансирования бюджетного дефицита.

- Для **обслуживания государственного долга** было израсходовано 1397,3 млн. леев, в том числе для обслуживания внешнего государственного долга – 767,4 млн. леев и для обслуживания внутреннего государственного долга – 629,9 млн. леев. Увеличение расходов для обслуживания внешнего государственного долга на 196,1 млн. леев или на 34,3% было обусловлено ростом расходов как на погашение долгов (на 155,1 млн. леев), так и на выплату процентов по внешним займам (на 41,0 млн. леев).

- Согласно данным Отчета о состоянии забалансовых счетов, по состоянию на 31.12.2009, общая задолженность экономических агентов перед Министерством финансов составляла 3037,7 млн. леев.

- По состоянию на 31.12.2009, задолженность экономических агентов по займам, рекредитованным за счет внутренних и внешних источников посредством Министерства финансов, числится за 89 экономическими агентами в сумме 428,9 млн. леев, 60,5 млн. долларов США и 8,5 млн. евро (эквивалент 1212,6 млн. леев), из которых задолженности с просроченным сроком погашения долга – 352,5 млн. леев и 20,8 млн. долларов США (эквивалент 608,3 млн. леев).

- По состоянию на 31.12.2009, внешний гарантированный долг экономических агентов составляет 8,4 млн. долларов США, в том числе задолженность по внешним кредитам, предоставленным под гарантию государства АО „Арă-Sanal” мун. Кишинэу – 7964,3 тыс. долларов США и АО „Термосом” – 462,6 тыс. долларов США за кредиты, полученные от Европейского банка реконструкции и развития

- Задолженность экономических агентов по кредитам, полученным непосредственно от внешних финансовых учреждений, гарантированных государством и активированных по состоянию на 31.12.2009, составила 13,3 млн. долларов США (163,6 млн. леев), сократившись по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 2,2 млн. долларов США.

- Задолженность перед государственным бюджетом экономических агентов, получателей внешних кредитов, образованная в результате погашения Министерством финансов обязательств по оплате внешних гарантий, по состоянию на 31.12.2009, составила 52,3 млн. леев. Для осуществления платежей по обеспечению государственных гарантий были

отвлечены средства в размере 39,3 млн. леев, однако для покрытия отвлеченных средств для выплаты государственных гарантий от экономических агентов поступили средства в сумме 15,5 млн. леев.

▪ Задолженность перед государственным бюджетом экономических агентов - бенефициаров внутренних кредитов, образованная в результате выплат Министерством финансов обязательств по оплате внутренних гарантий, по состоянию на 31.12.2009, составила 4,9 млн. леев. В течение 2009 года не были сделаны платежи по восстановлению бюджетных средств

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Поручить Правительству:**

- разработать стратегию менеджмента государственного долга, определив основные задачи, реализация которой будет способствовать финансированию исполнения бюджета в соответствии с возможным уровнем риска и обеспечения минимальной стоимости на среднесрочный и долгосрочный период.

## **II.1.4. Использование публичных финансовых средств некоторыми публичными органами**

### **Резюме**

Аудиты соответствия, проведенные в центральных органах, указанных в этом разделе, имели целью получение резонных доказательств, подтверждающих, что финансовые отчеты об исполнении бюджета за 2009 год, не содержат значительных искажений и представляют собой реальное и точное отражение финансовой и имущественной ситуации, а финансовые операции осуществлялись законно и регламентировано. Исполнение бюджетных средств осуществлялось с некоторыми отклонениями и недостатками в образовании и использовании публичных финансовых средств и управлении публичным имуществом, а именно: несоблюдение финансово-бюджетной дисциплины; допущение перерасходов; использование бюджетных средств с нарушением утвержденных направлений; организация ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности с некоторыми отклонениями от нормативно – законодательной базы; формальное проведение инвентаризации имущества; нерегистрация прав собственности над всей недвижимостью и неправильное отражение в отчете имущественных ситуаций; осуществление государственных закупок с отклонениями от правовой базы путем допущения закупок ценностей до регистрации договоров и до реализации договоров закупок, разделение ряда закупок, заключение договоров по выполнению работ в отсутствие утвержденных бюджетных лимитов; нарушения, допущенные в выполнении работ и объемах в рамках текущего и капитального ремонта.

Учитывая существенный характер выявленных отклонений и искажений, в большинстве случаев Счетная палата составила *различные заключения о финансовых ситуациях, отраженных в отчете за 2009 год, и соответствии использования публичных финансовых средств.* (Перечень постановлений, утвержденных Счетной палатой, и заключения аудита, составленные аудиторами в результате аудиторских миссий на аудируемые субъекты, представлены в Приложениях № 1 и № 2 к Отчету)

## ***Министерство информационных технологий и связи***

### **Констатации аудита:**

- Годовые инвентаризации в МИТС были проведены с несоблюдением законодательной базы, что обусловило наличие риска необеспечения правильного отражения результатов инвентаризации и полноты отражения имущественной ситуации. До настоящего времени министерство не зарегистрировало в кадастровом органе недвижимое имущество балансовой стоимостью 2,0 лея, состоящего из административного здания площадью 745,7 м<sup>2</sup> и хозяйственного здания площадью 253,1 м<sup>2</sup>, в том числе и прилегающего участка площадью 1,4214 га, расположенного в г. Ватра, мун. Кишинэу, оцененного, согласно рыночным ценам, примерно на сумму 3362,7 тыс. леев. Вместе с тем, в Отчете, представленном МИТС Агентству публичной собственности, не содержатся данные о площади имущества и прилегающего участка, таким образом, не обеспечена достоверность отчетных данных.

- МИТС и Министерство юстиции не осуществили прием-передачу Службы гражданского состояния и ГП «Государственная Регистрационная Палата» в соответствии с требованиями Положения, утвержденного Постановлением Правительства № 688 от 09.10.1995<sup>17</sup>.

- Как и в предыдущие годы, в нарушение требований ст. 6 (4) Закона № 146-ХІІІ от 16.06.1994<sup>18</sup>, министерство вмешивалось в деятельность подведомственных предприятий, обязав их осуществить расходы в интересах учредителя, что повлияло на финансово-экономические показатели указанных субъектов. Так, в 2009 году министерство необоснованно получило дополнительные финансовые средства для оплаты командировочных расходов сотрудников министерства, а также безвозмездно средства на общую сумму 496,3 тыс. леев.

- Представители государства не исполнили регламентировано свои функции, а министерство не обеспечило мониторинг их деятельности на предприятиях, чьим учредителем является, средства предприятий были использованы неэффективно для оплаты труда представителей государства

---

<sup>17</sup> Постановление Правительства № 688 от 09.10.1995 «Об утверждении Положения о порядке передачи государственных предприятий, организаций, учреждений, их подразделений, сооружений, основных средств и других активов».

<sup>18</sup> Закон № 146-ХІІІ от 16.06.94 «О государственном предприятии»

на общую сумму 846,3 тыс. леев. Несмотря на то, что ГП «Poșta Moldovei» зарегистрировало в 2009 году убытки на сумму 3850,7 тыс. леев, оплата представителей государства была рассчитана и произведена полностью в сумме 187,2 тыс. леев.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Потребовать от Правительства:**

- обеспечить мониторинг недвижимого имущества публичной собственности государства и регистрацию МИТС прав собственности на недвижимое имущество, с прилегающим участком, расположенное в г. Ватра, мун. Кишинэу, а также изучение возможностей по пересмотру списков недвижимого имущества публичной собственности государства, утвержденного Постановлением Правительства № 351 от 23.03.2005 «Об утверждении списков объектов недвижимого имущества, являющихся публичной собственностью государства, и о передаче некоторых объектов недвижимого имущества»;

- осуществить мониторинг деятельности представителей государства на предприятиях, учредителями которых являются, с целью повышения их роли в обеспечении эффективной финансово-экономической деятельности, а также мониторинг составления и представления ими в установленном порядке отчетов об исполнении ими наделенных полномочий.

### ***Агентство материальных резервов<sup>19</sup>***

#### **Констатации аудита**

▪ Агентство материальных резервов (Агентство) при исполнении средств государственного бюджета за 2009 год допустило ряд нарушений законодательства, ошибок и несоответствий при формировании и администрировании государственными материальными и мобилизационными резервами, что привело к потерям ценностей, ранее приобретенных за счет средств государственного бюджета.

▪ В 2009 году Агентство, в соответствии с рядом Постановлений Правительства, закупило 11,2 тыс. тонн пшеницы V класса по средней цене 1098 леев за тонну, впоследствии полностью реализовав ее через Универсальную товарную биржу Молдовы (УТБМ) по цене 950 леев за тонну, образуя разницу по сравнению с закупочной ценой на сумму 1661,4 тыс. леев. Вместе с тем, для ее хранения (март – декабрь 2009 г.) были израсходованы специальные средства в сумме 1305,3 тыс. леев. В результате,

---

<sup>19</sup> До 22.09.2009 – Агентство материальных резервов, государственных закупок и гуманитарной помощи, которое согласно Закону № 21- XVIII от 18.09.2009 «Об изменении Закона № 64 – XII от 31.05.1990 г. о Правительстве» было реорганизовано в Агентство материальных резервов.

от осуществления этой операции были допущены неэффективные расходы средств государственного бюджета на общую сумму 2966,7 тыс. леев.

- В целях стимулирования сельскохозяйственных производителей выделение дизельного топлива было произведено в соответствии с Положением о безвозмездном выделении материальных ценностей, утвержденном Постановлением Правительства № 400 от 02.07.2009. Неполное исполнение положений этого постановления не способствовало и поддержке сельскохозяйственных производителей, которые обрабатывают участки площадью до 50 га, которые должны были получить денежные средства, полученные от реализации дизельного топлива, которые должны быть направлены на покрытие земельного налога этих производителей.

- Агентство не применило своевременно, в установленные сроки, рычаги, регламентированные законодательством, по взысканию задолженностей, что приводит к реальным потерям финансовых средств для пополнения государственного бюджета. Самые значительные суммы дебиторской задолженности составляют задолженности за ценности, выданные из государственных материальных резервов в качестве займа, в том числе с просроченным сроком оплаты – 31,4 %.

- Задолженности АО «Cereale-Flor» перед Агентством составляют всего 20,7 млн. леев, в том числе задолженности, образованные из платежей за ценности, полученные в 2006-2009 г.г. в качестве займа и разбронирования, а также и платежи, оплаченные авансом (за фактически неоказанные услуги по хранению), таким образом, были отвлечены средства государственного бюджета.

- Для выполнения ряда Постановлений Правительства, из государственных резервов выдавались материальные ценности с нарушением Положения о государственных материальных резервах, а Агентство не проводило мониторинг выполнения договоров по возврату ценностей, выданных в качестве краткосрочного займа, что привело к образованию дебиторских задолженностей.

- Прием и распределение гуманитарной помощи осуществлялось нетранспарентно, с несоблюдением положений законодательства и принципов предоставления гуманитарной помощи, которая была оказана преимущественно предприятиям и организациям, целью деятельности которых является получение прибыли.

- Агентство не обеспечило полный контроль над ценностями из государственных материальных резервов, а также не участвовало в процедурах по закладке и их инвентаризации, что не исключает риск ошибок или хищений в его деятельности, а также и недостоверности отчетных данных. Так, при проведении контроля наличия и условий хранения ценностей из материальных резервов, в АО «Cereale-Flor» обнаружена недостача продовольственной и фуражной пшеницы, кукурузы, подсолнечника, стоимость которых составила 14,3 млн. лей; в АО «Cereale-Prut» Унгень - продовольственной пшеницы в количестве 266,4 тонн; в КО

«Parstat-Petrol» ООО - всего количества бензина в объеме 2970 литров, находящегося на хранении.

- По состоянию на 31.12.2009, Агентство зарегистрировало задолженность перед Министерством финансов в сумме 110,0 млн. леев за выданную в 2008 году ссуду в соответствии с Постановлением Правительства, за счет основных средств государственного бюджета, без процентов с просроченным сроком возврата, что привело к отвлечению средств государственного бюджета.

- Отсутствие автоматизированной информационной системы не позволяет повысить эффективность деятельности в области ведения учета и обеспечения сохранности ценностей, а также и принятия оперативных мер по взысканию задолженностей и др.

- Остается проблематичной ситуация, связанная с приобретением материальных ценностей в государственные резервы от экономических агентов плательщиков НДС, и реализация (выдача) ценностей из государственных материальных резервов Агентством (которое не является плательщиком НДС), что позволяет Агентству оправдывать убытки, образующиеся от ценовой разницы, что обусловлено отсутствием правового регламентирования.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Потребовать от Правительства:**

- изучить ситуации, сложившиеся в области государственных материальных и мобилизационных резервов, с установлением конкретных мер для эффективного управления государственными материальными и мобилизационными резервами, недопущения неавторизованных потреблений и потерь, приостановления роста задолженностей Агентства материальных резервов, а также и обеспечения возврата в государственный бюджет выданной ссуды (имея в виду просроченный срок возврата), а также эффективного управления гуманитарной помощью..

### ***Координационный совет по телевидению и радио***

#### **Констатации аудита**

- Координационный совет по телевидению и радио в 2009 году допустил ряд несоответствий при осуществлении государственных закупок, а именно: неопубликование приглашения к представлению оферт, в законодательно установленном порядке, для торгов по закупке ценностей на сумму 3,0 млн. леев; закупка некоторых работ на сумму 94,4 тыс. леев в отсутствие утвержденных для этой цели лимитов ассигнований и реализация их, в то время как договор о закупках не был зарегистрирован в установленном

порядке; выполнение договора о закупке бензина по изменяющимся ценам, что представляет риск необеспечения потребностей учреждения в топливе.

- Несоблюдение требований бюджетной классификации и норм бухгалтерского учета при отражении отдельных расходов в сумме 94,4 тыс. леев, в том числе неотражение в бухгалтерском учете и в бухгалтерском балансе стоимости вновь созданного объекта по этой же стоимости.

- Отсутствие внутреннего контроля по управлению специальными средствами привело к неначислению и нерегистрации в бухгалтерском учёте фактических доходов от сборов на регулирование, дебиторской и кредиторской задолженности по данным сборам, неправильному отнесению специальных средств по типам оплаты, нерегламентированному использованию некоторых средств Фонда поддержки вещательных организаций в сумме 55,4 тыс. леев.

- Неправильное отнесение специальных средств по категориям повлияло на правильность Отчета об исполнении специальных средств государственного бюджета за 2009 год.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Потребовать от Координационного совета по телевидению и радио:**

- четкого определения регламентированных требований, касающихся цели Фонда поддержки вещательных организаций, направления использования и выделения средств данного Фонда, порядка управления сборами на регулирование.

### ***Конституционный суд (2009 год и период за 2007-2008 г.г)***

#### **Констатации аудита**

- Несмотря на то, что в целом фактические расходы Конституционного суда были осуществлены в пределах утвержденных бюджетных средств в разрезе экономической классификации бюджетных расходов, по некоторым параграфам статьи «Оплата товаров и услуг» в 2007-2009 годах были произведены расходы с превышением утвержденного лимита на общую сумму 235,3 тыс. лей, таким образом не были соблюдены требования ст. 9 Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе<sup>20</sup>, что обусловило образование кредиторской задолженности.

- В 2008 году, Конституционный суд заключил договора на проведение текущего ремонта в отсутствие утвержденных ассигнований на данные цели, с последующим уточнением; согласовав условия, не предусмотрев санкции за несвоевременное выполнение подрядных работ; допустил использование ассигнований не по утвержденному назначению, а неправильное отнесение

---

<sup>20</sup> Закон № 847-ХІІІ от 24.05.1996 «О бюджетной системе и бюджетном процессе» (с последующими изменениями и дополнениями, далее - Закон № 847-ХІІІ)

расходов в разрезе экономической классификации способствовало искажению некоторых данных финансового Отчета за 2009 год.

- По разделу использования финансовых средств на капитальный и текущий ремонт был установлен ряд нарушений, касающийся закупок работ и соблюдения лимитов бюджетных ассигнований. Так, имея предусмотренные ассигнования в сумме 72,0 тыс. леев, договор закупок был заключен в объеме 999,9 тыс. леев, который, будучи зарегистрированным в Государственном казначействе Кишинэу – государственный бюджет, был профинансирован в результате уточнения годовых бюджетных ассигнований в конце года. Аналогично, для «Работ по капитальному ремонту здания Конституционного суда», имея бюджетный лимит в сумме 500,0 тыс. леев, договор закупок был заключен на сумму 848,9 тыс. леев, в дальнейшем исполнение составило в пределах утвержденных бюджетных ассигнований.

- На приобретение некоторых основных средств, были использованы не по назначению ассигнования в сумме 145,5 тыс. леев, вместе с тем, неправильное отнесение данных расходов, в разрезе бюджетной классификации, обусловило искажение данных, отраженных по статьям, на эту же сумму. Одновременно, нерегистрация закупленных основных средств привела к недостоверности данных Баланса учреждения по субсчету «Другие основные средства», повлияв на отраженную имущественную ситуацию.

- Не была обеспечена организация ведения бухгалтерского учета, особенно учет расчетов, заполнение первичных документов, инвентаризация всех статей баланса, осуществление кассовых операций и составление финансовой отчетности.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Поручить Правительству:**

*- затребовать определения для всех исполнителей бюджета типов работ, относящихся к текущему и капитальному ремонту, для правильного их отнесения на бюджетные расходы в разрезе экономической классификации, а также недопущения регистрации Министерством финансов договоров по государственным закупкам в сумме, превышающей утвержденные бюджетные ассигнования.*

### ***Генеральная прокуратура (2009 год и период за 2007-2008 г.г.)***

#### **Констатации аудита**

- Обоснование планирования, финансирования, исполнения и отчетности расходов Прокуратуры исключает регламентирование в бюджетной классификации расходов по специализированным прокуратурам, имея в виду

структуру Прокуратуры, согласно положениям ст.22 Закона о Прокуратуре<sup>21</sup>. Этот факт представляет риск для адекватного и транспарентного бюджетного процесса.

- Осуществление фактических расходов за счет средств государственного бюджета с нарушением финансовой дисциплины, допущение превышения расходов (3819,6 тыс. леев), нерегламентированных расходов и несоблюдение утвержденных бюджетных лимитов, в том числе в разрезе организационной и экономической классификации бюджетных расходов.

- Нерегламентированное использование финансовых средств, образованных в результате экономии за счет вакантных единиц, без разрешения Министерства финансов о перераспределении назначения годовых ассигнований. Фактическая среднесписочная численность персонала была меньше численности, утвержденной штатным расписанием на 59,5 единиц и, соответственно, на 303,5 единиц меньше численности, утвержденной Постановлением Парламента<sup>22</sup>.

- Допущение превышения лимитов выделенных в 2009 году ассигнований по ст. 111 "Оплата труда", не учитывающее ограниченные возможности бюджета и при отсутствии утверждения источников для этих направлений, из которых: "Надбавки на основную зарплату" – 108,9 тыс. леев, "Прочие денежные выплаты" - 2475,4 тыс. леев (выплата единовременных компенсаций при увольнении, по исполнительным листам и т. д.). Единовременная компенсация для прокуроров, вышедших в отставку в 2009 году, была рассчитана в размере 3317,9 тыс. леев, превысив на 1900,4 тыс. леев сумму, предусмотренную планом финансирования (уточнено – 1417,5 тыс. леев). По поступившим исполнительным листам в 2009 году были выплачены также единовременные компенсации при увольнении на сумму 472,5 тыс. леев 6 прокурорам, 5 из которых вышли в отставку за период 2004 – март 2009 г., или до введения в действие Закона о Прокуратуре.

- В отсутствие утвержденного лимита ассигнований для этих целей и не имея экономию фонда по оплате труда, нерегламентировано были выплачены единовременные премии на сумму 1587,2 тыс. леев, которые одновременно привели к превышению расходов по указанному параграфу на общую сумму 1222,6 тыс. леев. Нерегламентированные расходы при оплате материальной помощи в 2009 году составили 34,9 тыс. леев по сравнению с утвержденными ассигнованиями по прочему персоналу, а по государственным служащим – на 107,4 тыс. леев по сравнению с законодательными нормами.

- Использование бюджетных средств на оплату товаров и услуг и служебные командировки работников осуществлялось с нарушением

<sup>21</sup> Закон о Прокуратуре № 294- XVI от 25.12.2008 (с последующими изменениями, далее – Закон о Прокуратуре)

<sup>22</sup> Постановление Парламента № 609-XIV от 01.10.1999 "Об образовании органов Прокуратуры, их месторасположении и районных деятельности структуре и общей численности работников".

положений законодательства, были допущены превышения расходов, а в некоторых случаях не по назначению утвержденных направлений, что привело к искажению отчетных данных. Так, в 2009 году Прокуратура допустила превышение расходов по некоторым параграфам на сумму 270,6 тыс. леев, из них, соответственно, Генеральная Прокуратура – 168,0 тыс. леев и территориальные органы – 139,2 тыс. леев.

▪ В нарушение положений ст. 13 (1) б) Закона № 96-XVI от 13.04.2007<sup>23</sup> были заключены договора государственных закупок в отсутствие годовых и квартальных планов закупок товаров, работ и услуг. Члены рабочей группы по закупкам не подписали декларацию о конфиденциальности и беспристрастности и не составляли регламентировано<sup>24</sup> протоколы открытия оферт. Вместе с тем, рабочей группой не были соблюдены требования п.б Положения о составлении и хранении дела о государственной закупке<sup>25</sup>, дела не подшиты отдельно по каждой закупке, не поставлены штампы и не пронумерованы после заключения договоров.

▪ Генеральная прокуратура не провела в установленном порядке инвентаризацию всех статей баланса, в том числе строительных материалов и не обеспечила полноту аккумулирования ряда доходов по компоненту "Специальные средства".

▪ При осуществлении расходов на капитальные вложения, выделенные для приобретения и обновления незавершенного здания, расположенного по ул. Alexandru cel Bun, 100, мун. Кишинэу, установлено: нерегламентированное использование бюджетных средств для работ по сносу и укреплению на сумму 5775,8 тыс. леев; недостача строительных материалов на сумму 1444,4 тыс. леев; выполнение работ без местных смет, прошедших экспертизу и проверенных в установленном порядке, с согласованием и их оплатой в размере 4937,5 тыс. леев; проведение публичных торгов, заключение договоров подряда и выполнение работ по проведению в незавершенном здании инженерных сетей без утвержденных бюджетных ассигнований в размере 8708,4 тыс. леев; отвлечение средств государственного бюджета на сумму 2216,3 тыс. леев; необоснованное повышение стоимости работ в результате включения подрядчиков в акты выполненных работ других коэффициентов по зарплате и механизмам на 850,9 тыс. леев; необеспечение целостности ценностей стоимостью 480,6 тыс. леев; невозможность определения объема и стоимости реально выполненных работ и остатка строительных материалов, находящихся у подрядчика; невозможность определения правильности ситуаций по расчетам с подрядчиком, а также и незавершение работ в установленные сроки. Вместе с тем, Генеральная прокуратура не зарегистрировала право собственности на незавершенное здание и прилегающий к нему участок.

<sup>23</sup> Закон № 96-XVI от 13.04.2007 "О государственных закупках" (далее - Закон № 96-XVI)

<sup>24</sup> Постановление Правительства № 1380 от. 10.12.2007 "Об Утверждении Положения о деятельности рабочей группы по закупкам".

<sup>25</sup> Положение о составлении и хранении дела о государственной закупке, утвержденное Постановлением Правительства №9 от 17.01.2008

▪ Закупка и выполнение работ по капитальному и текущему ремонту зданий прокуратур районов Сорока, Дондюшень и Теленешть производились с множественными нарушениями и отклонениями, которые повлияли на правильность и полноту ситуаций, отраженных в отчете. Так, в целях придания законной силы фактически выполненным в предыдущие периоды объемам работ, которые из-за отсутствия ассигнований не были согласованы бенефициаром, а также и не были зарегистрированы в установленном порядке в бухгалтерском учете, в 2009 году были заключены 3 договора закупок общей стоимостью 1019,4 тыс. леев, не будучи регламентировано зарегистрированы в территориальном казначействе. Ремонтные работы в указанных территориальных прокуратурах осуществлялись без смет расходов, проверенных регламентировано, в объемах, которые превысили договорную стоимость за предыдущие периоды. При завершении работ не были составлены акты об окончательном завершении выполненных работ и, соответственно, не были зарегистрированы кредиторские задолженности. Вследствие этого, остается неопределенным реально выполненный объем работ, объем неоплаченных работ, что может привести к дополнительным публичным расходам.

▪ Нарушения и недостатки, связанные с несоблюдением финансовой дисциплины, аналогичные вышеуказанным, были допущены Прокуратурой и при использовании публичных финансовых средств в 2007-2008 годах: превышение лимитов выделенных годовых бюджетных ассигнований; допущение превышения расходов лимитов ассигнований, выделенных для территориальных специализированных органов; допущение необоснованных повышенных расходов при оплате работников и нерегламентированное использование бюджетных средств, образованных в результате экономии за счет вакантных единиц; неправильный учет расчетов, незаполнение первичных документов в установленном порядке, которое в целом повлияло на правильность и полноту финансовой отчетности Прокуратуры за 2007-2008 годы.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Поручить Генеральной прокуратуре:**

- *включать в годовые отчеты обширную информацию об использовании средств бюджета, с приложением копий годовых финансовых отчетов, представленных Министерству финансов;*

- *обеспечить планирование и исполнение бюджетных средств, в соответствии с аспектом структуры Прокуратуры, согласно положениям ст.22 Закона о Прокуратуре.*

## ***Центральная избирательная комиссия***

### **Констатации аудита**

Согласно финансовому Отчёту ЦИК по состоянию на 06.11.2009 фактические расходы на подготовку и проведение выборов Парламента 05.04.2009 составили 49537,5 тыс. леев, оставшись исполненными на уровне 78,9% от предусмотренных ассигнований.

На менеджмент исполнения расходов для проведения выборов Парламента в 2009 году повлияло несоблюдение в полной мере норм по регламентированию бюджетно-финансовой дисциплины и отсутствие надлежащего внутреннего контроля, что обусловило следующие нарушения в использовании финансовых средств:

- Отсутствие регламентирования по использованию бюджетных ассигнований для оплаты труда членов ЦИК, избирательных советов и бюро, что повлекло за собой осуществление дополнительных расходов в связи с нерасшифровкой рассчитанных платежей, указанных в сертификатах по оплате труда, представленных в ЦИК и окружные избирательные советы, а также в связи с оплатой труда освобожденных членов, которые на период освобождения получают заработную плату из двух источников, что сохраняет от освобождения электората по другому источнику, что обусловило осуществление нерегламентированных выплат некоторым членам ЦИК на общую сумму более 353,1 тыс. леев.

- Несоблюдение положений законодательства ***при осуществлении государственных закупок***, которое выражается в необеспечении качества дел, что может привести к возможности изъятия или замены имеющихся записей, необеспечении принципов транспарентности, неподписании деклараций о соблюдении конфиденциальности и беспристрастности членами группы по государственным закупкам, а также непредставлении отчётов по договорам государственных закупок.

- Несоблюдение регламентированных положений в ***бухгалтерском менеджменте*** обусловило несоответствующее отражение осуществлённых экономических операций, недостатки в расчётах, несоблюдение сроков составления и представления финансовых отчётов, необеспечение ведения некоторых бухгалтерских регистров.

- Как ЦИК, так и окружные избирательные советы не обеспечили эффективный процесс внутреннего контроля и соответствующего использования материальных ценностей. Отсутствие эффективного менеджмента вызвало отнесение на расходы материальных ценностей в общей сумме 1325,7 тыс. леев в отсутствие подтверждающих документов и на основе нерегламентировано составленных документов.

## ***Главная государственная налоговая инспекция и некоторые подведомственные учреждения***

### **Констатации аудита**

Аудит соответствия использования средств государственного бюджета за 2009 год выявил наличие ряда недостатков в процедурах государственных закупок, в расходах на служебные командировки, в оплате труда, а также и в учете и отражении ценностей в бухгалтерском учете.

- Несмотря на то, что фактические расходы были произведены в рамках утвержденного бюджета, в разрезе экономической классификации бюджетных расходов по некоторым статьям и параграфам были допущены превышения утвержденных годовых лимитов на общую сумму 769,9 тыс. леев, что привело к несоблюдению положений ст. 9 Закона № 847-ХІІІ.

- Несоблюдение финансовой дисциплины при исполнении расходов на оплату труда исполнителями бюджета ГГНИ и некоторыми территориальными ГНИ привело к осуществлению ряда нерегламентированных расходов в размере 412,4 тыс. леев. Вместе с тем, отмечено отсутствие мониторинга и соответствующего контроля со стороны ГГНИ над использованием территориальными ГНИ выделенных публичных средств, а также и утверждение некоторых штатных расписаний и трудоустройство работников с нарушением нормативных актов.

- Неэффективные последствия основной деятельности, имея в виду обнаружение и ликвидация экономических агентов, которые не представили отчеты в течение года, привело к дополнительным расходам публичных средств в 2009 году на сумму 629,9 тыс. леев.

- ГГНИ, в качестве учредителя ГП "Fiscservinform", не предприняло меры по установлению законных тарифов на оказываемые им услуги, а также и порядка выполнения и оплаты за оказываемые услуги, а представленные акты не отражают реальность выполненных работ и услуг, которые в 2009 году составили 7283.6 тыс. леев.

- Установлены нерегламентированные расходы на служебные командировки, а также недостатки по срокам командирования работников.

- Деятельность рабочих групп ГГНИ и аудируемых ГНИ в 2009 году осуществлялась не в полном соответствии с положениями законодательства в области государственных закупок. Так, не были установлены функции каждого члена рабочей группы, не были разработаны годовые и квартальные планы проведения закупок, не были подписаны декларации о конфиденциальности и беспристрастности, ГНИ Бэлць и Хынчешть не составили дела по государственным закупкам. Закупка топлива, в нарушение регламентированных положений, не производилась посредством Универсальной товарной биржи. Были установлены случаи разделения произведенных закупок. Остатки нефтяных продуктов обусловили иммобилизацию публичных финансовых средств.

▪ Стоимость управляемого имущества, зарегистрированная в бухгалтерском учете, не отражает реальную ситуацию, что способствовало и искажению бухгалтерского баланса на 1014,4 тыс. леев. Ответственные лица в рамках территориальных инспекций формально относятся к проведению инвентаризации ценностей, находящихся в управлении.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Поручить Правительству:**

- установить возможный упрощенный порядок по ликвидации экономических агентов, которые не представляют в течение года годовые отчеты и не имеют дебиторскую массу, чтобы не приводить к дополнительным расходам бюджета.

## ***Таможенная служба***

#### **Констатации аудита**

▪ Допущено нерегламентированное осуществление ряда расходов в разрезе экономической классификации с превышением лимитов по статьям и параграфам расходов в суммарном объеме 5344,7 тыс. леев, что обусловило формирование кредиторских задолженностей на указанную сумму.

▪ ГП Леушень не обеспечил регламентированное отражение в бухгалтерском учете участка площадью 6,9018 га, стоимостью 96,0 тыс. леев, не соблюдая, таким образом, положения ст. 17 (1) Закона № 113 –XVI от 27.04.2007<sup>26</sup>.

▪ Финансовый отчет Таможенной службы за 2009 год, представленный Министерству финансов, не отражает реально и точно бухгалтерские элементы учреждения, будучи заниженным на 65,6 млн. леев, в том числе на стоимость основных средств - 26,6 млн. леев и износа на сумму 39,0 млн. леев, которые были отражены в бухгалтерском учете в период проведения аудита.

▪ В бухгалтерском балансе, представленном Министерству финансов, по состоянию на 31.12.2009, не были включены остатки по некоторым банковским счетам на сумму 11,4 млн. леев, образованные из средств, поступивших временно в распоряжение организации, что было откорректировано во время проведения аудиторской миссии.

▪ Бухгалтерский учет организации по некоторым счетам и субсчетам искажен на стоимость 12 модулей приложения в размере 22,3 млн. леев и одной программы стоимостью 8,7 млн. леев. В результате аудита ситуация была исправлена, указанные стоимости были отражены в бухгалтерском учете.

---

<sup>26</sup> Закон о бухгалтерском учете № 113 –XVI от 27.04.2007 (с последующими изменениями, далее - Закон о бухгалтерском учете)

- Средства, использованные для ряда работ по модернизации информационной системы ASYCUDA World в сумме 11,0 млн. леев были отнесены непосредственно на затраты, без увеличения стоимости информационной системы.

## ***Пограничная служба***

### **Констатации аудита**

- При осуществлении государственных закупок были допущены: поставки товаров и услуг до регистрации соответствующих договоров в Государственном казначействе на сумму 8453,7 тыс. леев, из которых 376,1 тыс. леев – до проведения процедур закупок и заключения договоров, уменьшение объемов отдельных договоров и исполнение других по ценам, отличающимся от цен, установленным в договорах и офертах; дробление закупок сливочного масла с применением ставки НДС с нарушением правовых рамок, а также несоблюдением договорных условий, что привело к дополнительным расходам публичных средств на сумму 201,8 тыс. леев; заключение договоров на выполнение работ в сумме 272,1 тыс. леев при отсутствии утвержденных в бюджете лимитов на эти цели, а также подписание дополнительных соглашений к договорам с превышением лимитов, установленных правовыми рамками на сумму 105,6 тыс. леев; непредставление, в отдельных случаях, членами рабочей группы по закупкам деклараций о конфиденциальности и беспристрастности.

- На использование продуктов питания и нефтепродуктов влияет проблема отсутствия юридической регламентации нормативов их остатков, что ведет к иммобилизации финансовых средств на создание чрезмерных запасов.

- Аудит выявил начисление денежной компенсации для укрепления здоровья за 2009 г. в сумме 7016,5 тыс. леев в отсутствие утвержденных ассигнований, факт, который привел к увеличению кредиторской задолженности на 6668,2 тыс. леев, к концу года кредиторская задолженность по социальным гарантиям и денежным правам возросла до общей суммы 17826,4 тыс. леев.

- При управлении специальными средствами является проблематичным порядок учета и отчетности по доходам подсобных хозяйств, полученных в натуральной форме и направленных на собственное потребление учреждения по категории 001 «Платные услуги» при отсутствии правового регулирования в этой области, а также включения их в отчетность по кассовым доходам и расходам через казначейскую систему.

- Закупка и исполнение договоров по пошиву обмундирования осуществлялись с нарушениями действующего законодательства и при отсутствии мониторинга за возвратом неиспользованных в технологическом процессе материалов на сумму в 1169,5 тыс. леев.

▪ Неисполнение законных обязательств в части регистрации прав на имеющееся имущество ставит под риск сохранение целостности публичной собственности. Так, Пограничная служба не обеспечила регистрацию прав собственности над 47 (из 64) объектов недвижимости и 77,95 га (из 93,63) прилегающих к ним земельных участков.

▪ Неточное и неправильное отражение расходов на общую сумму 1248,6 тыс. леев, в разрезе экономической классификации, неотражение в бухгалтерском учете стоимости законченных строительством и сданных в эксплуатацию объектов в общем размере на 4270,7 тыс. леев, а также несоответствующее отражение в конце года остатков топлива в талонах на сумму 651,9 тыс. леев, повлияли на достоверность данных, включенных в Баланс исполнения бюджета публичных организаций.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Потребовать от Правительства:**

*- осуществить мониторинг по установлению Министерством финансов для всех исполнителей бюджета метода и порядка отражения в бухгалтерском учете сумм, представляющих собой долевое участие в приобретении жилья публичными учреждениями, а также и порядка отражения в отчетности доходов и расходов, полученных/понесенных в натуральной форме от деятельности подсобных хозяйств, предусмотренных для собственного потребления учреждения.*

*- разработать нормативы запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов, так как отсутствие юридической регламентации приводит к отвлечению финансовых средств на создание чрезмерных запасов.*

### ***Национальный экологический фонд (НЭФ)***

#### **Резюме**

В 2009 году расходы НЭФ возросли на 73,4 млн. леев, по сравнению с 2008 годом, или примерно в 2,8 раза, составив 114,0 млн. леев, значительная доля расходов фонда предназначена на финансирование проектов по внедрению стратегий, программ и национальных планов по охране окружающей среды (в том числе по водоснабжению и канализации), которые в 2008 году составили 34,3 млн. леев.

В результате проверки деятельности по созданию и функционированию НЭФ был установлен ряд нарушений законодательных положений, несоответствий, а также и ряд проблем, связанных с несовершенством законодательной базы в области управления фондом, что определило нереализацию задач в рамках ряда проектов, утвержденных и финансируемых за счет средств НЭФ, подвергнутых аудиту, и

соответственно, осуществлению необоснованных расходов в значительных суммах.

### **Констатации аудита**

- При утверждении для финансирования некоторых проектов, Административный совет фонда (далее - Совет) не проанализировал ситуацию относительно права собственности на объект, финансируемый за счет проектов, порядок передачи публичной собственности в период выполнения работ и передачи для регистрации в учете стоимости работ в соответствии с положениями законодательства.

- При утверждении отчетов бенефициаров проектов Совет не требует обоснования относительно достижения цели внедрения проектов и передачи стоимости выполненных работ собственникам.

- Не установлены приоритеты использования финансовых ресурсов НЭФ, критерии отбора бенефициаров, а в протоколах заседаний Совета отсутствуют причины, послужившие основой для утверждения или отклонения проектов.

- Для большинства проектов, экспертизы специалистов в данной области, которые, согласно регламентированным нормам, должны быть специалистами высокой квалификации из министерства или научных учреждений в данной области, носят формальный характер и не содержат необходимую информацию в части оценки достоверности данных о влиянии намеченной деятельности на окружающую среду, составления проектной документации или ее дополнения, согласно установленным требованиям.

- Министерство окружающей среды и Совет не располагают эффективными механизмами внутреннего контроля относительно мониторинга выполнения работ бенефициарами проектов с оценкой выполнения целей проектов.

Нормативная база является несовершенной, что выражается в несогласованности нормативных и законодательных актов, отсутствии исчерпывающих, последовательных и сбалансированных правовых норм, четко и точно регулирующих отношения в области использования средств НЭФ для охраны окружающей среды на уровне центральной публичной власти, местной публичной власти, Совета и бенефициаров.

- Были установлены случаи согласования финансирования проектов за счет средств НЭФ, направленных непосредственно экономическими агентами, которые одновременно стали бенефициарами средств и подрядчиками при выполнении работ за счет средств НЭФ.

- ***В рамках внедрения 6 проектов ГП „Stația Tehnologică de Irigare Chișinău” (в дальнейшем – ГП „STP”), в качестве бенефициара и подрядчика, в целях снабжения питьевой водой жителей сельских населенных пунктов, были выделены публичные средства на сумму 22,9 млн. лев, которые до 01.05.2010 не были реализованы, население не получило питьевую воду.***

▪ По завершении работ бенефициаром и подрядчиком проектов - ГП „STI” не были переданы в установленном собственниками порядке (примэрия г. Стрэшень, примэрия г.Яргара, примэрия ком. Копанка, примэрия с. Олэнешть) указанные объекты и их стоимость, которые, соответственно, не были зарегистрированы в учете, что не обеспечивает целостность средств НЭФ и публичной собственности стоимостью 22,9 млн. леев.

▪ Согласно письму Счетной палаты от 17.11.2009 г., Государственная инспекция в строительстве провела проверку объемов и стоимости работ, выполненных ГП „STI”, установив завышения на общую сумму 155,8 тыс. леев, допущенные при внедрении проектов.

▪ Субподрядчики и ГП „STI”, вследствие применения некоторых коэффициентов, посредством которых была завышена стоимость работ, выполненных за счет средств НЭФ, допустили необоснованные расходы в сумме 1512,4 тыс. леев.

**Проект «Восстановление источника питьевой воды в с. Микэуць и водопровода Микэуць-Стрэшень, II этап», бенефициар – Межрайонная ассоциация по производству, ремонту и эксплуатации Кишинэу (в дальнейшем - МАПРЭ Кишинэу),** целью внедрения которого было снабжение питьевой водой 37000 жителей города Стрэшень, не был полностью реализован, а порядок рассмотрения, утверждения и выполнения проекта обусловил неэкономное и необоснованное использование публичных средств в сумме 1,6 млн. леев, не были проложены 3500 метров водопровода.

**Проект «Строительство системы очистки, канализации и снабжения питьевой водой в г. Яргара»** стоимостью 10,0 млн. леев, целью которого было снабжение питьевой водой жителей г. Яргара и доступ к канализации (858 хозяйств, 7 объектов социально-культурного назначения) не был выполнен, город не получает питьевую воду, а из 3 установок по очистке функционирует только одна; одна установка стоимостью около 216,3 тыс. леев не была установлена и подключена к системе канализации.

**Проект «Строительство системы водопровода в с.Копанка, района Кэушень»,** целью которого было снабжение питьевой водой жителей села Копанка (350 хозяйств, 2 объекта социально-культурного назначения, протяженность водопровода – около 9 км), не был реализован.

**Проект «Реконструкция водопровода и канализации в микрорайоне с многоэтажными зданиями в с. Олэнешть, район Штефан Водэ»,** целью которого было снабжение питьевой водой 600 жителей, или 220 квартир в с. Олэнешть, строительство водонапорной башни, восстановление насосной станции и скважины, не был реализован, а информация подрядчика о завершении строительных работ, в результате которых 600 жителей пользуются услугами по снабжению питьевой водой, не соответствует действительности.

**Проект «Реконструкция озера „Valea Morilor”»** стоимостью 15,0 млн. леев, целью которого были очистка озера от ила и его углубление, как

было установлено, был полностью оплачен, в то время как министерство и бенефициар проекта не затребовали у Государственной инспекции в строительстве проведения проверки и визирования объемов работ, выполненных в рамках проекта, согласно положениям договора. Прием работ осуществлялся нерегламентировано, что обуславливает риск неполного их выполнения.

**Проект «Выполнение работ по уходу, управлению, восстановлению, сохранению лесов и их обустройству»**, предназначенный для Агентства по лесному хозяйству "Moldsilva", стоимостью 3,0 млн. леев, имел целью восстановление лесов и облесение земель лесного фонда, расширение площадей с лесной растительностью и создание лесозащитных полос, был принят к рассмотрению, утверждению, заключению договора и финансированию в условиях, недопустимых для использования средств НЭФ, учитывая положения законодательства и документы, представленные бенефициаром в отчете о цели, установленной проектом, что определило невыполнение задачи проекта и использование не по назначению средств НЭФ (3,0 млн. леев – приобретение транспортных средств), включая невнесение соответствующего вклада в охрану окружающей среды.

**В результате рассмотрения проекта «Благоустройство 20 колодцев»** в коммуне Коржова стоимостью 324,8 тыс. леев, целью которого было существенное улучшение качества воды путем благоустройства колодцев, установлено необоснованное использование средств НЭФ (77,0 тыс. леев) и неподтверждение факта, что вода из колодцев соответствует стандартам для питьевой воды, что не служит основанием подтверждения улучшения качества воды и не обосновывает достижение цели проекта.

**Проект «Ремонт системы водопровода и канализации Туристической базы „Satul Moldovenesc”»** стоимостью 300,0 тыс. леев (бенефициар - ООО „Satul Moldovenesc”), целью которого было снабжение питьевой водой исключительно туристической базы, которая находится в управлении ООО „Satul Moldovenesc”, с. Хыртопул Маре, района Криулень был реализован при отсутствии глубокого анализа о необходимости проекта, а также и бенефициара, что определило наличие высоких рисков при выполнении проекта и отчетности, с необоснованным использованием средств НЭФ (201,2 тыс. леев).

**Относительно двенадцати проектов по премированию специалистов, независимо от ведомственной принадлежности, стоимостью 1,3 млн. леев и шестнадцати проектов на покрытие расходов по созданию материально-технической базы в сумме 1,6 млн. леев**, установлено, что они были утверждены и профинансированы без наличия ряда исчерпывающих регламентаций по определению и оценке реального вклада, внесенного в охрану окружающей среды.

## **Рекомендации Парламенту:**

### **Потребовать от Правительства:**

- совершенствовать нормативную базу, имея в виду приведение ее в соответствие с законодательными актами, регламентирующими отчетность в области использования публичных финансовых средств для охраны окружающей среды;
- при финансировании проектов за счет средств НЭФ установить измеряемые показатели эффективности для мониторинга и последующей оценки реализации задач.

## **Республиканский дом престарелых для инвалидов и пенсионеров, мун. Кишинэу**

### **Констатации аудита**

▪ Выявлен ряд нарушений и недостатков при трудоустройстве и оплате труда персонала: были установлены необоснованные доплаты в размере 90% от должностного оклада более 30% работников Дома престарелых; рассчитаны пособия по временной нетрудоспособности на сумму 37,8 тыс. леев, в отсутствие медицинских свидетельств, занизив на эту сумму взносы в БГСС и увеличив незаконно зарплату некоторым работникам; необосновано рассчитаны от суммы материальной помощи и пособий взносы обязательного государственного социального страхования в размере 18,4 тыс. леев, что обусловило необоснованное увеличение кредиторской задолженности перед БГСС.

▪ Необразование и неоткрытие соответствующих казначейских счетов для поступления специальных средств явилось следствием непоступления доходов и, соответственно, искажения финансового отчета Дома престарелых.

▪ Нарушение условий договоров путем осуществления предоплат некоторым экономическим агентам, а также и Закона о бухгалтерском учете при отражении в учете экономических фактов свидетельствуют о низком уровне ведения бухгалтерского учета Домом престарелых, что привело к искажению отчетности о финансовой ситуации учреждения. Так, искажение задолженности, в разрезе экономической классификации, составило 291,0 тыс. леев.

▪ Дом престарелых не осуществил, согласно законодательству, регистрацию всех элементов собственности, что не обеспечило достоверность Баланса исполнения бюджета публичными учреждениями/организациями за 2009 год. Так, площадь недвижимого имущества, зарегистрированная в бухгалтерском учете Дома престарелых, на 667,8 м<sup>2</sup> меньше, чем площадь, указанная в Списке объектов недвижимого имущества

публичной собственности государства, а последняя, в свою очередь, на 812,2 м<sup>2</sup> меньше, чем указано в выписке ГП «Cadastru», согласно его базе данных.

#### II.1.5. Использование публичных финансовых средств, выделенных для капитальных вложений и капитального ремонта.

##### **Резюме**

Аудитом соответствия использования публичных финансов для капитальных вложений и капитального ремонта в 2009 году в Министерстве финансов и у некоторых заказчиков (Министерство здравоохранения, Министерство строительства и регионального развития, Государственная канцелярия, ГП "Administrația de Stat a Drumurilor") установлен ряд несоответствий и нарушений законодательных положений, которые связаны с низким уровнем ответственности работающих, институциональной системой каждого субъекта, касающейся исполнения функций и компетенций бенефициаров капитальных вложений и капитального ремонта. Также, низкий уровень мониторинга Министерством финансов выделения, использования, освоения и отчетности публичных средств, предназначенных для капитальных вложений и капитального ремонта, обусловил допущение следующих недостатков:

- Не были соблюдены требования и законные принципы транспарентности и конкуренции при осуществлении процедур государственных закупок, которые выражаются в следующем: закупки работ в отсутствие проектной документации, проверенной и прошедшей экспертизу в установленном порядке; отсутствие утвержденных публичных средств для этих целей; допуск к проведению государственных закупок экономических агентов, которые имеют задолженности перед национальным публичным бюджетом; неучастие представителей Министерства финансов в процедурах государственных закупок и т.д.

- На этапе заключения договоров и освоения публичных средств, выделенных в данную область, не был полностью осуществлен мониторинг исполнения условий договоров, заключенных с подрядчиками для объектов, предусмотренных в годовом законе о бюджете, что обусловило риск необеспечения качества работ и их продолжительность.

##### **Констатации аудита**

**Министерство здравоохранения** не осуществило с точностью мониторинг выделения и освоения публичных средств, предназначенных для капитальных вложений и капитального ремонта, что обусловило:

- выполнение работ на объекте «Реконструкция зданий туберкулезной больницы, с. Ворничень, р-н Стрэшень» с выделением значительных публичных средств (105,6 млн. леев), некоторые работы не были выполнены в соответствии с требованиями строительных норм и договорных

обязательств, что обусловило низкое качество работ и риск того, что больница не сможет функционировать эффективно, а через короткое время появится необходимость повторного выделения части государственных средств на капитальные вложения и капитальный ремонт;

- исполнение и несоответствующий прием строительных работ на подбъекте «Станция по очистке использованных вод» Туберкулезной больницы с. Ворничень, для которого в 2007 - 2009 годы были выделены публичные финансовые средства на сумму 3,8 млн. леев (3,2 млн. леев - из государственного бюджета и 600,0 тыс. леев – из Национального экологического фонда), и который на сегодняшний день не функционирует и представляет собой серьезную экологическую угрозу для окружающей среды и здоровья персонала и пациентов больницы, а также для жителей села Ворничень. Это свидетельствует о наличии фактов мошенничества, затрагивающих финансовые интересы государства и наносящих ущерб государственному бюджету на эту сумму. Материалы аудита были направлены Центру по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, для рассмотрения согласно компетенции;

- исполнение ряда работ по капитальному ремонту за счет текущих расходов на сумму 521,1 тыс. леев;

- исполнение работ, в некоторых случаях, с несоблюдением лимита бюджетных ассигнований (240,5 тыс. леев);

- искажение некоторых данных при отражении в бухгалтерском учете строительных работ на объектах.

**В Министерстве строительства и регионального развития** (объект «Здание по пр. Штефан чел Маре ши Сфынт, 105», первоначальная стоимость договора – 250,6 млн. леев, пересмотренная стоимость – 200,3 млн. леев):

- согласование приёмки – передачи здания в отсутствие оценочной балансовой и остаточной стоимости;

- нерегламентированная передача котельной по ул. Коробчану, 10, и необоснованное использование финансовых публичных средств;

- необоснованное включение в протоколы выполненных работ по капитальному ремонту ряда расходов на сумму 1,2 млн. леев.

**В Государственной канцелярии** (объект «Здание по пр. Штефан чел Маре ши Сфынт, 154, мун. Кишинэу», первоначальная стоимость договора – 251,2 млн. леев, пересмотренная стоимость – 218,8 млн. леев):

- непредставление гарантии надлежащего исполнения договора на 2009 год (3,7 млн. леев);

- неправильное отражение в бухгалтерском учете стоимости работ по капитальному ремонту с увеличением объема на 3,2 млн. леев, а также неправильное отражение в отчетности финансовой ситуации по капитальному ремонту.

### **На ГП "Administrația de Stat a Drumurilor":**

- неполное исполнение (2,3 млн. леев) заключенных договором работ по объекту "Восстановление дороги М-3 Кишинэу–Чимишлия–Вулкэнешть–Джурджулешть–граница с Румынией, 79–93 км, участок Комрат - Чимишлия)", с допущением осуществления дополнительных работ (2,2 млн. леев) по этому объекту в отсутствие проекта, разработанного и прошедшего экспертизу в установленном порядке, дополнительного соглашения к основному договору; неправильным отражением в бухгалтерском учете стоимости работ по капитальным вложениям и капитальному ремонту;

- публичные средства, перечисленные подрядчику для указанного объекта (1,0 млн. леев), были направлены одному экономическому агенту, который, согласно базы данных ГНИ, за аудитуемый период не представил отчетность государственным органам, не произвел расчеты, не задекларировал и не внес платежи в публичный национальный бюджет, что обусловило допущение использования средств публичного национального бюджета в сделках с мошенническими целями. Аудитом установлено, что подрядчик за 2009 год осуществил сделки (стоимостью 3,3 млн. леев) с 3 экономическими агентами, которые практикуют сомнительную деятельность, материалы были направлены Центру по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией, для рассмотрения согласно компетенции;

При консолидации отчетов о расходах на капитальные вложения и капитальный ремонт органов центрального публичного управления, неправильно представленных Министерству финансов, было искажено реальное отражение ассигнований по данному разделу вследствие недостаточного мониторинга положения со стороны Министерства финансов, а также из-за неучастия, во всех случаях, в деятельности рабочих групп, или неиспользования права «вето», которое выражается в:

- утверждении планов финансирования для перераспределения ассигнований, предназначенных для текущих расходов, на финансирование капитальных вложений (4,3 млн. леев);

- неотражении и нерегистрации дебиторских и кредиторских задолженностей, существующих на начало и конец отчетного периода по заказчикам и объектам (18,1 млн. леев);

- превышении заказчиками 10% лимита от суммы предусмотренных бюджетных ассигнований при осуществлении предварительной оплаты по капитальным вложениям и капитальному ремонту, с согласия Министерства финансов, в размере 69,3 млн. леев;

- превышении лимитов бюджетных ассигнований при выполнении и приеме работ заказчиками, в том числе: по ст. "Капитальные вложения" – 1,9 млн. леев; по ст. "Капитальные трансферты для внедрения проектов, финансируемых из внешних источников" – 1,4 млн. леев; по объекту "Здание по пр. Штефан чел Маре, 154, мун. Кишинэу"- 6,8 млн. леев;

- выполнении строительных работ на этапах заключения договора и освоения их заказчиками в отсутствие проектно-сметной документации, разработанной и проверенной в установленном порядке;
- допущении отвлечения финансовых публичных средств некоторыми заказчиками (Генеральная прокуратура - 2,2 млн. леев).

## II.2 Аудит Отчета Правительства по исполнению бюджета государственного социального страхования.

### Резюме.

Отчетные показатели об исполнении БГСС за 2009 год соответствуют утвержденным нормам, однако не представляют полное отражение ситуаций о: доходах, рассчитанных налогоплательщиками за отчетный период; задолженностях перед БГСС, образованным на 31.12.2009, и задолженностях БГСС перед налогоплательщиками; исполнении расходов по фондам.

Аудит отмечает необходимость улучшения планирования БГСС в части доходов, учитывая возможные годовые поступления, разработки ряда положений и критериев по сбалансированию доходов и точного установления дефицита БГСС, покрываемого за счет трансфертов из государственного бюджета, в том числе ограничений по их возврату, в случаях, когда налоговые доходы бюджета превышают уточненные лимиты и/или неисполненные расходы, которые исключают ситуации регистрации имеющегося денежного остатка на счете в сумме, превышающей уточненный лимит, а также снижение дефицита БГСС в конце отчетного периода по сравнению с установленным уровнем; гармонизации нормативных положений об унификации информации, предоставленной органам (НКСС и ГГНИ), а также и осуществления расходов на содержание НКСС, учитывая показатели эффективности, экономичности, действенности.

### *Констатации аудита*

#### ➤ **О доходах**

▪ Доходы БГСС на 2009 год, уточненные в размере 7469,7 млн. леев, зарегистрировали рост на 1053,3 млн. леев по сравнению с доходами, уточненными на 2008 год. Значительный удельный вес в общих исполненных доходах приходится на **налоговые доходы**, которые составляют 73,8 % (5595,2 млн. леев), зафиксировав рост на 3% (162,6 млн. леев), по сравнению с 2008 годом, против 17,0% прогнозируемых, и **трансферты из государственного бюджета, соответственно, 25,8 % (1956,2 млн. леев)**, которые увеличились в 2,2 раза, или на 1054,0 млн. леев, по сравнению с 2008 годом.

▪ Уровень исполнения доходов на 112,0 млн. леев (или 1,5 %) больше по сравнению с уточненными показателями, на что повлияло уточнение плана по фискальным налогам в течение 2009 года.

- Необоснованное занижение уточненного плана по доходам на 22,1 млн. леев от платежей по взносам обязательного государственного социального страхования, перечисленных физическими лицами, заключившими индивидуальные договора, привело к увеличению трансфертов из государственного бюджета на эту же сумму.

- Невыполнение налогоплательщиками обязательств способствовало образованию, на 31.12.2009, задолженности перед БГСС на сумму 638,6 млн. леев, или на 14,8 млн. леев больше суммы, зарегистрированной на 31.12.2008. Так, наиболее значительное увеличение задолженности по сравнению с 2008 г. было зарегистрировано по ТКСС районов: Тараклия – на 34,0 %, Глодень – на 31 %, Вулкэнешть – на 28,6 %, Дондушень – на 26,3 %, Анений Ной – на 24,3%, Чадыр-Лунга – на 23,7 %.

- Непредставление налогоплательщиками в установленном порядке ежеквартальных деклараций привело к формированию, на 31.12.2009 г., задолженности БГСС перед налогоплательщиками на сумму 103,3 млн. леев, которая увеличилась по сравнению с 2008 годом на 21,9 млн. леев. Так, в территориальном разрезе, наибольшая часть налогоплательщиков, которые не представили ежеквартальные декларации, зарегистрирована в ТКСС мун. Кишинэу с удельным весом 35,7% от общего количества зарегистрированных налогоплательщиков, далее ТКСС Кахул – 23,3 %, ТКСС Орхей – 20,2 %, ТКСС Тараклия – 19,3 % и ТКСС Бэлць – 16,3 %.

- Неунифицирование и неактуализация норм, регламентирующих процедуру передачи данных о взносах в БГСС, принципов сотрудничества между НКСС и ГГНИ, а также несоставление актов сверок между сторонами в конце отчетного года, с указанием рассчитанных и поступивших доходов, а также зарегистрированных задолженностей, обуславливает сложности в одинаковой трактовке расхождений в системе отчетности в НКСС и ГГНИ.

#### ➤ **О расходах.**

- Расходы БГСС были исполнены в сумме 7607,2 млн. леев, что составляет 99,2 % по сравнению с уточненным планом, зарегистрировав экономию в сумме 59,5 млн. леев.

- Общие исполненные расходы БГСС включают права, оплаченные из бюджета социального страхования (85,5 или 6500,9 млн. леев) и права, оплаченные из государственного бюджета (14,4 %, или 1094,6 млн. леев), увеличившись на 20,5 %, или на 1292,0 млн. леев по сравнению с 2008 годом, благодаря социальной политике, ориентированной на индексацию пенсий, увеличение фонда защиты семей с детьми, фонда пособий, а также и других прав, оплачиваемых из государственного бюджета.

- Значительный удельный вес в расходах, финансируемых из БГСС, приходится на расходы Фонда пенсий – 5438,8 млн. леев, или 83,2 %, которые были исполнены на уровне 100 %. Выборочной проверкой соответствия и полноты расчета пенсий не установлены какие-либо отклонения от положений законодательства.

▪ Государственные социальные выплаты в 2009 году были распределены посредством почтовых отделений ГП «Poșta Moldovei» - в пропорции 80,9 % и через АО «Banca de Economii» - 19,1 %. Установлено несоблюдение двумя районными почтовыми центрами условий договоров, связанных с возвратом денежных средств, неиспользованных на конец месяца.

▪ Расходы на восстановление здоровья путем санитарно-курортного лечения и реабилитации застрахованных лиц, произведенные в пределах уточненного лимита и отраженные в отчете об исполнении БГСС за 2009 год в части расходования средств фонда восстановления здоровья, не подтверждены актом сверки с Национальной конфедерацией профсоюзов Молдовы (НКПМ) об использовании путевок, НКПМ не представила отчет об использовании путевок за 2009 год и не утвердила акт сверки об остатке путевок на лечение, по состоянию на 31.12.2009, что составляет 663 путевки на сумму 2590,2 тыс. леев.

▪ Расходы на содержание аппарата НКСС в 2009 году значительно возросли – на 36,9 млн. леев, или на 38 % по сравнению с 2008 годом, что обусловлено, в основном, приобретением недвижимости в сект. Ботаника, мун. Кишинэу и в г. Ниспорень. При приобретении этого имущества, НКСС недостаточно изучила рынок недвижимости, предложения из регионов, а также не применила принцип экономичности.

Недвижимость в г. Ниспорень была приобретена по стоимости 12,5 тыс. леев за 1 м<sup>3</sup> (эквивалент 800 евро).

При заключении договора купли-продажи имущества для сект. Ботаника, НКСС не отметила и не разделила имущество, являющееся объектом договора, что привело к покупке неавторизованной недвижимости (421,3 м<sup>3</sup>), которая не может быть объектом одного договора (она была включена в стоимость договора на сумму 47,5 млн. леев), создав риск необеспечения регистрации приобретенного имущества.

Ситуация по выполнению положений Закона 113-XVI обуславливает необходимость регламентирования и внедрения формы отчетности по исполнению БГСС.

Отсутствие критериев регламентирования ситуаций поддержки государственным бюджетом БГСС путем покрытия дефицита БГСС определило регистрацию следующих показателей:

- повышение остатка имеющихся в наличии денег на конец года;
- снижение дефицита БГСС;
- необоснованное повышение необходимости трансфертов из государственного бюджета БГСС, не учитывая некоторые уже исполненные БГСС показатели.

## ***Рекомендации Парламенту:***

### **Поручить Правительству:**

*- представлять в установленном порядке, для утверждения, структуру Отчета об исполнении бюджета государственного социального страхования.*

## **II.3 Аудит Отчета Правительства по исполнению фондов обязательного медицинского страхования за 2009 год**

### **Резюме**

Фонды обязательного медицинского страхования на 2009 год (ФОМС) были утверждены как по доходам, так и по расходам в сумме 3471,5 млн. леев, или на 825,3 млн. леев (23,8%) больше, по сравнению с доходами и расходами, утвержденными на 2008 год. Воздействие финансово-экономического кризиса привело к необходимости изменения макроэкономических показателей, которые, в свою очередь, обусловили необходимость внесения ряда изменений в ФОМС. Вследствие этого, доходы ФОМС были утверждены окончательно в размере 2850,7 млн. леев, а расходы - 3101,5 млн. леев, с утвержденным дефицитом бюджета в размере 250,8 млн. леев. Согласно Отчету об исполнении (использовании) средств ФОМС за 2009 год, отчетный год завершился с дефицитом в размере 192,5 млн. леев, что ниже в абсолютной сумме на 58,3 млн. леев по сравнению с уточненным бюджетом.

По сравнению с 2008 годом, общая сумма исполненных расходов демонстрирует рост на 19,4%, что в абсолютном значении составляет 499,4 млн. леев, в том числе из основного фонда - на 498,6 млн. леев (20,2%), резервного фонда – на 11,8 млн. леев (41,8%), административных расходов - на 1,0 млн. леев (3,4%). Вместе с тем, расходы из фонда профилактических мероприятий уменьшились на 12,0 млн. леев (33%).

На административные расходы (содержание исполнительного управления НМСК, территориальных агентств и на организацию и функционирование системы обязательного страхования медицинской помощи) были израсходованы средства в сумме 30,1 млн. леев, или 97,1 % по сравнению с предусмотренной суммой, что составляет 1 % из собранных доходов.. Согласно законодательным положениям, максимальный плафон административных расходов может составлять 2% от общей суммы доходов ФОМС, накопленных за отчетный год. Наблюдается тенденция постоянного сокращения их доли в общей сумме собранных доходов, которые уменьшились с 1,7 % - в 2004 году, до 1,0% - в 2009 году.

Аудитом были установлены некоторые нарушения, проблемы и отклонения при управлении ФОМС, а именно: рост задолженностей налогоплательщиков перед ФОМС; допущение отклонений от правовых

норм некоторыми экономическими агентами, которые способствуют неначислению и неперечислению платежей в бюджет в регламентированном размере и в установленные сроки; недостаточный уровень оценки средств, предназначенных для компенсированных лекарств; заключение договоров на оказываемые медицинские услуги с неаккредитованными ПМСУ; пробелы в функционировании системы внутреннего контроля НМСК и ПМСУ.

Одновременно, результаты аудитов, проведенных на некоторых ПМСУ, выявили наличие ряда аналогичных несоответствий и недостатков, некоторые были установлены и в результате предыдущих аудитов, проведенных Счетной палатой. Так, установлено, что ПМСУ осуществляют деятельность на основе различных нормативных актов: одни - в соответствии с уставами, другие – согласно положениям; уставный капитал ПМСУ, образованных МЗ, не зарегистрирован в уставах и их положениях и не приведен в соответствие с момента регистрации в бухгалтерском учете; некоторые аудируемые учреждения неэффективно использовали современное медицинское оборудование; процедуры государственных закупок осуществлялись с несоблюдением законодательной базы.

В рамках аудита Отчета Правительства по исполнению фондов обязательного медицинского страхования за 2009 год, Счетная палата проверила управление средствами фондов обязательного медицинского страхования и других финансовых средств в 2009 году в НМСК, ее территориальных агентствах и в 9 ПМСУ, имея целью получение достоверных и резонных доказательств того, что бюджетные показатели по доходной части и расходной части Отчета об исполнении (использовании) фондов обязательного медицинского страхования за 2009 год, по всем существенным аспектам, представляют достоверное и полное отражение ситуации, по состоянию на 31.12.2009, и того, что финансовые операции осуществляются аудируемыми учреждениями законно и регламентировано.

С учетом идентифицированных рисков и исходя из задач аудита, одновременно с аудитированием средств ФОМС, администрируемых НМСК, были полностью проверены\*, с составлением заключения по финансовой ситуации, 3 ПМСУ (Республиканская клиническая больница, Институт кардиологии и Детская республиканская клиническая больница имени Ем.Коцаги), а также НМСК (административный аппарат), и осуществлены проверки некоторых операций, связанных с закупкой и использованием лекарств, оборудования, продовольственных товаров, некоторых аспектов, связанных с бухгалтерским учетом и отчетностью в рамках 4 ПМСУ (Национальный научно-практический центр скорой медицинской помощи, Зональная станция скорой медицинской помощи "Centru", Клиническая инфекционная больница им. Томы Чорба, Клиническая муниципальная больница "Sfînta Treime") и 2 Территориальных медицинских объединения "Centru" и "Ciocana"

Аудиторские заключения, составленные аудиторами Счетной палаты по финансовой отчетности и соответствию управления финансовыми средствами и публичным имуществом ПМСУ содержатся в Приложении №2 к настоящему Отчету.

### **Констатации аудита**

Годовой Отчет, представленный Правительству, не содержит данные о расходах, понесенных ПМСУ, остатках денежных средств, оставшихся на счетах ПМСУ к концу отчетного периода, стоимости запасов медикаментов, размере резервного фонда ПМСУ, образовавшемуся за счет многих источников, в том числе средств ФОМС. Эти данные содержатся в Отчете о выполнении сметы доходов и расходов (бизнес-план) медико-санитарных учреждений за счет средств фондов обязательного медицинского страхования, формуляр № 1-16d, составляемом каждым ПМСУ и предоставляемом НМСК, для обобщения данных и представления их только Министерству финансов и Министерству здравоохранения.

В качестве администратора ФОМС НМСК исполняет свои функции по всей территории Республики Молдова посредством 12 территориальных агентств. Для оказания медицинских услуг системе обязательного медицинского страхования в 2009 году НМСК заключила договора со 165 медико-санитарными учреждениями

#### **➤ О доходах ФОМС**

Согласно Закону о Фондах обязательного медицинского страхования на 2009 год №.263-XVI от 11.12.2008 окончательные доходы ФОМС были определены в размере 2850,7 млн. леев, общее исполнение составило в целом 2878,9 млн. леев, или с превышением уточненного уровня на 28,2 млн. леев (1%), зарегистрировав рост по сравнению с исполненными доходами 2008 года на 7,1 % или в абсолютных цифрах – на 190,2 млн. леев.

Аудитом были установлены некоторые нарушения, проблемы и отклонения при образовании ФОМС, а именно:

- Уменьшение числа индивидуально застрахованных лиц путем оплаты страховых взносов в фиксированной сумме, от 35,3 тыс. человек в 2008 году до 25,7 тыс. человек в 2009 году, или на 37,3 % меньше, обусловленное непривлечением и невключением в систему обязательного медицинского страхования граждан, которым следует застраховаться индивидуально.

- Увеличение задолженности налогоплательщиков перед ФОМС. в 2,7 раза по сравнению с 2008 годом, которая, по состоянию на 01.01.2010, составляла 10,6 млн. леев, в результате непринятия Государственной налоговой службой эффективных мер по налоговому администрированию. В некоторых административно-территориальных единицах, задолженность налогоплательщиков перед ФОМС увеличились в 3-10 раз, в том числе в

районе Анений Ной – 9,6 раз, в мун. Кишинэу – 3,8 раза, в мун. Бэлць – 3,3 раза.

- Допущение некоторыми экономическими агентами отклонений от законодательных норм, которые обуславливают нерасчет и неперечисление в регламентированном размере и в установленные сроки соответствующих платежей в бюджет. Приводится ситуация, установленная на ООО «Duvisil», которое выполнило объемы работ в размере 10,4 млн. леев, вместе с тем, оплатив взносы в бюджет только в сумме 10,7 тыс. леев

#### ➤ **О расходах ФОМС**

Расходная часть была исполнена в размере 3071,4 млн. леев, что составляет 99 % от уточненной суммы (3101,5 млн. леев), что меньше на 30,1 млн. леев. По сравнению с 2008 годом, общий объем исполненных расходов демонстрирует рост на 19,4%, что в абсолютном значении составляет 499,4 млн. леев.

Неиспользованные средства на общую сумму 30,1 млн. леев дополнили остаток неиспользованных денежных средств ФОМС, за счёт которых был покрыт дефицит 2009 года в размере 192,5 млн. леев, что ниже в абсолютной сумме на 58,3 млн. леев по сравнению с уточненными лимитами. По состоянию 31.12.2009, остаток имеющихся средств ФОМС составлял 353,1 млн. леев.

На административные расходы (содержание исполнительного Управления НМСК, территориальных агентств и на организацию и функционирование системы) были предусмотрены 31,0 млн. лей, фактически израсходованы 30,1 млн. лей, наибольший удельный вес приходится на расходы по оплате труда, которые составляют 57,6 % (17,3 млн. лей). Средняя заработная плата одного работающего исполнительного Управления НМСК в 2009 году составляла 5,2 тыс. леев, уменьшившись по сравнению предыдущим периодом на 1,0 тыс. леев.

#### **Недостатки и дисфункциональности системы управления и использования средств ФОМС:**

- заключение договоров на оказываемые медицинские услуги с 15 неаккредитованными ПМСУ, стоимость договоров составляет 161,0 млн. леев;

- регистрация заниженного исполнения расходов из фонда профилактических мероприятий на уровне 63,1 %, что в абсолютных цифрах составляет 21,1 млн. леев, одновременное снижение расходов по сравнению с 2008 годом;

- недостаточный уровень оценки средств, предназначенных для компенсированных лекарств на 6,5 млн. леев;

- различные подходы к ПМСУ того же уровня при заключении договоров на медицинские услуги за счет средств основного фонда, что обусловило нахождение МСУ в различных условиях, так как одни завершают отчетный год с прибылью, другие регистрируют убытки;

- невыполнение на должном уровне функции контроля за управлением финансовыми средствами, выделенными медико-санитарным учреждениям из ФОМС;

- пробелы в функционировании системы внутреннего контроля НМСК и ПМСУ (отсутствие письменных процедур для внедрения системы внутреннего контроля, а также и неидентификация рисков, которые могут повлиять на их деятельность и т.д.);

- закупка материалов для индивидуальной защиты для предотвращения гриппа А(Н1N1) с отклонениями по качеству и нарушением предусмотренных сроков.

**➤ *Об управлении финансовыми средствами некоторыми аудируемыми публичными медико-санитарными учреждениями***

**Аудиторские миссии, осуществленные в указанных 9 ПМСУ выявили следующие недостатки и проблемы:**

- Публичные медико-санитарные учреждения осуществляют деятельность на основе различных нормативных актов, из которых:

- ДРКБ имени Ем.Коцаги, Республиканская клиническая больница, КИБ им. Тома Чорба, ЗССМП "Centru", ТМО "Centru", ТМО «Ciocana» и КМБ "Sfinta Treime" - в соответствии с уставами, утвержденными учредителями (Министерством здравоохранения и муниципальным Советом Кишинэу);

- ННПЦСМП и Институт кардиологии – в соответствии с положениями, утвержденными Министерством здравоохранения.

- Уставный капитал ПМСУ, образованных Министерством здравоохранения, не зарегистрирован в их уставах и положениях, а только в бухгалтерских балансах. В ПМСУ и учреждениях, образованных муниципальным Советом Кишинэу, уставный капитал не приведен в соответствие с момента регистрации в бухгалтерском учете, несмотря на то, что за этот период учредители передали им материальные активы в значительных суммах.

- Публичные медико-санитарные учреждения образовали резервные фонды только из финансовых средств, получаемых ежегодно из ФОМС, вместе с тем, не образовав фонды развития, предусмотренные в уставах. Таким образом, цели, которые должны были быть реализованы путем создания фондов развития, не были достигнуты, не была развита технико-материальная база ПМСУ.

- Публичные медико-санитарные учреждения зарегистрированы как учреждения, осуществляющие свою деятельность на самофинансировании, бесприбыльности, вместе с тем, некоторые учреждения в отчетный период зарегистрировали прибыль, а другие убытки, из которых:

- прибыль: ЗС СМП „Centru” – 21,8 млн. леев; Институт кардиологии – 5,7 млн. леев; КИБ им. Тома Чорба – 1,1 млн. леев; ТМО „Centru” – 2,5 млн. леев; ТМО „Ciocana” – 1,0 млн. леев;

- убытки: ННПЦСМП – 3,3 млн. леев; Республиканская клиническая больница – 0,1 млн. леев; КМБ ”Sfînta Treime” – 1,9 млн. леев.

▪ Некоторые аудируемые учреждения неэффективно использовали современное и дорогостоящее медицинское оборудование, закупленное ими, а также полученное централизованно от Министерства здравоохранения, из которого отмечаем следующее:

- цифровые радиодиагностические установки стоимостью 8,8 млн. леев, закупленные за счет средств государственного бюджета Министерством здравоохранения и распределенные Республиканской клинической больнице и КМБ ”Sfînta Treime”, не функционируют в цифровом режиме, а поставщик не устранил недостатки, хотя они были известны еще до тестирования;

- цифровая радиодиагностическая установка стоимостью 5,3 млн. леев, закупленная МЗ за счет централизованных источников и переданная Республиканской клинической больнице функционирует, не будучи сданной в эксплуатацию в течение 12 месяцев;

- аппарат для анестезии стоимостью 784,5 тыс. леев был распределен МЗ Республиканской клинической больнице без компрессора, необходимого для ее полезного функционирования. Для его использования современный аппарат был подключен к компрессору существующего аппарата, что привело к невозможности одновременного использования обоих аппаратов;

- в Институте кардиологии современное медицинское оборудование (ангиографический комплекс стоимостью 10,9 млн. леев и радиологическая система стоимостью 3,5 млн. леев), при отсутствии условий для их установки и сдачи в эксплуатацию, не использовались длительное время, а после ввода в эксплуатацию ангиографические аппараты используются ниже их технических возможностей из-за отсутствия специалистов в этой области.

▪ Процедуры государственных закупок, в некоторых случаях (в ДРКБ имени Ем.Коцаги, Республиканской клинической больнице, КИБ им. Тома Чорба, КМБ ”Sfînta Treime”, ННПЦСМП и Институте кардиологии) осуществлялись с несоблюдением законодательной базы, в том числе:

- без предоставления гарантии надлежащего исполнения договоров победителям торгов. В результате этого, ими не были выполнены условия договоров, а к ним не были применены санкции, установленные в заключенных договорах;

- в рамках учреждений не установлены четкие приоритеты по мониторингу договоров, особенно закупкам продовольственных товаров. Вследствие этого, в рамках документальных проверок и инспекций, осуществленных на продовольственных складах, выявлены нарушения, обусловленные несоответствующим исполнением условий договоров экономическими агентами, с которыми заключены договора. Большинство экономических агентов не соблюдали сроки поставки, номенклатуру и качество продовольственных товаров;

- Республиканской клинической больницей были закуплены лекарства стоимостью 463,4 тыс. леев, которые не включены в список лекарств,

утвержденный МЗ, и не предусмотрены даже в фармакотерапевтическом формуляре, утвержденном Приказом руководства учреждения.

- Министерство здравоохранения не разработало критерии и типовые нормы, которыми должны руководствоваться учреждения при разработке индивидуальных критериев согласно специфической деятельности учреждения. Вследствие этого, при установлении должностных окладов работников соответствующих учреждений не были учтены критерии и нормы оценки индивидуальных профессиональных достижений и качества труда.

- Республиканская клиническая больница произвела неэффективные расходы за стирку белья в сумме 420,0 тыс. леев, в результате заключения договора на указанные услуги по повышенным ценам, а также и на содержание общежития на сумму 81,2 тыс. леев, вследствие неустановления платы за проживание, которая позволит покрыть расходы по содержанию общежития.

- На некоторых аудируемых учреждениях установлены значительные недостатки в ведении бухгалтерского учета, а именно:

- в Республиканской клинической больнице расходы, связанные с капитальным ремонтом помещений на сумму 2,3 млн. леев, не были отнесены в учете по объектам. Расчет износа по некоторым основным фондам осуществлялся нерегламентировано, что привело к необоснованному увеличению расходов учреждения на 1,1 млн. леев. На 2,2 млн. леев была занижена балансовая стоимость основных средств, а также нерегламентировано зарегистрирована стоимость долгосрочных активов на 5,3 млн. леев. Не было зарегистрировано в установленном порядке право собственности над прилегающими участками площадью 12,6 га;

- В Кардиологическом институте неправильное отражение в учете ряда операций повлияло на правильность и реальность некоторых бухгалтерских счетов, одновременно оказав негативное воздействие на достоверность данных финансовой отчетности на 5,4 млн. леев. Нерегламентировано осуществлялся расчет износа по некоторым основным фондам, что привело к необоснованному снижению расходов учреждения на 441,2 тыс. леев и неотражению указанной суммы в статистическом отчете;

- КМБ "Sfinta Treime" увеличила убытки на стоимость остатков лекарств на сумму 937,8 тыс. леев и износ полученных безвозмездно основных средств – на сумму 733,6 тыс. леев.

- ННПЦСМП отразил на доходы основные средства, полученные безвозмездно, в размере 9,0 млн. леев, в то время как на затраты - только износ, что повлияло на результаты финансово - хозяйственной деятельности учреждения за счет снижения убытков на эту сумму.

- КИБ им. Томы Чорба не отразила на доходы и расходы сумму износа долгосрочных активов, полученных централизованно или безвозмездно на сумму 1,8 млн. леев, а также и на доходы от операционной деятельности ценности, полученные безвозмездно, и использованные на сумму 634,2 тыс. леев.

### ***Основной вывод***

Недостатки и выявленные несоответствия были обусловлены низким уровнем мониторинга со стороны Министерства здравоохранения по реализации политик в здравоохранении, за совершенствованием и приведением в соответствие нормативных актов в области для публичных медико-санитарных учреждений, отсутствием контроля со стороны Министерства здравоохранения и муниципального Совета Кишинэу над деятельностью медико-санитарных учреждений и отсутствием некоторых учетных политик, согласно специфики их деятельности, а также отсутствием эффективного внутреннего контроля в рамках аудируемых учреждений.

Ошибочный учет ряда операций повлиял на правильность и реальность некоторых бухгалтерских счетов в ПМСУ, но, учитывая порог существенности, выявленные ошибки, во всех существенных отношениях, не повлияли на достоверность и правильность Отчета по исполнению (использованию) фондов обязательного медицинского страхования за 2009 год, подготовленного НМСК, представленного Правительству для утверждения, по всем существенным аспектам.

Что касается Отчета по исполнению (использованию) фондов обязательного медицинского страхования за 2009 год, отмечается следующее.

Отсутствуют нормы по организации и ведению бухгалтерского учета НМСК. В связи с тем, что Министерство финансов не утвердило нормы, предусмотренные ст. 26 (1) Закона о бухгалтерском учете, НМСК ведет бухгалтерский учет по исполнению бюджета фондов согласно Национальным стандартам бухгалтерского учета, как предусмотрено Положением о политике бухгалтерского учета Национальной медицинской страховой компании, однако Национальные стандарты бухгалтерского учета не предусматривают специфику ведения бухгалтерского учета ФОМС. Как и в предыдущие года, структура и формат Отчета об исполнении (использовании) фондов обязательного медицинского страхования за 2009 год не характерны для финансового отчета. Несмотря на то, что Правительство утвердило 22.04.2010 структуру годового Отчета об исполнении (использовании) фондов обязательного медицинского страхования, он не отражает ситуацию во всех аспектах усложненной системы обязательного медицинского страхования, а также сторон, задействованных в данной системе, информация передана кратко и обобщенно, без разъяснения причин использования финансовых средств ниже запланированного уровня; отсутствуют данные о задолженностях и долгах МСУ, связанные с полученными средствами из ФОМС, запасом материалов и медикаментов, остатков денежных средств, оставшихся на счетах МСУ к концу отчетного года, а также и других данных, важных для принятия различных решений.

По мнению аудита, основанному на проведенной аудиторской деятельности, бюджетные показатели об исполнении фондов обязательного

медицинского страхования в части доходов и расходов\* представляют, по всем существенным аспектам, реальное отражение бюджетного года, завершившегося 31.12.2009, а также результатов операций и казначейских потоков НМСК о финансировании МСУ, относящихся к бухгалтерскому исполнению, завершившемуся на вышеуказанную дату.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Поручить Правительству:**

*- чтобы годовой Отчет по исполнению (использованию) фондов обязательного медицинского страхования, представляемый Парламенту, был сопровожден обобщенной информацией, представленной НМСК медико-санитарными учреждениями по Форме № 1-16d, для возможного использования при принятии решений, а объяснительная записка к годовому Отчету раскроет причины, которые влияют на исполнение части доходов и части расходов ФОМС.*

## **II.4. Аудит бюджетов некоторых АТЕ и АТО Гагаузия**

### **Резюме**

Общие доходы, поступившие в бюджеты АТЕ, были ниже окончательно установленного уровня на сумму 82,1 млн. леев, соответственно на 1,3% меньше уровня, установленного после внесения поправок. Аналогично, ниже окончательно установленного уровня были исполнены и расходы в целом по бюджетам АТЕ на 379,5 млн. леев (5,5%).

Степень самофинансирования расходов местных бюджетов за счёт собственных доходов в 2009 году составила 40,8%, снизившись по сравнению с периодом прошлого года на 3,9 пунктов. Сокращение собственных доходов для исполнения обязанностей органов местной публичной власти указывает на отрицательную эволюцию в укреплении местной автономии, а также свидетельствует о застое процесса налоговой децентрализации.

Действия по аудиту, предпринятые в некоторых органах местной публичной власти и финансовых учреждениях, финансируемых из муниципального бюджета Кишинэу и районного бюджета Кэушень, определили, что финансовый менеджмент исполнения доходов и расходов бюджета не имел тенденций к улучшению, сохраняя значительное число нарушений и отклонений от законодательных норм, отмеченных и в рамках предыдущих аудитов/контролей.

Несмотря на то, что по сравнению с предыдущим аудитированным периодом было констатировано повышение менеджерской ответственности

---

\* **Примечание:** Показатели рассчитаны на основе официальных данных ГНИ, НКСС, МФ и представляют кассовое исполнение части доходов и расходов ФОМС

исполнителей бюджета различных уровней АТО Гагаузия, осуществлённый аудит установил ряд нарушений, которые оказали отрицательное влияние на исполнение бюджета автономии.

В результате осуществленных аудиторских миссий были констатированы существенные недостатки в исполнении трёх аудитированных бюджетов (муниципального бюджета Кишинэу, бюджета АТО Гагаузия и районного бюджета Кэушень) и использовании публичных финансовых ресурсов для капитальных вложений из районного бюджета Дубэсарь, среди которых следует перечислить следующее: непроведение инвентаризации налогооблагаемых ценностей, а также неполное поступление собственных доходов в бюджеты АТЕ на общую сумму 48,3 млн. леев, осуществление некоторых нерегламентированных расходов в сумме 5,5 млн. леев, в том числе в области капитальных вложений и капитального ремонта, некоторые из них привели к формированию финансово необеспеченной кредиторской задолженности, неэффективное управление публичным имуществом, несоблюдение положений законодательства при ведении бухгалтерского учёта, неверное представление финансовых отчётов об имущественном состоянии на общую сумму 246,0 млн. леев.

По мнению auditors, данные нарушения и отклонения были обусловлены оказанием недостаточного внимания ответственными лицами обеспечению финансового менеджмента, руководимого надлежащим управлением публичными средствами, отсутствием некоторых внутренних положений, которые обеспечили бы адекватный внутренний контроль за использованием публичных средств, а также отсутствием ясности и характеру интерпретации некоторых нормативных актов.

### **Констатации аудита**

#### **➤ О доходах бюджетов АТЕ**

■ Проверки годовых счетов по исполнению аудитированных бюджетов свидетельствуют о том, что в 2009 году доходы муниципального бюджета Кишинэу были исполнены ниже окончательно установленного уровня на 77,4 млн. леев, а районного бюджета Кэушень – на 2,5 млн. леев. Соответствующая ситуация была обусловлена, главным образом, упадком в национальной экономике в результате экономического кризиса, а также недостаточной озабоченностью местными публичными властями как по оценке доходов на этапе разработки местных бюджетов, так и на этапе их взыскания в процессе исполнения бюджета.

■ Как и в предыдущие годы, негативное влияние на поступление доходов оказывали задолженности налогоплательщиков перед местными бюджетами, которые в аудитированном периоде постоянно росли. Так, по состоянию на 01.01.2010 задолженность перед бюджетом АТО Гагаузия составила 19,7 млн. леев, которая выросла по сравнению с предыдущим годом на 4,1 млн. леев (26%). Необходимо отметить, что, несмотря на то, что по состоянию на 01.01.2007 на основании некоторых положений законодательства были

аннулированы задолженности перед бюджетом АТО Гагаузия в сумме 52,7 млн. леев, по истечении трёх лет после налоговой амнистии задолженность налогоплательщиков составила 37% от суммы аннулированной задолженности.

■ Существование ненадлежащего менеджмента в исполнении собственных доходов, а также отклонения и нарушения, установленные аудитом, привели к неучёту и непоступлению в муниципальный бюджет Кишинэу некоторых причитающихся доходов в общей сумме 46,3 млн. леев и в бюджет АТО Гагаузия в сумме 2,0 млн. леев, в связи с чем, можно привести следующее:

- Непоступление доходов муниципального бюджета Кишинэу на сумму, оцененную в 21,3 млн. леев, связанной с непредпринятием мер относительно поступления платежей от продажи и аренды земли, находящейся в местной публичной собственности.

- Неэффективное использование земельных участков, являющихся публичной собственностью, некоторыми примарами АТО Гагаузия, вследствие чего нереализованные доходы были оценены на сумму 2,0 млн. леев.

- Неисполнение требований предыдущих постановлений Счётной палаты муниципальным Советом, который решил не принимать решение о повышении суммы некоторых местных сборов, что оказало воздействие на потерю доходов в размере около 4,7 млн. леев. Нарушение положений законодательства и необеспечение исполнения решений муниципального Совета Кишинэу привели к неполучению некоторых возможных доходов в сумме около 4,3 млн. леев.

- Непредпринятие мер в отношении поступления некоторых сумм задолженностей за аренду недвижимого имущества в размере 7,4 млн. леев, а также в отношении заключения договоров с арендаторами 6,0 тысяч неприватизированных квартир привело к невозможности получить соответствующие доходы в муниципальный бюджет. Передача в аренду помещений без изучения существующей средней платы за аренду на рынке недвижимости привела к сокращению доходов в муниципальный бюджет Кишинэу.

- Оказание недостаточного внимания правомочными и исполнительными органами муниципия Кишинэу порядку управления доходами от дивидендов, соответствующих доли участия в акционерных обществах, а также отчислений от чистой прибыли муниципальных предприятий сделало невозможным получение доходов на сумму 8,6 млн. леев.

Органы местной публичной власти АТО Гагаузия не воспользовались в полной мере правами, предоставленными основному акционеру, не приняв решений о сумме чистой прибыли, предназначенной для выплаты дивидендов, которые должны были стать доходами соответствующего бюджета.

■ В подразделениях муниципального Совета Кишинэу были установлены недостатки при реализации специальных средств, которые составили 2,1 млн. леев, и имели место в отсутствие тарифов, утверждённых в регламентированном законодательством порядке.

■ Отсутствие учёта и отчётности по данным о взятых кредитах для финансирования бюджетного дефицита и о кредитах, взятых экономическими агентами под гарантию бюджета АТО Гагаузия, приводит к возникновению риска того, что общий объём кредитов превысит предел, равный 20% бюджетных доходов автономии.

#### ➤ *О расходах бюджетов АТЕ*

■ В процессе разработки и утверждения расходов муниципального бюджета Кишинэу и бюджета АТО Гагаузия не были соблюдены положения законодательства. В результате:

- Планирование некоторых расходов учреждениями, подведомственными муниципальному Совету Кишинэу, было осуществлено в отсутствие нормативов расходов для благоустройства территории и содержания местных дорог.

- В бюджет АТО Гагаузия нерегламентировано были включены в состав расходов средства для оплаты кредитов финансовым учреждениям в сумме 10,1 млн. леев, которые должны были быть отражены как бюджетный дефицит.

■ В рамках проведенных проверок счетов по бюджетному исполнению административно-территориальных единиц и подведомственным им публичных учреждений, включённых в годовую программу аудита, были выявлены нарушения и отклонения от законодательных норм, в качестве самых существенных можно привести следующие:

- При исполнении бюджета АТО Гагаузия за 2009 год не были сохранены в пределах утверждённых максимальных лимитов расходы, использованные на капитальные вложения и капитальный ремонт, что обусловило формирование финансово необеспеченной кредиторской задолженности в сумме 1,7 млн. леев.

- Отсутствие некоторых законодательных положений в области финансовой поддержки концертно-театральных учреждений и спортивных мероприятий на уровне АТО Гагаузия, а также несоблюдение республиканских законодательных актов в соответствующей области обусловили осуществление некоторых нерегламентированных бюджетных расходов на общую сумму 1,8 млн. леев.

- При исполнении текущих расходов аудитированные учреждения, подведомственные муниципальному Совету Кишинэу осуществили необоснованные расходы на общую сумму 2,1 млн. леев..

- Порядок выделения и использования средств из муниципального бюджета Кишинэу на оказание услуг по вывозу мусора, благоустройству

территории и ремонту жилого фонда не позволяет транспарентно их использовать, необоснованно были отражены на расходы 2,0 млн. леев.

- ОСЖХД при районном совете Кэушень допустил неэффективное использование средств специального назначения в сумме 0,5 млн. леев, выделенных из государственного бюджета на финансирование капитальных вложений для строительства системы водоснабжения в г. Кэушень.

- При приобретении ряда товаров и услуг некоторые исполнительные органы АТЕ не соблюдали законную процедуру государственных закупок, не обеспечив её проведение в условиях свободной конкуренции и транспарентности, не заключив договора закупок на некоторые услуги, необходимые для публичных потребностей, не обеспечив гарантию исполнения некоторых договоров, целостность и качество дел о государственных закупках. Некоторые из указанных нарушений были отмечены в ряде подразделений муниципального Совета Кишинэу, в Отделе культуры и в ГУОМС при районном Совете Кэушень, а также в аппарате председателя района Дубэсарь.

#### ➤ *Об управлении имуществом*

- В результате оттягивания процесса рассмотрения и утверждения муниципальным Советом Кишинэу передачи в экономическое управление местной публичной собственности, 17 ПМСУ используют основные средства первоначальной стоимостью в 410,9 млн. леев в отсутствие соответствующих договоров найма.

Народное собрание Гагаузии и Исполнительный комитет Гагаузии не определили орган местного управления, ответственный за исполнение функции учредителя ПМСУ. Как следствие, данным предприятиям было нерегламентировано передано в управление имущество стоимостью 19,8 млн. леев.

- Проведенная органами местной публичной власти мун. Кишинэу инвентаризация выявила сооружения, строительство которых было начато в предыдущие годы и не закончено до настоящего момента, на сумму 77,8 млн. леев, и ставших непригодными для нужд местных органов власти.

- Некоторые учреждения, подведомственные муниципальному Совету Кишинэу, не решили ситуацию относительно объектов и работ, принятых в результате осуществления капитальных вложений на общую сумму 224,3 млн. леев, относительно их передачи во владение некоторым подразделениям местных публичных органов для целевого использования.

- Не были реализованы меры по передаче в уставный капитал 4 подразделениям муниципального Совета Кишинэу публичной собственности общей стоимостью 91,5 млн. леев.

- Органы местного публичного управления АТО Гагаузия не разработали программу по восстановлению акционерных обществ, в которых владеют основным пакетом, а также не предприняли меры по приведению в соответствие чистых активов с их уставным капиталом. Так, в трёх

акционерных обществах, в которых органы местного публичного управления владеют основным пакетом акций, стоимость чистых активов ниже стоимости уставного капитала, что было обусловлено неэффективным управлением публичным имуществом АТО Гагаузия. Коммерческие общества, учредителем которых является муниципальный Совет Кишинэу, зарегистрировали уставный капитал, который существенно снизился по сравнению с собственным капиталом (чистыми активами).

■ Являются запоздалыми меры, предпринятые некоторыми органами местной власти в отношении регистрации в территориальном кадастровом бюро недвижимого имущества, находящегося на их балансе. До настоящего времени ГУПСП не обеспечило регистрацию в кадастровом органе 925 объектов недвижимости со стоимостью, оцененной в размере 172,0 млн. леев, которые являются публичной собственностью АТО Гагаузия. Аналогичная ситуация была констатирована и в некоторых учреждениях, подведомственных муниципальному Совету Кишинэу.

■ Местные публичные органы мун. Кишинэу не располагают исчерпывающей информацией о земельном фонде, находящимся в муниципальной собственности, и о порядке его использования, что приводит к возникновению риска неавторизованного пользования землями, являющимися местной публичной собственностью, и непоступления соответствующих платежей.

➤ ***О реальности и точности данных бухгалтерского учёта и отраженных в отчете финансовых ситуациях***

■ Органы местной публичной власти не обеспечили соответствующий учёт местной публичной собственности, а также представление достоверных финансовых отчётов о располагаемой собственности.

● Органы местной публичной власти АТО Гагаузия, по состоянию на 31.12.2009, не зарегистрировали в бухгалтерском учёте и не представили соответствующим образом отчёты о собственности общей стоимостью 222,2 млн. леев, в том числе: долгосрочные инвестиции стоимостью 186,3 млн. леев, собственность, управляемая ПМСУ, стоимостью 34,7 млн. леев, зерновые изделия стоимостью 1,2 млн. леев из зерновых резервов АТО Гагаузия.

● Примэрия муниципия Кишинэу не взяла на учёт в отчётном периоде операцию по покупке акций АО «Ară-Canal Chişinău» на сумму 13,0 млн. леев, которая была отнесена на бюджетные расходы без регистрации увеличения доли муниципального Совета Кишинэу в уставном капитале общества. Во время осуществления аудита данный недостаток был устранён.

● Примэрия муниципия Кишинэу неправильно зарегистрировала в бухгалтерском учёте имущество стоимостью 4,5 млн. леев, на которое она не располагала правом собственности.

● Некоторые учреждения, подведомственные муниципальному Совету Кишинэу, не обеспечили регистрацию в бухгалтерском учёте основных

средств (нематериальных активов) на общую сумму 9,3 млн. леев. Аналогично две примэрии района Дубэсарь не зарегистрировали в бухгалтерском учёте основные средства на общую сумму 1,5 млн. леев.

- Неотнесение на увеличение балансовой стоимости основных средств стоимости строительных работ и работ по капитальному ремонту в сумме 14,0 млн. леев негативно отразилось на достоверности данных, представленных в отчётах некоторыми публичными учреждениями, финансируемыми из бюджета района Дубэсарь.

- ГУПТПС, подведомственная муниципальному Совету Кишинэу, нерегламентировано уменьшило в бухгалтерском учёте стоимость некоторых объектов на сумму 32,3 млн. леев. В результате несвоевременного отражения в бухгалтерском учёте экономических операций были искажены финансовые отчёты, представленные Генеральным комиссариатом полиции мун. Кишинэу, на общую сумму 1,1 млн. леев.

- Вследствие неправильного отражения фактических расходов по услугам, предоставленным некоторыми муниципальными предприятиями, данные Отчёта об исполнении муниципального бюджета Кишинэу за 2009 год были искажены на 2,9 млн. леев.

#### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Предложить Правительству:**

*- после согласования с местными органами власти предпринять меры по восстановлению и продвижению процесса административной и налоговой децентрализации, которые являются стратегическими целями в консолидации местной автономии, а также ведут к увеличению ответственности по аккумулярованию и администрированию публичных фондов.*

### **Раздел III. Аудиты соответствия, проведенные в других публичных учреждениях за другие периоды.**

#### **Резюме**

В данном разделе включены констатации аудита о соответствии использования публичных финансовых средств некоторыми публичными органами за отчетный период, предшествующий 2009 году: Министерством внутренних дел ( 2002 г. - 9 месяцев 2009 г.г. ); Министерством сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности – использование средств, выделенных из государственного бюджета для субсидирования сельхозпроизводителей в 2008 году; ГП «Fintehinform» - за 2008 год. Аудиторские миссии на этих субъектах были завершены с составлением отчетов в конце 2009 г.- начале 2010 г., поэтому не были отражены в Отчете об исполнении бюджета за 2008 год. При использовании средств этими субъектами были допущены множественные отклонения и нарушения, обусловленные несоблюдением нормативных актов, регламентирующих финансово-бюджетную дисциплину, государственные закупки и управление имуществом. Также, раздел включает констатации, связанные с использованием финансовых средств, предназначенных для ликвидации последствий наводнения 2008 года.

#### ***Министерство внутренних дел ( 2002 г. - 9 месяцев 2009 г.г. )***

#### **Резюме**

Аудит соответствия ряда операций и финансовых сделок, проведенный в МВД и некоторых проверок, осуществленных в подведомственных учреждениях и предприятиях, установил нарушения действующего законодательства, недостатки и несоответствия, обусловленные: несоблюдением законодательных и нормативных актов, низким уровнем финансового менеджмента, неэффективным контролем при осуществлении бюджетных расходов и образованием специальных средств, а также за управлением имуществом и закупкой товаров и услуг.. Закупки были осуществлены в отсутствие бюджетных ассигнований, в обход законных процедур, что минимизировало этим транспарентность и возможность осуществления закупок по наиболее выгодной цене, что стало причиной дополнительных расходов за счет государственного бюджета. МВД вмешивалось в деятельность подведомственных учреждений и предприятий, заставляя их осуществлять расходы в интересах центрального аппарата МВД и его руководства, что повлияло на финансово-экономические показатели соответствующих субъектов.

#### **Констатации аудита**

Министерство внутренних дел не управляло эффективно имеющимися ресурсами, в процессе аудита были выявлены следующие серьезные

проблемы в использование государственных средств и государственной собственности:

▪ За период 2003–2009 гг., Главное управление государственной охраны (ГУГО) приобрело и впоследствии передало МВД и его подразделениям различные материальные ценности на общую сумму 13,0 млн. леев, в том числе: 30 автомобилей стоимостью 7,8 млн. леев, 2 комплекта мебели (стол и 9 кожаных стульев) общей стоимостью 77,0 тыс. леев, 30 деревянных стульев, обитых кожей, – 99,0 тыс. леев; 3 ноутбука на общую сумму 45,1 тыс. леев; 1 телевизор – 32,7 тыс. леев; 4 мобильных телефона на сумму 48,4 тыс. леев, различные строительные материалы и др. Эти финансовые операции, не регламентированные действующими законодательными и нормативными актами, обусловили формирование министерством дополнительного источника дохода и неправильное их отражение на фактических расходах ГУГО.

Закупки ряда товаров ГУГО и МВД были проведены со значительными отклонениями от действующего законодательства. Приводим, в этой связи, следующие примеры:

- В 2003 году ГУГО и его подразделения, не располагая утвержденными в установленном порядке средствами для закупки автомобиля марки BMW 5201 для МВД, в обход проведения процедуры государственной закупки и регламентированного отражения указанных расходов, использовали предназначенные для содержания подразделений средства на приобретение автомобиля стоимостью 605,8 тыс. леев у ООО „East-Auto-Lada”, которое не является официальным дилером компании BMW. Расходы в сумме 605,8 тыс. леев были необоснованно отражены на стоимость материальных ценностей для систем сигнализации.

- В рамках открытых торгов в 2005 году, инициированных по запросу ГУГО, рабочей группой по закупкам МВД, для подразделений ГУГО было запрошено 38 автомобилей, аналогичных марке - ВАЗ. В результате изменений в документацию по торгам, список запрошенных ГУГО единиц транспортных средств сократился на 14 автомобилей, аналогичных марке ВАЗ, и взамен была внесена одна транспортная единица, марки Toyota LC 120. На торгах фирма „Transatlantic” ООО была единственным oferтантом, предложившим автомобиль марки „Toyota Prado” по цене 675,4 тыс. леев, oferta которой и была объявлена выигравшей. На основании приказа министра внутренних дел, автомобиль марки „Toyota Prado” был бесплатно передан с баланса ГУГО на баланс Транспортно-технического центра (ТТЦ), и использован для обслуживания министра.

- В рамках других открытых торгов в 2007 г. МВД закупило для ГУГО автомобиль „LEXUS LX470 Grandi” от фирмы „Transatlantic” ООО стоимостью 1188,0 тыс. леев, который на 499,3 тыс. леев дороже стоимости, по которой эта марка автомобиля продавалась компанией GABY ELIAS TRD. CO. LLC.

- Не соблюдая принципы экономичности и эффективности при использовании публичных средств, в 2007-2009 гг., ГУГО осуществило расходы на общую сумму 141,6 тыс. леев для приобретения 17 дорогостоящих мобильных телефонов, в том числе в 2008 году за счет подразделений ГУГО было приобретено 4 мобильных телефона на общую сумму 60,7 тыс. леев, из которых 3 стоимостью по 17,3 тыс. леев каждый.

- МВД на основании договоров, заключенных с ООО „Moldasig”, в нарушение требований Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе, образовало нерегламентированный источник доходов на общую сумму 4,8 млн. леев, полученных и использованных без разрешения Правительства и без их отражения по доходной и расходной части государственного бюджета.

- Отчуждение МВД в 2007 году двух объектов недвижимости было осуществлено с нарушением действующих законодательных и нормативных актов, без опубликования в установленном порядке информационного сообщения о продаже, путем прямых переговоров, без выставления на торги и без продажи земельных участков общей площадью 556,0 соток, прилегающих к недвижимости, одновременно с недвижимостью, что обусловило недопоступление в национальный публичный бюджет средств в общей сумме 27,5 млн. леев.

- В 2004 году судебный исполнитель центрального управления Департамента исполнения судебных решений секвестрировал, а затем продал 3 объекта недвижимости МВД (комплекс зданий и сооружений по ул. Петрарилор, 1/3; недвижимость по ул. Петрикань, 88/9, и недвижимость по ул. Мазиллор, 34), без опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова информационного сообщения о торгах и без одновременной продажи земельных участков общей площадью 384,8 соток, на которых расположены объекты недвижимости. В результате в национальный публичный бюджет недопоступило средств на сумму 8,8 млн. леев.

- Для содержания в Кадетском лицее при Академии «Ștefan cel Mare» МВД учащихся, принятых сверх установленного лимита в период 2004-2009 гг., дополнительно за счет основного компонента государственного бюджета было израсходовано 2,3 млн. леев, в том числе за 2008 год – 384,3 тыс. леев.

- В результате оплаты МВД денежных средств в размере 502,7 тыс. леев (в том числе в 2008 году – 226,5 тыс. леев) за аренду помещений БСП «Constructorul» по ул. Зелинского, 15, которые фактически были заняты и использовались районным комитетом Ботаники ПКРМ, были осуществлены необоснованные расходы за счет средств, выделенных из государственного бюджета для содержания МВД.

- ТТЦ для содержания автомобиля марки RAF-2203 с регистрационным номером СМТ 006, который на протяжении 2005-2009 гг. был использован Парламентской фракцией Партии коммунистов Республики Молдова, необоснованно израсходовал 326,2 тыс. леев, в том числе за 2008 год – 75,6 тыс. леев.

- В результате нерегламентированной закупки машины скорой помощи рабочей группой по закупкам МВД, государственный бюджет понес дополнительные расходы на сумму 912,8 тыс. леев.

- За период 2002-2009 гг., Военно-медицинскому управлению (ВМУ), подведомственному МВД, были переданы закупленные центральным аппаратом МВД материальные ценности на общую сумму 8,1 млн. леев, в том числе: медицинское оборудование стоимостью 5,6 млн. леев. Ни один из законтрактованных экономических операторов, выбранных для проверки, не импортировал поставленное медицинское оборудование, данное оборудование было приобретено ими от фирм – фантомов.

- На основании приказов, изданных руководством МВД за период 2002-2009 гг., необоснованно из заработной платы работников МВД удерживались денежные средства в размере 25,1 млн. леев, которые были перечислены ВМУ и использовались последним на свое содержание.

- За период 2004-2008 гг., ГП „Cartuş” оплатило личные переговоры с мобильного телефона одного сотрудника центрального аппарата МВД, осуществив дополнительные расходы на общую сумму 110,4 тыс. леев.

- Ответственные лица МВД не администрировали и не управляли договорами о найме в соответствии с действующими нормативными актами. Расчеты доходов от сдачи в аренду государственного имущества, администрируемого МВД, осуществлены неправильно, без учета условий договоров и внесенных в них изменений. За 2005-2008 гг. недополученные доходы от сдачи в аренду базы отдыха “Жемчужина” Кobleво, Украина, составили 417,2 тыс. леев, необоснованно была занижена и дебиторская задолженность по соответствующим доходам на 297,7 тыс. леев.

**Согласно результатам тестирования, проведенного в рамках аудита соответствия, в ГУГО и в Управлении государственной охраны мун. Кишинэу, были зарегистрированы нарушения и ошибки, которые негативно повлияли на сводный финансовый отчет за 2008 год, из которых приводим следующие примеры:**

- ГУГО не включило в расходы по премированию средства в размере 296,6 тыс. леев, выделенных для приобретения ценных подарков, которыми были премированы работники ГУГО. Стоимость некоторых ценных подарков достигла до 5,0 тыс. леев (генератор, бойлер, телевизор, кровать, окно и прочие бытовые предметы). Некоторые работники получали подобные подарки по несколько раз в год, при этом им выплачивалась и денежная премия (до 11 премий в год), общая сумма которых для некоторых должностных лиц составила до 60,0 тыс. леев в год, параллельно с выплачиваемым ежемесячным пособием, составляющим 0,5 ежемесячной заработной платы. Расходы на покупку ценных подарков произведены нерегламентировано за счет средств для закупки товаров и услуг, не отнесенных к другим параграфам.

- В указанном отчете также неправильно отражены и расходы, предназначенные для выплаты премий, которые занижены на 1,6 млн. леев.

При этом на эту сумму увеличены расходы по другим параграфам статьи 111 “Оплата труда”.

Установленные нарушения являются следствием игнорирования руководством МВД законодательных и нормативных положений, низкого уровня финансового менеджмента, неэффективного контроля при осуществлении бюджетных расходов и при формировании специальных средств, а также при управлении имуществом и осуществлении закупок товаров и услуг.

## ***Министерство сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности***

### **Резюме**

Средства фонда субсидирования сельхозпроизводителей были использованы нетранспарентно и непоследовательно, не соблюдая в некоторых случаях назначение и без определения воздействия этих фондов на сельское хозяйство. При выделении некоторых субсидий не проверялись тщательно документы, представленные запрашиваемыми лицами, что привело к регистрации сделок с фирмами, не выполняющими обязательства перед бюджетом, и к нанесению ущерба бюджету, в некоторых случаях, к недостижению установленных целей. Вышеуказанное было связано, в основном, с отсутствием внутреннего регламентирования, с установление ответственности за реализацию этих целей.

МСХПП, без изменения Положения, утвержденного Постановлением Парламента № 310-XVI<sup>27</sup>, с согласием Министерства финансов, неавторизованно изменило план финансирования и перераспределило по типам субсидий сумму в размере 20,9 млн. леев.

Специалисты министерства были вовлечены в деятельности по субсидированию сельхозпроизводителей, не выполняя в полной мере прямые обязанности в целях повышения эффективности сельскохозяйственной деятельности.

### **Констатации аудита**

➤ **В части субсидирования пользователей средств фитосанитарного назначения и средств, повышающих плодородие почвы, установлены нарушения, допущенные Рабочей группой, а именно при приеме и регистрации документов, часть средств была отвлечена на 3-4 месяца.** При приобретении средств фитосанитарного назначения и средств, повышающих плодородие почв, государство компенсировало НДС, связанный с этими расходами, 2639 сельхозпроизводителям в размере 160,0 млн. леев.

---

<sup>27</sup> Постановление Парламента № 310-XVI от 27.12.2007 «Об утверждении Положения о порядке использования средств фонда субсидирования сельскохозяйственных производителей» (с последующими изменениями; далее – Положение, утвержденное Постановлением Парламента № 310-XVI).

▪ Несмотря на то, что Положение, утвержденное Постановлением Парламента № 310-XVI, касается всех физических и юридических лиц сельскохозяйственного сектора, фактически данные субсидии получили преимущественно крупные предприятия, доля субсидирования малых предприятий составляет 16,8 млн. леев, или 10,5%.

➤ **Субсидирование страхования рисков в сельском хозяйстве (27,2 млн. леев).**

▪ Документы по страхованию рисков представлялись напрямую министерству, без соответствующей проверки и утверждения районными Управлениями сельского хозяйства (РУСХ), что свидетельствует об отсутствии контроля со стороны органов местного публичного управления, которые осуществляют мониторинг сельскохозяйственных предприятий и ответственны за правильность составления документов. РУСХ, не представивших министерству информацию в целях прогнозирования субсидий на аудитуемый период.

▪ При использовании субсидий не был проведен анализ в части корреляции стоимости выделенной субсидии и стоимости возмещения ущерба агрохозяйствам, а также их распределение по административно-территориальным единицам. Так, за аудитуемый период, доля возмещения ущерба сельскохозяйственным предприятиям при наступлении страхового риска, начисленная страховыми компаниями, составила 48,3%, а за последние 3 года – в среднем, 44,9 %, израсходовав из бюджета 47,2 млн. леев, в сумма возмещенного сельскохозяйственным предприятиям ущерба составила 21,2 млн. леев.

▪ Результаты аудита свидетельствует, что 12 районам, защищенным от выпадения града, которым для страхования риска предназначались значительные публичные финансовые средства (53,3 млн. леев), были выделены и произведены расходы в размере 18,7 млн. леев от общей суммы 27,2 млн. леев (69,0 %), предназначенной для страхования риска, из которой только 56,7 % составляют расходы по страхованию риска от выпадения града.

*Согласно опросам в 11 районах, агрохозяйства выразили недовольство в части транспарентности и их информирования о возможном выделении финансовых средств из государственного бюджета в форме субсидий, что привело к недостижению установленных целей при выделении публичных средств в этой области.*

➤ **Для стимулирования создания машинно-технологических станций (МТС)** финансовые средства были распределены хозяйствующим субъектам, создавшим подобные станции в целях выполнения основных сельскохозяйственных работ.

*При использовании средств были выявлены следующие отклонения и несоответствия:*

- Рабочая комиссия необоснованно приняла решение о предоплате суммы в размере 23,0 млн. леев, из которых 17,4 млн. леев не были достоверно отражены.

- Технический кредит не был предоставлен заказчикам в порядке подачи документов, сельскохозяйственные предприятия отбирались произвольно, не обеспечив тем самым принцип последовательности. В некоторых случаях решения о предоставлении технического кредита принимались до представления документов. Таким образом, были отобраны непоследовательно 6 агрохозяйств для финансирования в сумме 7,7 млн. леев.

- По данным ГП „Moldresurse”, по состоянию на 31.12.2008, дебиторская задолженность с просроченным сроком исковой давности пользователей за полученную технику перед предприятием и, соответственно, предприятия перед бюджетом составила 8,2 млн. леев, из возможной к возмещению (11,1 млн. леев), за период 2007-2008 гг. было оплачено только 2,9 млн. леев.

- *ГП „Moldresurse” зарегистрировало в финансовых отчетах на 31.12.2008 г. сомнительную задолженность на сумму 27,0 млн. леев, образованную за предыдущие годы, а также банковские кредиты на краткосрочный период на сумму 88,7 млн. леев, оплаченный процент по которым составил 14,6 млн. леев. Указанная ситуация обусловила тяжелое финансовое состояние предприятия, а также риск невозврата в бюджет финансовых средств в значительных суммах, которые предоставляют собой возмещение технического кредита сельскохозяйственными предприятиями за полученную технику (133,0 млн. леев).*

➤ **Для стимулирования инвестиций по приобретению оборудования и установок для малых и средних предприятий по переработке, сушке и заморозке фруктов и овощей, расположенных в сельской местности, а также предприятий по упаковке и холодильников, в 2008 году были выделены 20,0 млн. леев, с субсидирование в размере 20,0% от стоимости оборудования или установок.**

*Соответствующее субсидирование в некоторых случаях произведено с нарушениями, были необосновано выплачены денежные средства за одно и то же оборудование, с использование различных схем движения налоговых накладных между предприятиями, учредителями которых являются одни и те же лица, с нанесением ущерба государственному бюджету, а также в отсутствие механизма мониторинга и контроля со стороны МСХПП за использованием субсидированных ценностей.*

- За аудитируемый период заявления были поданы 87 экономическими агентами, из которых 32 получили субсидии в размере 7,0 млн. леев. Разница в размере 13,0 млн. леев, запланированная на эти цели, была перенаправлена министерством для субсидирования других разделов, без утверждения

изменений в Положение, утвержденное Постановлением Парламента №310-XVI.

- Выборочной проверкой субсидий, выделенных двум экономическим агентам, в учредительных документах которых указаны одни и те же лица, выявлено, что они необоснованно получили субсидии по одному и тому же холодильному оборудованию на сумму 1,5 млн. леев, используя схему оборота налоговых накладных. Также, у данных экономических агентов не было подтверждено наличие холодильного оборудования, указанного в четырех налоговых накладных, предоставленных министерству для субсидирования.

- **Финансовые средства, предназначенные для стимулирования инвестиций в восстановление животноводческого сектора** на сумму 23,0 млн. леев, были распределены для приобретения технического оборудования, предназначенного для оснащения и переоборудования современных ферм.

- Субсидирование на сумму 1,1 млн. леев одного экономического агента было произведено на основании нерегламентировано составленного акта о сдаче в эксплуатацию, без составления протокола приемки работ в установленном порядке<sup>28</sup>, данный объект не был сдан в эксплуатацию.

- Другой экономический агент, получив субсидии в сумме 0,5 млн. леев на приобретение оборудования для забоя скота, зарегистрировал сомнительные приобретения в размере 42,2 % от фирм, не выполняющих своих обязательств перед бюджетом.

- МСХПП, за аудитуемый период в отсутствие протоколов Рабочей группы, предоставило не по целевому назначению 2,5 млн. леев для перемещения скота от одного хозяйствующего субъекта к другому, несмотря на то, что Положение, утвержденное Постановлением Парламента №310-XVI, регламентирует выделение субсидий для приобретения коров первотелок.

- **Доля частичной компенсации расходов по производству посадочного материала и созданию плодовых насаждений и орехоплодных насаждений в 2008 году** было запланировано и использовано 42,7 млн. леев. *При выделении этих субсидий аудитом установлены некоторые отклонения от регламентированных требований.*

- В 2008 году МСХПП согласовало предоставление субсидий для создания материально-технической базы питомников орехоплодных культур трем экономическим агентам на сумму 1,1 млн. леев, с раздела субсидий для производства посадочного и орехоплодного материала.

- МСХПП предоставило одному экономическому агенту субсидии в сумме 1,0 млн. леев, на основании сомнительных документов, а строительные работы, отраженные в представленных протоколах не

---

<sup>28</sup> Постановление Правительства № 285 от 23.05.1996 «Об утверждении Положения о приемке строительных работ и установленного оборудования» (с последующими изменениями).

относятся к объекту, для которого требовалось субсидирование, не зарегистрировано регламентировано в кадастровых органах и право владения собственностью.

▪ МСХПП, с отклонением от проектов по плодовым насаждениям, путем необоснованного увеличения площадей у 7 экономических агентов и без подтверждения права владения собственностью на земельные участки 2 экономических агентов, были произведены переплаты в размере, соответственно, 150,4 тыс. леев и 301,1 тыс. леев. Установлены и случаи, когда площадь насаждений, указанная в заявлении, не соответствует площади, указанной в других представленных документах.

➤ **Для стимулирования инвестиций для производства овощей в закрытом грунте и для приобретения техники и оборудования для орошения, утверждены и использованы финансовые средства в сумме 19,2 млн. леев, размер компенсации составил 20-30 % от стоимости приобретенного оборудования и установок стоимостью 79,3 млн. леев. Были установлены случаи предоставления субсидий в отсутствие документов, подтверждающих право владения сельскохозяйственными участками.** Таким образом, из-за отсутствия процедур внутреннего контроля в МСХПП, 4 экономических агента, не предоставив указанные документы, получили субсидии на сумму 659,6 тыс. леев, выделенную необоснованно из бюджета.

➤ **Для устранения последствий засухи за счет гуманитарной помощи, предоставленной Республике Молдова, в некоторых случаях, субсидии были предоставлены сельхозпроизводителям нерегламентировано.**

▪ МСХПП и ГП „Moldresurse”, в целях приобретения дизельного топлива, предназначенного для частичного субсидирования расходов сельхозпроизводителей за счет гуманитарной помощи, заключили договор на сумму 40,0 млн. леев, которая не была исполнена в сумме 4,3 млн. леев, из которых 2,6 млн. леев были возвращены министерством в государственный бюджет, а 1,7 млн. леев не были возвращены по причине их отвлечения.

▪ В результате невыполнения условий договора о закупках нефтепродуктов, заключенного между ГП „Moldresurse” и обществом с ограниченной ответственностью, начиная с февраля 2008 года, отвлечено 27,1 млн. леев, что отрицательно повлияло на финансовое состояние и обуславливает риск невозмещения средств.

▪ Проверка операций по выдаче талонов на дизельное топливо примэриям района Хынчешть установила несоответствующее количество дизельного топлива, поставленного РУСХ с количеством, полученным примэриями. Так, в 22 актах (из 38) не указаны номера выданных талонов. В некоторых актах указаны номера талонов и количество, которые не соответствуют количеству поставленного дизельного топлива, и не подтверждены 5 примэриями (2061 литр на сумму 22,5 тыс. леев).

➤ Для **реализации противоэпизоотических мероприятий**, задача которых заключается в борьбе с инфекционными болезнями животных и охрану людей от заражения возбудителями, обеспечение безопасности потребления продуктов животного происхождения, в 2008 году были использованы 8,2 млн. леев.

- Финансовые средства, выделенные на проведение противоэпизоотических мероприятий, были запланированы в отсутствие конкретных расчетов (количество животных/птиц, дозы и стоимость необходимых препаратов), которые бы оправдали их утверждение.

- Противоэпизоотические препараты были закуплены в централизованном порядке МСХПП, с отклонениями от законодательных норм<sup>29</sup>.

- Образование МСХПП, по состоянию на 01.01.2008 г. дебиторской задолженности на сумму 2,3 млн. леев было обусловлено заключением договоров о закупке ветеринарных препаратов без изучения возможностей поставщиков выполнять договорные условия.

- Установлены случаи отбора офертантов, учредителями которых являются одни и те же лица. Так, два экономических агента, учрежденных одним и тем же лицом, поставили 72,0 % закупок на сумму 7,2 млн. леев.

- При распределении ветеринарных препаратов, в некоторых случаях не обеспечивается их сохранность и соблюдение сроков их годности. Ветеринарные препараты хранятся не в специально образованных складах, а в помещениях поставщиков, без делегирования ответственности в соответствующем порядке. Порядок распределения ветеринарных препаратов не регламентирован внутренними нормативными актами. Списание ветеринарных препаратов осуществляется в Республиканском центре ветеринарной диагностики при отсутствии норм потребления, большинство медикаментов, закупленных в 2008 году (73,7 %), отражены в остатках.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Потребовать от Правительства:**

- *при определении необходимых расходов для сельскохозяйственной отрасли, установить для каждой области деятельности измеряемые показатели эффективности, с предварительной оценкой ожидаемого результата.*

---

<sup>29</sup> Закон №.96-XVI от 13.04.2007.

## ***Государственное предприятие «Fintehinform» ( 2008 год)***

### **Резюме**

Аудит соответствия на Государственном предприятии «Fintehinform» за 2008 год свидетельствуют о наличии некоторых нарушений в управлении предприятием и предпринимательской деятельности за аудитуемый период, а именно: невыполнение в полной мере административным советом и администратором предприятия своих полномочий; непроведение оценки программ, разработанных в 2008 году, с последующей передачей заказчику пакета соответствующих документов; в отдельных случаях несоответствие данных финансового отчета данным автоматизированного бухгалтерского учета, что создает риск недостоверности и несоответствия отчетных данных.

ГП «Fintehinform» действует по принципу самофинансирования и согласно уставу, утвержденному учредителем (Министерством финансов), который осуществляет мониторинг деятельности предприятия через административный совет, как коллегиальный административный орган.

### **Констатации аудита**

- По состоянию на 31.12.2008, стоимость уставного капитала составляла 1851,6 тыс. леев, или на 5719,2 тыс. леев меньше, чем на момент учреждения, так как в 2006 году учредитель (МФ) отозвал переданное здание, в котором расположено предприятие, а помещения, занимаемые предприятием, были сданы учредителем в аренду.

- Наибольший удельный вес в структуре ГП «Fintehinform», по состоянию на 31.12.2008 г, приходится на денежные средства на текущих счетах – 1586,8 тыс. леев (64,1% балансовой стоимости активов). При наличии на текущих счетах денежных средств, предприятие не использовало их для обновления активов, износ которых существенен.

- Доходы предприятия были получены на основании заключенных договоров на оказание услуг МФ (которое является его учредителем и главным клиентом) в части реализации программ, менеджмента базы данных, обслуживания компьютерной сети (6292,2 тыс. леев) и от оказания различных информационных услуг Главным финансовым управлением, примэриям и другим заказчикам (582,1 тыс. леев).

- Владельцем интегрированной информационной системы управления публичными финансами, которая содержится и обслуживается ГП «Fintehinform» на основании договора, является Министерство финансов, но в бухгалтерском учете МФ информационная система не зарегистрирована. В 2008 году специалисты предприятия разработали пакеты программных продуктов информационной системы, однако они не были подвергнуты оценке. Соответствующие исполнители не составили и не представили в бухгалтерию предприятия акты выполненных работ, для последующей передачи программных продуктов владельцу информационной системы.

- В нарушение соответствующих требований (п.2.14 Политики бухгалтерского учета на 2008 год и п. 98 Положения о порядке проведения инвентаризации<sup>30</sup>), предприятие не провело инвентаризацию дебиторской и кредиторской задолженности с целью подтверждения остатков обеими сторонами, для обеспечения достоверности данных бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

- Аудит установил несоответствие данных финансового отчета данным автоматизированного бухгалтерского учета.

## ***Использование финансовых средств, предназначенных для ликвидации последствий наводнения 2008 года***

### **Резюме**

Финансовые ресурсы, предназначенные для ликвидации последствий наводнения лета 2008 года, были использованы с отклонениями от положений законодательства, что привело к несоответствующему использованию финансовых средств для компенсации ущерба потерпевшим в сумме 3,4 млн. леев. Министерство строительства и развития территории<sup>31</sup> не систематизировало данные по этому разделу и не держало под своим контролем подтверждение и соответствующие документирование выделенных публичных средств. Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности не осуществило адекватный мониторинг процедуры компенсации ущерба, нанесенного физическим лицам, чьи земельные участки были подвержены наводнению, которая была проведена в нарушение положений законодательства.

### **Констатации аудита**

В целях ликвидации последствий стихийного бедствия, на специальном счете Министерства финансов были накоплены финансовые средства гуманитарной помощи на сумму 44,2 млн. леев, которые были распределены отраслевым министерством в сумме 42,3 млн. леев, из которых бывшему Министерству строительства и развития территории и Министерству сельского хозяйства и пищевой промышленности - 39,4 млн. леев.

**При использовании финансовых средств, Министерство строительства и развития территории (МСРТ)** не осуществило строгий мониторинг ситуации и обстоятельств, при которых должны быть использованы финансовые ресурсы, выделенные на приобретение и дарение жилья лицам, пострадавшим в результате наводнения, регламентировано не оценило техническое состояние домов пострадавших, а в некоторых случаях

---

<sup>30</sup> Приказ министра финансов № 27 от 28.04.2004 «Об утверждении и введении в действие Положения об инвентаризации»

<sup>31</sup> До 22.09.2009 года – Министерство строительства и развития территории, которое, на основании Закона № 21-ХVIII от 18.09.2009 г. «О внесении изменений в Закон № 64 –ХII от 31.05.1990» было реорганизовано в Министерство строительства и регионального развития.

отчеты по оценке не были подписаны всеми членами рабочей группы, не обеспечило прозрачность при составлении списков пострадавших лиц, все это обусловило риск нецелевого использования финансовых средств на сумму около 2,9 млн. леев.

Для осуществления платежей по приобретению жилья, строительных материалов и на ремонт аварийного жилья, на основании Постановлений Правительства были уточнены 28,2 млн. леев, а фактические расходы составили сумму 28,6 млн. леев, таким образом, образовав задолженность в сумме 388,0 тыс. леев.

МСРТ, в нарушение положений законодательства, изменило по своему усмотрению способ приобретения жилья для пострадавших, путем заключения одного договора между 3 сторонами: продавец, покупатель (пострадавший) и плательщик (представитель МСРТ), не обеспечив, в качестве одной из договаривающейся сторон, сохранение одного экземпляра договора в оригинале.

В соответствии с нормативными актами, для Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности, в целях компенсации ущерба, нанесенного физическим лицам, чьи земельные участки были подвержены наводнению, из средств, накопленных на счете Министерства финансов, было предусмотрено 11,25 млн. леев, а использовано 11,16 млн. леев. Компенсация ущерба, нанесенного физическим лицам, чьи земельные участки были подвержены наводнению, осуществлялась с отклонениями от положений законодательства, таких как:

- В состав специальных комиссий, в некоторых случаях не были включены представители районного Совета, что породило риск неправильного определения площадей, подверженных наводнению;

- специальные комиссии местной публичной власти первого и второго уровней, разрешили компенсацию ущерба, нанесенного в результате наводнения, не только по земельным участкам, находящимся возле домов, но и по землям сельскохозяйственного назначения, собственникам которых был нанесен ущерб в одинаковом размере, но которые в условиях действующего положения не могут получить компенсации. Так, компенсации, выданные пострадавшим на общую сумму 534,8 тыс. леев, не вписываются в регламентируемые рамки.

Вместе с тем, отсутствие положений законодательства в части способа расчета компенсации для нанесенного ущерба и отсутствие документов, которые послужили основанием для данных расчетов, привели к невозможности выявления аудитом правильности и полноты расчетов выплаченных компенсаций, что создает риск оплаты некоторых необоснованных сумм.

## **Раздел IV. Аудиты соответствия управления публичным имуществом**

### **Резюме**

Констатации аудита данного раздела относятся к порядку управления финансовыми ресурсами и публичным имуществом некоторыми субъектами (А.О. «Moldova-Film», ОНТР Компания «Телерадио-Молдова», Агентством «Moldsilva» А.О «Cereale-Flor») и в некоторых областях, представляющих публичный интерес, а также природными ресурсами и разгосударствление государственного имущества и обеспечение постприватизационной деятельности. Аудиторские миссии были проведены в соответствии с Программой аудиторской деятельности Счетной палаты и имели целью: оценку соответствия с положениями законодательства порядка использования финансовых средств и имущества, а также и эффективность управления ими с целью получения разумных подтверждений, что проверенные операции и экономические сделки осуществлялись согласно законодательным и нормативным актам.

На финансово-экономический менеджмент аудируемых субъектов, а также на управление публичным имуществом оказало влияние: низкий уровень финансовой дисциплины и ответственности исполнителей по управлению обязательствами и задолженностями; ведение бухгалтерского учета с недостатками, которые на некоторых субъектах значительно искажают финансовые Отчеты организаций; неэффективное проведение внутреннего контроля и аудита; несоблюдение положений законодательства и процедур государственных закупок и т.д. Множественные несоответствия, допущенные в управлении имуществом, связаны с несовершенством и неопределенностью существующих нормативных актов и неприведением их в соответствие с действующими законодательными актами.

При управлении подземными природными ресурсами органами публичной власти всех уровней были выявлены множественные несоответствия, что обуславливает риски неэффективного использования и необеспечения долговременного использования подземных природных ресурсов.

Разгосударствление государственного имущества и обеспечение постприватизационной деятельности разворачивается в отсутствие стратегия и ряда программ деятельности, которые определяют политику государства в этой области, что обуславливает риск недостижения в полной мере основной цели разгосударствления.

## ***Разгосударствление государственного имущества и обеспечение постприватизационной деятельности***

### **Резюме**

Согласно Регистру публичного имущества, который ведет Агентство публичной собственности (АПС), который ежегодно представляется Правительству и составляется на основании годовых отчетов, представляемых центральными и местными органами публичного управления, стоимость публичного имущества, по состоянию на 01.01.2010, составляет 63439,2 млн. леев, зарегистрировав рост по сравнению с 2008 годом на 10774,1 млн. леев.

Регистрация данных о публичном имуществе сопровождается риском их недостоверности, а также искажением информации о фактическом числе субъектов, которые осуществляют управление публичным имуществом, и его фактической стоимости, что обуславливает ошибочную отчетность о ситуации, представляемой Правительству. Эта ситуация связана, по существу, с нерегламентированным представлением отчетов и/или представлением органами публичного управления ошибочных данных.

Разгосударствление государственного имущества и обеспечение постприватизационной деятельности разворачивается в отсутствие стратегия и программы деятельности, которые определяют политику государства в этой области, разработка которых, за аудитуемый период, входила в компетенцию бывшего Министерства экономики и торговли, что обуславливает риск недостижения в полной мере основной цели разгосударствления.

Нормативная база, регламентирующая область разгосударствления государственного имущества сопровождается рядом недочетов, пробелов, которая исключает: ответственности членов Комиссий по проведению конкурсов; тяжбы по принуждению публичных органов, которые не представляют регламентировано отчеты о стоимости публичной собственности; определение критериев по отнесению примыкающих /прилегающих земельных участков, а также и порядка оценки и реализации этих категорий участков; нерегламентирование списка арендованных объектов нежилого фонда, подлежащих приватизации; четкие и исчерпывающие критерии и задачи в политиках по разгосударствлению имущества посредством инвестиционных конкурсов и т.д.

Инвестиционные задачи и направления, предусмотренные в инвестиционной программе, включенные в договора купли-продажи публичного имущества, не были выполнены в полном объеме и в установленные сроки, которые были продлены дополнительными соглашениями с изменениями, в некоторых случаях, и направлений инвестирования. Все это было принято Конкурсной комиссией, что свидетельствует о том, что Комиссия и АПС не выполняют полностью

функцию по мониторингу и контролю с определением степени осуществления инвестиций, что обусловило возникновение судебных тяжб и риска потери публичного имущества.

Приватизация публичной собственности в 2007-2009 г.г. осуществлялась различными методами, предусмотренными законодательством: продажа на Фондовой бирже – 546,2 млн. леев (51,9 %); продажа посредством коммерческого конкурса – 290,7 млн. леев (27,6 %); продажа посредством инвестиционного конкурса – 36,0 млн. леев (3,4 %); продажа прилегающих земельных участков – 71,7 млн. леев (6,8 %); приватизация нежилых помещений – 75,3 млн. леев (7,2 %)

### **Констатации аудита**

#### **➤ *Продажа посредством коммерческого конкурса пакета акций государства***

Пакеты акций, принадлежащих государству, в 6 акционерных обществах были проданы по общей цене 189,1 млн. леев, при этом номинальная стоимость их составляла 82,9 млн. леев. Наиболее значительной стоимостью акций была на следующих 4 субъектах: АО „Mezon”; АО „Micron”; АО „Cartea Chişinău”; АО „Bigamos Farm”

▪ Процедура отбора победителя конкурса не была транспарентной и объективной. При приватизации АО „Mezon” АПС не создало среду, привлекающую надежных инвесторов, располагающих экономическим и финансовым потенциалом.

▪ В случае приватизации АО „Mezon”, Конкурсная комиссия отдала предпочтение фирме, которая не осуществляла финансово-экономическую деятельность в предыдущем периоде и не располагает инвестиционным потенциалом, что обуславливает риск невыполнения целей разгосударствления публичной собственности путем реструктуризации национальной экономики и повышения ее конкурентоспособности путем обеспечения эффективного менеджмента, четко регламентированных законодательными нормами.

▪ Конкурсная комиссия одобрила реализацию пакета акций государства (100%) в АО „Cartea Chişinău” по стоимости 28,0 млн. леев, не изучив возможность приведения в соответствие стоимости акций, предложенных к приватизации, с их рыночной стоимостью.

▪ Пакет акций государства (100%) в АО „Bigamos Farm” (расположенном по ул. Ю. Гагарина, 3, мун. Кишинэу), с первоначальной стоимостью 2,0 млн. леев, был продан посредством коммерческого конкурса по цене 10,0 млн. леев, стоимость 1 м<sup>2</sup> составила 24,1 тыс. леев, что свидетельствует о выгодной его реализации.

#### **➤ *Продажа государственных предприятий посредством коммерческого конкурса***

В 2008 году были приватизированы посредством коммерческого конкурса 10 государственных предприятий с ценой продажи в сумме 172,7

млн. леев, в бюджет поступили средства в сумме 136,2 млн. леев. При приватизации государственных предприятий с самыми значительными объемами - ГП „Complexul Hotelier „Codru”; Санаторий „Moldova”, г. Одесса, Украина; Корпус №3 ГП „Pensiunea din Holercani” были допущены следующие несоответствия:

- Приватизация ГП „Complexul Hotelier „Codru” была проведена в убыток государству с упущением значительного дохода (минимум 161,8 млн. леев).

- Санаторий „Moldova”, г. Одесса, Украина (100% собственность Республики Молдова), был приватизирован по цене 73,3 млн. леев, с уплатой в рассрочку (в течение 2 лет) экономическому агенту с уставным капиталом 5400 леев, зарегистрированному всего за 4 месяца до выставления на приватизацию (28.02.2008 г.), в отсутствие финансово-экономической деятельности и собственных средств, а также реальной гарантии оплаты, что обусловило полную неуплату суммы 36,4 млн. леев. В настоящее время приватизация этого объекта находится в судебном разбирательстве.

- При приватизации Корпуса №3 ГП „Pensiunea din Holercani” с прилегающей территорией (1,2099 га) Конкурсная комиссия приняла решение о приватизации объекта по стоимости, определенной оценщиком (3060,0 тыс. леев), которая включает и прилегающий земельный участок стоимостью 1110,0 тыс. леев, установив начальную цену продажи 3100,0 тыс. леев, таким образом, не принимая во внимание балансовую стоимость (11204,8 тыс. леев) и общую стоимость активов и пассивов (14626,3 тыс. леев) имущества, выставленного на конкурс для приватизации, что обуславливает риск занижения стоимости публичного имущества и неполучения возможных доходов. Конкурсной комиссией, в нерегламентированном порядке, было принято решение о возврате гарантии участия в конкурсе в сумме 400,0 тыс. леев

➤ ***Продажа посредством инвестиционного конкурса***

За период 2007-2009 г.г. Министерством экономики и торговли не были установлены задачи в области разгосударствления публичного имущества путем привлечения инвестиций. Так, в аудитуемом периоде сделки по продаже публичного имущества методом инвестиционного конкурса осуществлялись на низком уровне, зарегистрировав 3,4% от всех приватизаций.

Только 3 акционерных общества были приватизированы посредством инвестиционного конкурса: АО „Elevatorul Iargara” р-н Леова, г. Яргара (60,9%); АО „Întreprinderea pentru colectarea cerealelor din Rediul Mare”, р-н Окница, с. Редюл Маре (60,1%); АО „Transcon-M”, мун. Кишинэу (61,5 %).

Вследствие проверки правильности осуществления процесса приватизации посредством инвестиционного конкурса указанных обществ, не были установлены отклонения от нормативной базы.

➤ ***Продажа на Фондовой бирже***

Продажа пакета акций государства (51-100%) в некоторых из наиболее крупных предприятий республики осуществлялась через Фондовую биржу, с выставлением акций единым пакетом (лотом) и регистрацией дифференцированных результатов. Так, для 36 акционерных обществ цена продажи (31,9 млн. леев) была ниже по сравнению с их номинальной стоимостью (66,7 млн. леев), заниженная разница цены продажи акций государства составила 34,8 млн. леев, а для 6 акционерных обществ цена продажи одной акции государства была выше ее номинальной стоимости. В то же время установлено, что в случае продажи акций государства через Фондовую биржу, государство не обладает рычагами для мониторинга экономической и инвестиционной деятельности, как в случае с приватизацией посредством инвестиционного конкурса.

➤ ***Продажа прилегающих земельных участков*** (примыкающих) по нормативным ценам, которые ниже рыночной стоимости, обуславливает риск их возможного последующего отчуждения покупателем по рыночной цене и исключает поступление дополнительных средств в бюджет. Так, только в случае с одним экономическим агентом, разница этой стоимости, которая исключила поступление дополнительных средств в бюджет, составила 43,3 млн. леев.

➤ ***Приватизация нежилых помещений***

В результате проверки процесса приватизации объектов нежилого фонда, сданных в аренду, были установлены некоторые нарушения, такие как:

- До настоящего времени не регламентирован список объектов нежилого фонда, сданных в аренду, подлежащих приватизации, в результате чего АПС не имеет полной информации и учета государственной собственности, для обеспечения эффективного менеджмента приватизации.

- При приватизации государственного имущества Конкурсной комиссией не были учтены требования законодательства, которые устанавливают, что нежилые помещения в зданиях, в которых расположены органы публичной власти, государственные/муниципальные предприятия, организации и учреждения не подлежат приватизации

- Сдача в аренду нежилых помещений органами публичной власти не были преданы гласности, что исключает принцип прозрачности процесса приватизации публичной собственности

- Определение стоимости здания нежилого фонда, без учета средней рыночной цены, по 48 договорам купли-продажи приватизации (из 104 договоров) привело к недополучению возможного дохода в бюджет минимум на сумму 64,0 млн. леев.

- Так, крупные сделки по ценам ниже рыночной цены были осуществлены при приватизации следующих объектов мун. Кишинэу: по ул. Alecu Russo 1, площадь 412,10 м<sup>2</sup> (средняя стоимость продажи 1м<sup>2</sup> – 3,6 тыс. леев, средняя рыночная стоимость 1м<sup>2</sup> колебалась от 15,3 тыс. леев до 20,6

тыс. леев); бул. Ștefan cel Mare și Sfînt 73, площадь 1016,6 м<sup>2</sup> (средняя стоимость продажи 1 м<sup>2</sup> – 0,5 тыс. леев, средняя рыночная стоимость 1 м<sup>2</sup> – от 6,2 тыс. леев до 6,9 тыс. леев); bd. Ștefan cel Mare și Sfînt 124, площадь 250,6 м<sup>2</sup> (средняя стоимость продажи 1 м<sup>2</sup> - 1,9 тыс. леев, средняя рыночная стоимость 1 м<sup>2</sup> от 13,7 тыс. леев до 22,9 тыс. леев; ул. Armenească 47, площадь 79,5 м<sup>2</sup> (средняя стоимость продажи 1 м<sup>2</sup> – 2,5 тыс. леев, средняя рыночная стоимость 1 м<sup>2</sup> от 12,4 тыс. леев до 15,5 тыс. леев).

▪ Нерегламентирование источника оплаты услуг по оценке приватизируемого имущества обуславливает ситуацию оплаты этих услуг заинтересованными сторонами в покупке публичного имущества, что обуславливает повышенный риск занижения стоимости оценки публичного имущества, выставленного на приватизацию.

➤ *Постприватизационная деятельность*

Пакет акций государства в АО "Hotelul Chișinău" был продан в рассрочку 12.09.1998 г. за 3,6 млн.леев ООО "Transimex-prim" с условием осуществления инвестиций в сумме 12,0 млн.долл.США, предназначенных на реконструкцию и переоборудование гостиницы за 2,5 года, которое до настоящего времени не было выполнено.

В результате невыполнения инвестиционной программы за 1998-2007 годы, АПС направило в судебную инстанцию иск о расторжении договора купли-продажи пакета акций государства в АО "Hotelul Chișinău", который длился до 23.07.2009. 21.08.2009, на личный счет АПС в регистре акционеров АО "Hotelul Chișinău" были включены 290745 акций, что составляет 60,179% - доля государства. Вместе с тем, в настоящее время, в процессе судебного разбирательства рассматривается вопрос об аннулировании сделки купли-продажи здания АО "Hotelul Chișinău".

Пакет акций государства в АО „Moldova Tur” был продан предприятию с иностранным капиталом ООО „Alfa-Engineering” в 2006 году за 2150,0 тыс. долл. США, с условием вложения инвестиций в сумму 33,0 млн.долл. США, в течение 2007-2008 годов, на реконструкцию комплекса и строительство нового здания, техническое перевооружение и развитие предприятия, приобретение оборудования и программного обеспечения.

Конкурсная комиссия согласовала изменение срока внедрения инвестиций до 21.11.2010, по причине, представленной фирмой, касающейся проблем, связанных с получением разрешения на снос здания ресторана и гостиницы „Național”.

Риск невыполнения со стороны фирмы „Alfa-Engineering” ООО утвержденной инвестиционной программы, на сегодняшний день остается высоким, учитывая отсутствие опыта участника в соответствующей экономической области. Следует отметить, что фирма „Alfa-Engineering” ООО была зарегистрирована 07.08.2006, за 4 месяца до заключения инвестиционного договора с АПС.

В 2006 году, АПС разрешило отчуждение основных средств, принадлежащих А.О. „Moldova Tur” с остаточной стоимостью 1,2 млн. леев, а также 3 автобусов, стоимость которых отсутствует.

В настоящее время договор купли-продажи пакета акций А.О. „Moldova Tur” находится в судебном разбирательстве.

**Кинотеатр "Columna", г.Кишинэу, 03.05.1999,** был продан в рассрочку фирме "Trans World" ООО. по цене 1,3 млн. леев при условии инвестирования средств в сумме 7,0 млн.леев. На заседании 27.05.2003, Конкурсная комиссия продлила окончательный срок инвестирования до конца 2005 года. До 14.11.2005 г. решением Конкурсной комиссии были утверждены инвестиции в сумме 9,0 млн. леев, из которых 8,5 млн. леев - для частичного сноса кинотеатра и проведения дополнительных строительных работ, что первоначально не было предусмотрено инвестиционной программой. Несмотря на то, что инвестиций было вложено больше, чем запланировано, строительные работы, предусмотренные на 2005 год, не были завершены. В настоящее время незавершенное строительство кинотеатра „Columna” находится в запущенном состоянии.

#### ***Рекомендации Парламенту:***

*- В целях реализации политики государства в области разгосударствление государственного имущества и обеспечение постприватизационной деятельности поручить Правительству гармонизировать законодательную и нормативную базу с целью исключения пробелов, разработать стратегию и программы деятельности в этой области, с установлением ответственности членов комиссии по проведению конкурсов и т.д.*

### ***Общественная национальная телерадиоорганизация Компания «Телерадио-Молдова» ( 2006-2009 г.г.)***

#### **Резюме**

На финансово-экономический менеджмент Компании «Телерадио-Молдова», а также и на управление публичной собственностью повлияло несоблюдение в полной мере норм, регламентирующих финансовую дисциплину, неэффективное проведение внутреннего контроля и аудита, отсутствие ряда положений внутреннего порядка, утвержденных в установленном порядке руководящими органами организации, что обусловило: недостатки в использовании финансовых средств и управлении публичным имуществом; проведение государственных закупок с несоблюдением положений законодательства; нерасчет и неоплату ежеквартально сборов на покрытие расходов на регулирование; допущение ряда нерегламентированных расходов; существенное искажение финансовых отчетов организации.

### **Констатации аудита**

▪ В 2006-2009 годы Общественная национальная телерадиоорганизация Компания «Телерадио-Молдова» (далее - Компания «Телерадио-Молдова») получила доходы на общую сумму 340,5 тыс. леев, в том числе субсидии из государственного бюджета – 278,3 млн. леев (или 81,7%).

▪ Общие расходы Компании «Телерадио-Молдова» за указанный период составили 345,4 тыс. леев, наибольший удельный вес занимают расходы на оплату труда – 44,0% (152,0 млн леев), далее следуют расходы на услуги, предоставленные сторонними лицами – 32,8% (113,4 млн. леев).

▪ По состоянию на 31.12.2009, в бухгалтерском учете были зарегистрированы краткосрочные обязательств по оказанным услугам на общую сумму 1319,7 тыс.леев, в том числе с истекшим сроком исковой давности - 48,1 тыс. леев, из чего следует, что руководство Компании «Телерадио-Молдова» не предприняло действенные меры по обеспечению поступления доходов и неэффективно осуществляло мониторинг расчетов по операциям, связанным с оказанием услуг, что повлияло на размер доходов, поступивших из этого источника. Вместе с тем, доходы от услуг по совместному производству фильмов уменьшились по сравнению с предыдущими годами, как в объеме, так и по их удельному весу, что свидетельствует о пониженном интересе менеджерской группы к этой области деятельности.

*В 2006-2009 годы Компания «Телерадио-Молдова» управляла финансовыми средствами и публичным имуществом с некоторыми несоответствиями и недостатками, которые выражаются в следующем:*

▪ На управление публичным имуществом повлияло неточное соблюдение законодательных норм, что способствовало нерегламентированному осуществлению экономических операций.

▪ Наблюдательный совет как орган руководства Компанией «Телерадио-Молдова», не утвердил тарифы на оказываемые услуги и положения по методологии их установления, что создает риск неправильного составления расчетов и соответствующего непоступления доходов.

▪ Неправильное отражение в учете порядка использования финансовых средств, выделенных из резервного фонда Правительства в предшествующие годы, обусловило невозврат в государственный бюджет неиспользованных средств, по состоянию на 31.12.2009, в сумме 247,0 тыс. леев.

▪ Компания «Телерадио-Молдова», не соблюдая положения законодательства, не рассчитывала и не выплачивала ежеквартально сборы на покрытие расходов по регулированию в размере 1% от суммы оборота от деятельности в области телерадиовещания за расчетный период на общую сумму 247,8 тыс. леев (в 2008 году – 75,7 тыс. леев и в 2009 году – 172,1 тыс. леев), что привело к неотражению в бухгалтерском учете задолженностей на указанную сумму, в результате были искажены и данные финансового отчета.

▪ Нерегламентированное утверждение штатов персонала, наличие фактической численности работников ниже установленного лимита, постоянное сохранение некоторого числа вакантных единиц, а также и постоянное изменение уровней и ступеней оплаты труда в штатных расписаниях с нарушением нормативных положений, без применения критериев по оценке качества, сложности и профессионализма, исключающих риск необъективных повышений, обусловили риск привлечения из бюджета дополнительных финансовых средств, что привело к увеличению годового фонда базовой заработной платы, установленного первоначально (в 2008 году – на 353,9 тыс. леев и в 2009 году – на 3297,3 тыс. леев) Вместе с тем, несоблюдение положений законодательства способствовало необоснованной оплате труда ряда работников организации, выплаты необоснованной заработной платы составили 1817,5 тыс. леев (в 2007 году – 38,4 тыс. леев, в 2008 году – 1351,1 тыс. леев и в 2009 году - 428,0 тыс. леев).

▪ На порядок закупок товаров, работ и услуг Компании «Телерадио-Молдова» повлияли допущенные нарушения, обусловленные несоблюдением в полной мере положений Закона № 96-XVI. Компания «Телерадио-Молдова» произвела закупку и начала работы по капитальному ремонту на сумму 61,7 млн леев, не имея проектно-сметную документацию с приложенными расчетами, утвержденную и прошедшую экспертизу в установленном порядке, которая позволила бы оценить полную стоимость соответствующих работ. Закупка работ по капитальному ремонту, а также и проектных работ с нарушением положений законодательства, отсутствие соответствующей проектно-технической документации обуславливает высокий риск хищений при использовании публичных средств.

▪ В результате несоблюдения положений законов о бюджете и передачи во владение и временное пользование части площадей помещений, без включения их в договора, Компания «Телерадио-Молдова» упустила доходы от аренды помещений управляемого имущества на общую сумму 597,5 тыс. леев, из которых в 2009 году - 195,7 тыс. леев.

▪ Двойственность относительно юридического статуса Компании «Телерадио-Молдова», отсутствие ряда исчерпывающих регламентаций о порядке образования публичного финансового капитала и его учете, а также несоблюдение законодательных положений при передаче безвозмездно в управление долгосрочных материальных активов обусловило неотражение долгосрочных материальных активов методом капитализации с момента их получения Компанией «Телерадио-Молдова» и до настоящего времени, что привело к существенному искажению финансового отчета. Вместе с тем, в нарушение законодательных положений руководство Компании «Телерадио-Молдова» не обеспечила правильный учет финансовых средств, использованных на капитальный ремонт, с последующим распределением расходов на увеличение стоимости ремонтируемого объекта. В результате, финансовый отчет учреждения за 2009 год был искажен на 6,0 млн. леев.

▪ Низкий уровень финансовой дисциплины и ответственности исполнителей обусловил сохранение на высоком уровне обязательств и задолженностей. Компания «Телерадио-Молдова» не провела инвентаризацию краткосрочных обязательств и задолженностей для подтверждения остатков обеими сторонами, обеспечения достоверности и правильности данных бухгалтерского учета и финансовых отчетов.

▪ Отсутствие хорошо разработанной и исчерпывающей учетной политики, а также и ведение бухгалтерского учета с недостатками. Искажение финансовых отчетов Компании «Телерадио-Молдова», выраженное в неправильном отражении в отчете имущественного состояния в 2006 году на общую сумму 2,0 млн. леев; в 2007 году - 3,5 млн. леев; в 2008 году – 1,9 млн. леев и в 2009 году – 19,2 млн. леев.

#### ***Рекомендации Парламенту:***

- Поручить Правительству изучить положительные практики относительно исчерпывающего определения юридического статуса Общественной национальной телерадиоорганизации Компании «Телерадио-Молдова», а также установления ряда регламентаций о порядке образования публичного финансового капитала организации и его учете.

### ***А.О. „Moldova-Film” (2005 – 2009 годы)***

#### **Резюме**

В соответствии с годовыми Законами о государственном бюджете на 2005-2009 г.г. Министерству культуры и туризма (МКТ) - получателю, были выделены бюджетные средства для поддержки кинематографии и капитального ремонта зданий А.О. «Moldova-Film» на сумму 25,2 млн. леев, из которых: 9,8 млн. леев были использованы для производства и тиражирования фильмов, 9,0 млн. леев – для закупки кинематографического оборудования, предназначенного Обществу, и 6,4 млн. леев – для капитального ремонта зданий Общества, указанных ежегодно в соответствующих приложениях к Закону о госбюджете, оплатив за соответствующий период налоги и платежи в государственный и местный бюджет сумму 1,2 млн. леев.

Аудит констатировал наличие ряда несоответствий, недостатков и нарушений в управлении финансовыми средствами, выделенными из государственного бюджета Министерству культуры и туризма для поддержки кинематографии и капитальных вложений, предназначенных для капитального ремонта зданий А.О. «Moldova-Film», а также в управлении финансовыми средствами и имуществом общества, а именно: неразработка центральным отраслевым органом нормативной базы об использовании государственных финансовых средств в области кинематографии; несоблюдение процедур закупок при заключении договоров на

кинематографическую продукцию; неэффективное использование капитальных вложений; неприведение в соответствие уставного капитала общества; установление ряда неаргументированных социальных гарантий ответственным лицам.

Ситуации, представленные в отчете А.О. «Moldova-Film» не являются достоверными по всем значительным аспектам, а некоторые сделки и финансовые операции не соответствуют действующим нормативам.

### **Констатации аудита**

- Закупка МКТ произведенной кинематографической продукции (государственный заказ), а также и тиражирование некоторых фильмов, были осуществлены с несоблюдением требований Закона о закупках товаров, работ и услуг для потребностей государства № 1166-XIII от 30.04.1997 и Закона о государственных закупках № 96-XVI от 13.04.2007 г., без проведения процедуры публичных закупок, путем заключения прямых договоров с А.О. «Moldova-Film», не обеспечивая, таким образом, экономичность и эффективность закупок, широкое участие экономических агентов в процедурах закупок.

- МКТ, Совет и руководство Общества не предприняли эффективных мер по продвижению реализованных фильмов. Так, несмотря на то, что из государственного бюджета были выделены средства в сумме 9,4 млн. леев для производства кинематографической продукции, за аудитуемый период были получены доходы только на сумму 11,3 тыс. леев. За 2005-2009 годы Общество произвело из своих доходов только 3 фильма, понеся расходы на сумму 139,4 тыс. леев.

- Руководство Общества не вернуло МКТ остаток денежных средств в сумме 1,6 млн. леев, который образовался по причине неисполнения Обществом договорных условий по производству кинематографической продукции, хотя оно запросило вернуть образовавшийся остаток.

- Как правило, рабочая группа Общества по закупкам организовывала и проводила процедуры по государственным закупкам оборудования и работ по капитальному ремонту на сумму 15,4 млн. леев до получения права пользования публичными средствами. В дальнейшем, МКТ согласно приказов министра, передавало Обществу право использования бюджетных средств в целях повышения уровня ответственности в управлении бюджетными средствами.

- Вследствие передачи центральным публичным органом Обществу права использования публичных средств, путем принятия к зачету суммы НДС от закупки материальных ресурсов и работ по капитальному ремонту, Общество уменьшило сумму НДС к оплате за предоставленные им услуги на 2,3 млн. леев. В результате, ежегодно в конце каждого года была зарегистрирована задолженность бюджета перед Обществом по взаимоотношениям с бюджетом, которая составляла от 0,6 млн. леев до 2,1 млн. леев.

▪ МКТ и руководство Общества не предоставили целостную картину об объемах потребностей организации в капитальных вложениях и степени приоритетности работ, что обусловило закупку ряда работ, которые не были непосредственно необходимы для текущей деятельности организации в ущерб другим, необходимым произведенной деятельности, а также иммобилизации финансовых средств.

▪ Совет и руководство Общества, МКТ не предприняли меры по приведению в соответствие уставного капитала Общества, в связи с приобретением за счет публичных средств кинематографического оборудования, предназначенного Обществу.

▪ МКТ не исполнило п.2 Постановления Правительства № 241 от 03.03.2008<sup>32</sup> относительно включения стоимости имущества ГП «Autoservice» (4,3 млн. леев), присоединенного к Обществу, и исключения стоимости жилого здания, включенного в уставный капитал Общества, в размере 3,2, млн. леев.

▪ За аудитуемый период Общество понесло убытки в размере 502,6 тыс. леев в результате включения в индивидуальный трудовой договор генерального директора г-на И. Шимана ряда неаргументированных социальных гарантий (дополнительной компенсации равной 50-ти месячным заработным платам), без учета экономико-финансовой ситуации Общества, принятия Общим собранием и Советом Общества ряда решений с нарушением законодательных норм при освобождении его от занимаемой должности, а также и в результате расчета и выплаты некоторых необоснованных платежей.

▪ Несоблюдение действующих нормативных актов способствовало необоснованному отнесению на затраты 7,7 тонн бензина на сумму 85,5 тыс. леев.

▪ Руководство Общества не управляло деятельностью служб и специалистов для обеспечения эффективного функционирования Общества, снижения материальных и трудовых расходов, а также повышения рентабельности. В результате, Общество зарегистрировало убыток за весь аудитуемый период, не были соблюдены принципы экономичности, эффективности и результативности в управлении финансовыми средствами и имуществом общества.

Проблемы, нарушения и недостатки, отмеченные в Отчете аудита, являются следствием неразработанки центральным отраслевым органом нормативной базы об использовании государственных финансовых средств в области кинематографии, процедур составления и утверждения сметы расходов на производство одного фильма, отсутствия с его стороны строгого контроля над использованием средств, выделенных из государственного бюджета для поддержки кинематографии и капитального ремонта, а также низкого финансового менеджмента в Обществе, неэффективного управления финансовыми ресурсами и имуществом, все вместе отрицательно повлияло

---

<sup>32</sup> Постановление Правительства № 241 от 03.03.2008 «О реорганизации предприятия».

на экономико-финансовую деятельность Общества за период 2005-2009 годов, приведшим к непокрываемым убыткам.

## ***Комбинат хлебопродуктов «Cereale-Flor» А.О.***

### **Резюме**

Аудит соответствия управления публичным имуществом на Комбинате хлебопродуктов «Cereale-Flor» А.О. (далее – КХП «Cereale-Flor» А.О. или Общество) выявил, что на протяжении многих лет финансово-экономическая деятельность КХП «Cereale-Flor» А.О. заканчивалась убытками, что негативно повлияло на эффективность всей деятельности, осуществляемой субъектом. Не реализовав показатели, характеризующие рентабельность продаж, активов, экономической и финансовой рентабельности, Общество сократило свои возможности обеспечения устойчивой деятельности, таким образом, неэффективно используя материальные и финансовые средства, предусмотренные для осуществления своей деятельности.

На финансово-экономический менеджмент на КХП «Cereale-Flor» А.О., а также на управление публичным имуществом оказало влияние несоблюдение в полной мере норм по регламентированию финансовой дисциплины, что обусловило: нерегламентированное заключение договоров по кредитам и ипотечных (залоговых) договоров, а также ряда договоров, невыгодных Обществу; создание условий по принудительному отчуждению имущества; образование значительных задолженностей с повышенным риском их невозврата; возникновение неплатежеспособности; ведение бухгалтерского учёта с нарушениями, всё это привело к искажению представленной отчётности о состоянии имущества.

### **Констатации аудита**

При использовании публичных финансовых ресурсов и управлении публичным имуществом КХП «Cereale-Flor» А.О. были допущены некоторые неточности и недостатки, а именно:

- Несоблюдение в полной мере законодательных норм, что обусловило невыполнение экономических показателей и осуществление нерегламентированных экономических операций;
- Не реализовав показатели, характеризующие рентабельность продаж, активов, финансовую и экономическую рентабельность, Общество снизило свои реальные возможности обеспечения устойчивой деятельности и неэффективно использовало материальные и финансовые средства, предусмотренные для осуществления своей деятельности, неэффективно использовало собственный капитал, всё это было обусловлено неэффективным менеджментом со стороны руководящих органов КХП «Cereale-Flor» А.О. .

- Совет Общества превысил свои законные полномочия, приняв решение о получении кредита и залоге собственности КХП «Cereale-Flor» А.О. стоимостью более 50% от стоимости всех активов Общества. Как следствие, заключение договоров по кредитам на общую сумму 19,5 млн. леев и ипотечных (залоговых) договоров на сумму 26,2 млн. леев с КБ «FinComBank» А.О. было осуществлено в отсутствие решения Общего собрания акционеров, таким образом, были нарушены законодательные нормы. При этом получение кредитов без исчерпывающего финансово-экономического анализа привело к тому, что Общество не было в состоянии выполнить свои обязательства по возврату кредитов, имея задолженность по кредитам перед КБ «FinComBank» А.О. в размере 14,5 млн. леев и проценты по ним, что привело к возникновению риска отчуждения имущества Общества.

- Внося в залог активы в общей сумме 2,1 млн. леев в целях обеспечения выполнения обязательств ООО «Roma» по кредитам, взятым у КБ «FinComBank» А.О., руководство КХП «Cereale-Flor» А.О. создало риск отчуждения имущества Общества;

- Вследствие заключения договоров на невыгодных условиях КХП «Cereale-Flor» А.О. понёс дополнительные расходы в виде штрафов, пени и государственных пошлин в общей сумме 2,0 млн. леев и не получил доходы от реализации сельскохозяйственной продукции в сумме 1,6 млн. леев, что отрицательно повлияло на финансово-экономическое положение Общества. Вместе с тем, заключение невыгодных для Общества договоров обусловило направление исков в судебную инстанцию, завершившихся наложением ареста на некоторое недвижимое имущество КХП «Cereale-Flor» А.О., что привело к возникновению риска отчуждения его имущества.

- Политики по регламентированию, а также порядок выполнения требований по устранению ранее констатированных нарушений не обеспечили эффективное управление сельскохозяйственной техникой, предоставленной ГП «Servmecanagro-R» А.О., неиспользованной самим предприятием, но переданной в аренду КХП «Cereale-Flor» А.О., что привело к формированию существенной задолженности на общую сумму 27,5 млн. леев и высокому риску её невозврата Агентству материальных резервов, и способствовало возникновению неплатежеспособности как КХП «Cereale-Flor» А.О., так и ГП «Servmecanagro-R» А.О. .

- Несоблюдение регламентированных положений в бухгалтерском менеджменте обусловило несоответствующее отражение в бухгалтерском учёте осуществлённых экономических операций, недостатки в расчётах, что привело к искажению представленных отчётов о состоянии имущества на общую сумму 4,7 млн. леев.

## *Агентство „Moldsilva” (2008 г. – 2009 г. )*

### **Резюме**

Аудит управления публичным имуществом Агентством «Moldsilva» и 9 подведомственными предприятиями за период 2008-2009 годов установил случаи несоблюдения законодательных положений, которые повлияли на качество управления публичным имуществом, в том числе лесным и охотничьим фондами, а также и средствами, полученными от финансово-экономической деятельности аудируемых предприятий, Установленные несоответствия и отклонения обусловлены отсутствием эффективного внутреннего контроля в рамках лесной отрасли, а также и на предприятиях, вмешательством руководства Агентства «Moldsilva» в деятельность подведомственных предприятий, а также отсутствием ответственности со стороны некоторых должностных лиц при выполнении функциональных обязанностей. Множественные нарушения, допущенные в управлении публичным имуществом, связаны и с несовершенством существующей нормативно-законодательной базы, которая неоднозначно регламентирует отнесение прав управления землями лесного фонда. Вследствие этого, лесной фонд параллельно управлялся Агентством «Moldsilva» и предприятиями по лесному хозяйству, что привело к снижению менеджерской ответственности обеих сторон,

### **Констатации аудита**

- Неполная реализация всех мер, предусмотренных общим Планом действий по выполнению Стратегии долговременного развития лесного сектора Республики Молдова, а также отсутствие мониторинга и оценки результатов, полученных по выполнению в целом Стратегии, факт, обуславливающий появление риска необеспечения развития лесного сектора.

- За 2008-2009 годы отрасль лесного хозяйства, посредством Агентства «Moldsilva», получила публичные средства на общую сумму 83,0 млн. леев, которые были выделены из государственного бюджета с нарушением законодательных положений, без четкого предусмотрения направлений использования, без наличия аргументированных инвестиционных программ в области лесного и охотничьего фондов, в том числе по их восстановлению и расширению. Фактически, финансовый дефицит в отрасли был покрыт бюджетными средствами, что приводит к недостаткам при проверке законности и эффективности публичных средств.

- В то время, когда отрасль лесного хозяйства получает бюджетные ассигнования, Агентство «Moldsilva» и предприятия лесного хозяйства не администрировали эффективно процесс аккумулирования собственных доходов. На уровне отрасли отсутствовал эффективный контроль над процессом оценки объема и сбора древесины, что создало предпосылки к хищению и неполному поступлению доходов. Осуществленные проверки

объемов древесины выявили занижение в 2 раза указанных объемов по сравнению с реально существующими на площадках, предназначенных для эксплуатации, что впоследствии приводит к незаконному сбору древесины.

Неэффективный менеджмент в области переработки древесины, а также использование устаревшего оборудования в данном процессе привели к получению убытков на общую сумму 5,3 млн. леев.

- Проверки, проведенные на 7 предприятиях лесного хозяйства по законности и полноте поступлений платежей от аренды участков лесного фонда, выявили серьезные пробелы, влияющие на невыполнение доходов от аренды участков лесного фонда на общую сумму 2,4 млн. леев, в т.ч. ГП «Bălți» - 1,2 млн. леев. Одновременно, на ГП «Bălți» были констатированы элементы мошенничества, путем заключения ответственными лицами предприятия ряда недостоверных договоров о расторжении договоров аренды в целях упущения возможных к получению доходов.

- Несоблюдение регламентированной процедуры при передаче в аренду участков лесного фонда, при мониторинге лесных участков лесного фонда, при мониторинге лесных участков и выполнении договоров аренды привели к случаям несоответствующего управления ими, в том числе путем постройки ряда неавторизованных сооружений, такие нарушения были выявлены на ГП «Orhei», ГП «Soroca», ГП «Glodeni» и ГП «Hîncești».

Не в должном порядке были переданы в аренду лесные участки ООО «Biotex-Com», без представления менеджментского плана по управлению ими, а также без инвентаризации строений, ранее построенных другим арендатором, с регламентированной передачей их в аренду обществу. Руководство ГП «Orhei» нарушило установленный порядок при согласовании разрешения на строительство «Gospodăria Vînătorului» на участке лесного фонда «Țiganca», выданного ООО «Biotex-Com».

- Агентство «Moldsilva», в качестве отраслевого публичного органа, финансируемого из государственного бюджета, аккумулировало и администрировало доходы от аренды имущества государства без определения их статуса, согласно специфическим политикам бюджетного процесса, и без отражения их как специальные средства, что обусловлено недостатками и неполными регламентациями, существующими в нормативных актах относительно статуса этих средств. В результате, Агентство «Moldsilva» не внесла предложения относительно включения доходов в сумме 11,3 млн. леев в состав государственного бюджета, что позволило их использовать по своему усмотрению, как доходы, поступившие от предпринимательской деятельности. Часть этих средств в сумме 1,3 млн. леев были распределены на увеличение затрат Агентства «Moldsilva», в том числе для: необоснованной выплаты материальной помощи работникам, осуществления ряда нерегламентированных расходов на содержание транспорта, приобретения автомобилей, проведение культурных мероприятий и т.д.

▪ Отсутствие на руководящем уровне заинтересованности в эффективной оценке средств по расширению лесных плантаций, в том числе на землях других владельцев, обусловило:

- освоение публичных фондов и собственных доходов для расширения площадей лесных угодий в отсутствие хорошо определенной инвестиционной политики, с ежегодной разработкой ряда программ, устанавливающих как стоимости, необходимые для расширения, так и четкое определение источников финансирования для этих целей;

- неэффективное использование средств на общую сумму 2,9 млн. леев, в том числе для посадки ряда участков, которые принадлежали некоторым физическим и юридическим лицам – 1,6 млн. леев, а также и сельскохозяйственных участков, которые не нуждаются в благоустройстве посредством облесения – 1,3 млн. леев;

- нерегистрацию в бухгалтерском учете средств на сумму 97,7 млн. леев как расходы на капитальные вложения, обусловленное и непредусмотрением этих разделов в учетной политике предприятий лесного хозяйства. Возврат ОМПУ участков без вновь созданной стоимости снижает их ответственность за целостность и законное управление ими и ведет к растрате финансовых средств предприятий, в том числе и бюджетных средств. Так, проверки на местах свидетельствуют, что некоторые площади, расширенные лесной растительностью и возвращенные ОМПУ, фактически не существуют, будучи опустошенными, а другие используются под пашни.

- отсутствие ряда регламентаций относительно процедуры отнесения на убытки лесных культур, в том числе на участках других владельцев. Не были оценены риски, которые привели к потерям лесных культур, которые в целом по отрасли были оценены на сумму 37,4 млн. леев, или 14,9% от общей суммы затрат.

▪ Несоответствующее юридическое обоснование прибыли, полученной от действий, инициированных в области развития охотничьего хозяйства, а также незаконные действия, предпринятые ответственными лицами в рамках предприятий лесного хозяйства, привели к неэффективным расходам на общую сумму 5,6 млн. леев в результате действий по заселению диких кабанов и на 1,8 млн. леев – заселению фазанами. Были установлены случаи незаконных покупок диких кабанов у физических лиц, с выпуском их на природу.

▪ Отсутствие ряда инвестиционных проектов с экономическим обоснованием при использовании средств на сумму 3,4 млн. леев ГП «Silva-Sud» и ГП «Bălți» для строительства объектов охотничьего назначения „Casa Vânătorului” создает предпосылки для появления риска, что предприятия будут нести убытки при их эксплуатации.

▪ Вмешательство руководства в деятельность подведомственных предприятий путем издания приказов, в соответствии с которыми они осуществили расходы на благотворительные и спонсорские цели (древесиной и денежными средствами) на общую сумму 4,8 млн. леев.

- Установлены случаи хищений на общую сумму 150,2 тыс. леев на ГП „Orhei” путем оплаты ряда работ, которые не были выполнены, а также путем выдачи денежных средств без подтверждающих документов, которые были возвращены в ходе аудита.

- Отсутствие ряда бухгалтерских норм, специфичных для отрасли лесного хозяйства, хорошо разработанной и исчерпывающей учетной политики, а также некоторые отклонения от бухгалтерских норм стали причиной неправильного отражения результатов финансово-хозяйственной деятельности предприятий лесного хозяйства, а также нерегистрацией в бухгалтерском учете публичного имущества.

### ***Рекомендации Парламенту:***

#### **Потребовать от Правительства:**

- разработать предложения по приведению в соответствие лесного законодательства, имея в виду обеспечение современного управления и устойчивого развития лесного сектора;

- не допускать выделение публичных фондов из государственного бюджета для лесного хозяйства без инвестиционных программ в области лесного и охотничьего фондов.

## ***Управление подземными природными ресурсами в 2007-2008 годах***

### **Резюме**

Аудит управления подземными природными ресурсами в органах центрального публичного управления всех уровней выявил множество несоответствий, что обусловило риски неэффективного использования и необеспечения долговременного использования подземных природных ресурсов:

- неэффективное управление подземными природными ресурсами, несоответствующее выполнение полномочий, установленных законом, как на уровне центральных, так и на уровне местных органов публичного управления, а также неосуществление функций контроля в данной области привело к нанесению ущерба окружающей среде и национальному публичному бюджету;

- несовершенство нормативно-правовой базы, неисчерпывающее определение компетенций органов центрального публичного управления в части политик в области управления подземными природными ресурсами привело к бесконтрольной эксплуатации подземных природных ресурсов, несогласованности механизмов учета, регулирования и контроля;

- отсутствие взаимодействия между органами публичного управления всех уровней при управлении подземными природными ресурсами привело к

созданию в данной области благоприятных условий для незаконной добычи полезных ископаемых и определяет риск загрязнения подземных вод.

- постоянное изъятие земель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота и отсутствие регламентирования и контроля в части рекультивации земель обуславливает постоянное сокращение площадей земель сельскохозяйственного назначения.

### **Констатации аудита**

Аудиторские доказательства, собранные в 4 органах центрального публичного управления, 17 органах местного публичного управления II уровня, в 17 подразделениях Государственной экологической инспекции, в 84 органах местного публичного управления I уровня, у 103 экономических агентов (в том числе у 59 пользователей недр и 44 пользователей подземных вод), указывают на наличие следующих отклонений и недостатков в области управления подземными природными ресурсами.

#### **➤ В области полезных минеральных ископаемых**

**1. Выполнение функции контроля и мониторинга центральными специализированными органами на низком уровне и с непоследовательным подходом генерирует многочисленные отклонения**

▪ За период 2007-2008 годов, контроль управления полезными минеральными ископаемыми в контексте существования неопределенной правовой базы, характеризуется способностью компетентных органов (МЭПР, ГЭИ Государственное агентство по геологии Республики Молдова (AGeOM), Горно-техническая инспекция) уклоняться от выполнения законных обязанностей, которые привели к отсутствию проверки порядка недропользования в 2007-2008 годах.

▪ Государство не имело в проверяемый период, разработанных предложений по стратегии устойчивого развития отрасли добычи полезных минеральных ископаемых. Уполномоченные органы (Министерство экологии и природных ресурсов, органы местного публичного управления) не установили лимиты и условия использования полезных ископаемых, что обусловило риск их нерационального использования.

▪ Хотя в аудитуемый период положения законодательства<sup>33</sup> не позволяли проектирование и эксплуатацию месторождений полезных минеральных ископаемых на отдельных участках, несколько месторождений эксплуатируются 2, 3 или даже 7 экономическими агентами, что обусловило риск неэффективной эксплуатации этих месторождений.

▪ В настоящее время есть много горных отводов, которые не разрабатываются много лет, а Министерство экологии и природных ресурсов и Государственное агентство по геологии Республики Молдова не применили существующие нормы об инициировании ухода с них.

---

<sup>33</sup> ст. 27 Кодекса о недрах nr.1511-XII din 15.06.1993 (с последующими изменениями, далее - Кодекс о недрах). Отменен 17.07.2009 Законом № 3-XVI от 02.02.2009.

▪ Данные центральных специализированных органов существенно отличаются друг от друга, что не дает возможность получения точной информации. Так, согласно представленной ГЭИ информации, по состоянию на 31.12.2008 г., официально были зарегистрированы 43 шахты и 107 карьеров, а согласно информации, представленной Горнотехнической инспекцией, на эту дату было зарегистрировано 163 действующих горных отводов, 20 горных отводов, выданных ОМПУ и 22 горных отвода для разработки выработок в других целях.

▪ Данные зарегистрированные в Государственном фонде информации о полезных ископаемых и государственном кадастре объектов пользования недрами не отражает реальность, так как за период 2007-2008 годов, в нарушение законодательства<sup>34</sup>, некоторые пользователи недр не представили требуемые отчеты. Государственные фонды информации о полезных ископаемых ведутся Государственным агентством по геологии Республики Молдова в отсутствие автоматизированной информационной системы и положений относительно типа и способа регистрации таких данных, которые недоступны для других государственных органов (ГЭИ, ОМПУ, ГНИ), которые вынуждены вести параллельный учет, что приводит к дублированию деятельности этих органов, а данные из этих учетов отличаются друг от друга.

▪ Большинство экономических агентов, подвергнутых аудиту, не отражают в финансовых отчётах стоимость подземных полезных минеральных ископаемых, разрабатываемых ими. В результате, стоимость государственной собственности (полезных минеральных ископаемых), управляемой экономическими агентами, неизвестна.

▪ Разведка недр осуществляется без обладания пользователем недр права владения и пользования земель и в отсутствие возможности для добычи полезных минеральных ископаемых, что обуславливает нерациональную добычу полезных минеральных ископаемых и возникновения некоторых конфликтов между владельцами горных отводов и/или собственниками земель. Такие ситуации были констатированы в районе Унгень, которые были обусловлены ненадлежащими отношениями уполномоченных органов в этой области (Государственной комиссии по резервам полезных минеральных ископаемых и ГП "ЕНGeoM).

▪ Проведение разведки недр за счёт экономических агентов и приобретение ими земельных участков, до начала эксплуатации недр, исключает возможность передачи месторождений для промышленного освоения на основании конкурса.

▪ Несанкционированное использование земельных участков, прилегающих к карьеру, большинством аудируемых горнодобывающих предприятий.

---

<sup>34</sup> ст. 14 (3) f); ст. 31 (1) f) Кодекса о недрах, и требований, исходящих из Постановления Правительства № 418 от 17.04.2007.

▪ Использование земельных участков для разработки недр осуществляется без изменения назначения земель и без оплаты потерь, связанных с исключением земель из сельскохозяйственного или лесохозяйственного оборота, а органы власти, наделенные функцией мониторинга этой ситуации, не располагают достоверной информацией касательно этой области и не принимают меры для пресечения этих незаконных действий.

▪ Рекультивация земель, пострадавших вследствие добычи полезных ископаемых, осуществляется sporadически. Из 885,24 га земель, на которых завершилась добыча полезных минеральных ископаемых на 31.12.2008, за период 2007-2008 гг., пользователями были запланированы работы по рекультивации на 231,53 га, в результате было рекультивировано лишь 78,57 га, или 34% от запланированной площади.

▪ Не определено учреждение, ответственное за управление горными выработками (шахтами) после добычи полезных ископаемых. Таким образом, не утверждены регламентации о порядке консервации и будущей передаче шахт в управление. На 31.12.2008 г., площадь горных выработок, на которых завершена добыча полезных минеральных ископаемых, составила 250,9 га.

▪ Отходы горнодобывающих предприятий, которые должны были быть утилизированы при рекультивации земли, хранятся на прилегающих к шахтам и карьерам территориях, занимая площади с плодородной почвой, что приводит к постоянному загрязнению водных ресурсов, деградации почв, нерациональному использованию земельных ресурсов. Не установив четких требований к экономическим агентам по использованию отходов, не могут быть выполнены требования Национальной программы использования отходов. Объем производственных отходов, аккумулированных горными предприятиями, по состоянию на 31.12.2008 г., составлял 43861,5 тыс. м<sup>3</sup>.

▪ Отсутствие однозначного подхода центральных специализированных органов (МЭПР и Министерство транспорта и дорожного хозяйства), привели к несанкционированной добычи 186,4 тыс. тонн песка из рек Прут и Днестр ГП „Portul Fluvial Ungheni” на сумму 9,0 млн. леев, за которые не начислен и не оплачен сбор за добычу полезных минеральных ископаемых в сумме 393,2 тыс. леев. Расчеты свидетельствуют, что посредник ООО „Sampdoria”, в 2007-2008 гг., получил от реализации песка, приобретенного у ГП ”Portul Fluvial Ungheni” доход, выраженный разницей между ценой закупки и продажи на сумму 2093,5 тыс. леев, в то же время, ГП „Portul Fluvial Ungheni”, в 2007 году, в результате продажи песка зарегистрировало убытки.

▪ ГП „Calea Ferată din Moldova” осуществляло добычу полезных минеральных ископаемых с нарушениями требований законодательства. Так, при строительстве железнодорожного участка «Кахул - Джурджулешть», по решению местных советов района Кахул (с. Крихана Веке, ком. Манта, с. Вадулуй Исака, с. Колибаш, с. Кышлица Прут, с. Брынза, с. Слободзия Маре)

были разработаны карьеры «грунта» на площади 40,13 га. ОМПУ, выделяя эти земельные участки для добычи полезных ископаемых, превысили свои полномочия, а ГП „Calea Ferată din Moldova” не выполнила существующие процедуры для получения законного права на использование этих недр. ГП „Calea Ferată din Moldova” без разрешения добыло полезные минеральные ископаемые (около 1,9 млн. м<sup>3</sup>) и за 2007–2008 гг. не рассчитало и не оплатило плату за добычу природных ресурсов, а органы, уполномоченные управлять природными ресурсами (Министерство, ГЭИ), не предприняли меры по недопущению нарушений.

Данные о ситуации в отношении рекультивации этих земель являются противоречивыми. Так, Экологическое агентство Кахул считает, что земли использованных карьеров были рекультивированы и используются как пастбища, а Служба земельных отношений и кадастра районного Совета Кахул представила информацию, что эти земли не были рекультивированы.

▪ Хотя законодательство требует регистрации проектов на разработку недр, с последующим представлением их результатов AgeoM, за аудитуемый период, филиалом Компании в Молдове „Redeco” LTD (США) не были представлены отчеты по проектам геологоразведочных работ, зарегистрированные в AgeoM, срок исполнения которых истёк еще в 1999–2008 годы. На просьбу представить уполномоченным органам эти отчеты, они так и не были представлены.

Неприведение в соответствие Концессионного соглашения между Правительством Республики Молдова и компанией по разработке ресурсов „Redeco-LTD” на предмет разведки и разработки ресурсов нефти и газа в Республике Молдова, с существующей правовой базой<sup>35</sup>, с рекомендациями Счетной палаты<sup>36</sup>, обусловили, что компании „Redeco-LTD” и ООО „Valiexchimp” действовали в неопределенности. Также Концессионное соглашение включает положения, отсутствующие в Налоговом кодексе, в Законе о концессии” и в Законе о нормативной цене и порядке купли-продажи земли”<sup>37</sup>, в части освобождения от других налогов и сборов.

В Концессионном соглашении не был четко установлен порядок расчета, оплаты и отчетности по арендной плате за пользование недрами, а также и порядок расчета сроков добычи нефти и газа, что служит основой для установления ставки арендной платы за пользование недрами.

Правительство не учло эти неопределенности и Постановлением Правительства № 1102 от 10.10.2007 г. разрешило передачу уступки прав требования от Компании "Redeco" LTD Компании "Valiexchimp" ООО всех прав и обязанностей, вытекающих из Концессионного соглашения, кроме

<sup>35</sup> Закон № 534-XIII от 13.07.1995 г. „О концессии” (с последующими изменениями; далее – Закон № 534-XIII).

<sup>36</sup> Постановление Счетной палаты „О результатах проверки исполнения договорных обязательств, предусмотренных в концессионном договоре, заключенном 6.07.1995 г. между Правительством Республики Молдова и компанией по разработке ресурсов "REDECO" L.T.D.” (США) на предмет разведки и разработки ресурсов нефти и газа в Республике Молдова”.

<sup>37</sup> Закон № 1308-XIII от 25.07.1997 г. „О нормативной цене и порядке купли-продажи земли” (с последующими изменениями; далее – Закон № 1308-XIII).

прав и обязанностей, относящихся к поиску и разведке ресурсов нефти и газа, без приведения Концессионного соглашения в соответствие с нынешними условиями.

## **2. Управление природными ресурсами органами местного публичного управления осуществлялось на низком уровне.**

▪ Органы местного публичного управления I и II уровня, за период 2007-2008 гг., не проводили проверки использования и охраны недр, не выдавали горные отводы (в том числе для разработки широко распространенных месторождений полезных минеральных ископаемых), не отслеживали работы по разработке недр, не проверяли соблюдение лимитов их использования.

▪ Органы местного публичного управления не имеют официальной и достоверной информации в части:

- существования месторождений полезных ископаемых и подземных вод на их территории;

- кадастра ресурсов недр, учета добычи и переработки полезных ископаемых;

- утверждения лимитов хранения производственных или бытовых отходов;

- природных и искусственных пустот, существующих на их территории;

- компенсации пользователями недр потерь от исключения из сельскохозяйственного оборота земельных участков, на которых расположены шахты и карьеры;

- существования проектов по восстановлению плодородия почв, на которых расположены карьеры.

▪ Не выполнив обязательства по охране недр, некоторые органы местного публичного управления I уровня, принимаемыми решениями способствовали несанкционированной разработке карьеров, позволив добычу полезных минеральных ископаемых при отсутствии у бенефициара горных отводов и лицензий.

## **3. В то время как в некоторых странах сборы за использование природных ресурсов имеют важное значение для доходов бюджета, в Республике Молдова они незначительны, составляя примерно 0,15% от доходов, поступивших в консолидированный бюджет.**

• При получении доходов от сборов за использование природных ресурсов имеются резервы, которые могут быть использованы путем изменения налогооблагаемой базы этих сборов. В 2008 году только одно горное предприятие получило валовую прибыль от добычи полезных ископаемых в сумме 44,1 млн. леев (получив чистую прибыль в сумме 36,2 млн. леев), тогда как общие бюджетные поступления от сборов за добычу полезных ископаемых составили 9,8 млн. леев.

• Установление сборов на единицу исходя из объема добычи и площади подземных сооружений, использованных в целях осуществления другой предпринимательской деятельности, облегчит налоговое администрирование

этих сборов и устранил необходимость в таких понятиях как «балансовая стоимость эксплуатируемого подземного сооружения» и «стоимость добытых полезных ископаемых», которые при отсутствии методологий по их определению, генерируют различные толкования экономическими агентами и позволяют им уклоняться от уплаты сборов в бюджет. Так, было установлено, что стоимость одной единицы добытого полезного ископаемого значительно отличается от одного предприятия к другому. Например, в 2008 году, стоимость одного кубического метра песка колебалась от 17,4 леев до 135,9 леев; дробленого камня – от 20,0 леев до 137,0 леев; бутового камня – от 3,9 леев до 204,6 леев, пиленого известняка (котелец) – от 47,2 леев до 375,4 леев, гравия – от 9,5 леев до 75,6 леев.

• *Сумма поступивших в бюджет сборов за эксплуатацию подземных сооружений в целях осуществления предпринимательской деятельности, не соответствует стоимости государственного имущества, используемого данными пользователями, существующие резервы для взыскания этого сбора (согласно расчетам аудиторской группы) составляют около 8 млн. леев.* Таким образом, из 24 пользователей действующих горных отводов (площадью 618,4 га), предоставленных для эксплуатации подземных сооружений, сборы задекларировали и оплатили лишь 7 пользователей, из которых только один экономический агент, который владеет 2% предоставленных отводов или 12,2 га, рассчитал сборы на сумму 167,8 тыс. леев, или 98% из исчисленных сборов в 2008 году.

➤ **В области подземных вод**

• Органы, наделенные полномочиями по учету и контролю состояния подземных вод (АGeoM, ГЭИ, ОМПУ), не сотрудничают и не сравнивают полученную информацию, что обуславливает отсутствие некоторых достоверных данных в части использования скважин, уровня обеспечения водой населения и состояния подземных вод во всех ответственных органах. Так, инвентаризация водозаборных скважин в республике началась в 1999 году и продолжается до настоящего времени. Результаты инвентаризации и другая имеющаяся информация о состоянии водозаборных скважин, не зарегистрированы в базе данных и не систематизированы для того, чтобы были использованы другими заинтересованными органами (ГЭИ, Агентство „Apele Moldovei”, ОМПУ, ЦПМ). ОМПУ не зарегистрировали в соответствующем порядке в бухгалтерском учете имеющиеся водозаборные скважины.

• Контроль за водными ресурсами осуществляется подразделениями ГЭИ, как правило, на момент запроса разрешения для специального водопользования, а технико-экологическое состояние неэксплуатируемых скважин и скважин, не имеющих разрешения на специальное водопользование, не мониторизируется регулярно ГЭИ.

• Подразделения ГЭИ не применили, в соответствии с имеющимися компетенциями, рычаги административного санкционирования за противоправные действия в области специального использования воды. В

2008 году, из 2195 эксплуатирувавшихся в республике скважин, разрешение на специальное водопользование имелись только по 1159 скважинам, или 52,8%.

- Не в полном объеме были внедрены требования, согласно которым в основе государственной политики в области обеспечения питьевой водой стоит удовлетворение потребностей в питьевой воде путем развития, в первую очередь, централизованных систем, а бурение новых артезианских скважин для использования подземных вод без согласования с организацией, оказывающей услуги по централизованному водоснабжению, запрещается.

- Согласно требованиям Налогового кодекса, сбор за воду устанавливается исходя из способа использования воды (добытой в целях розлива, используемой гидроцентралями, для других целей), что не соответствует существующему порядку ведения учета месторождений подземных вод в АGeoM, по источникам забора (поверхностные или подземные) и / или по ее качественным особенностям (питьевая, техническая, природная и минеральная), что приводит к неэффективному использованию водных ресурсов и уменьшению сбора за воду для экономических агентов, которые используют воду для производства алкогольных и безалкогольных напитков по сравнению с теми, которые разливают в бутылки природную и минеральную воду.

В результате этих неточностей, Государственная налоговая служба применила требования Налогового кодекса по расчету сбора за воду, используемого для разливаемой воды с добавлением сахара и подсластителей или ароматизаторов, по-разному, для различных экономических агентов, из-за чего возникает риск невзыскания доходов в национальный публичный бюджет. Так, ООО „Gelibert” за 2007 и 2008 годы, уменьшило сбор за воду, подлежащий перечислению, на сумму 236,0 тыс. леев.

- Расчет и оплата сбора за воду был произведен, в некоторых случаях, с отклонением от законных требований (ст. 302-305 Налогового кодекса). В результате аудита было выявлено уменьшение платы за воду, в сумме 86,6 тыс. леев.

#### **Рекомендации Парламенту:**

- *пересмотреть законодательство в области, регламентирующей администрирование (поиск, разведка и добыча) подземных природных ресурсов (полезных минеральных ископаемых и подземных вод) для устранения противоречий, неясностей и пробелов в существующем законодательстве.*

- *изменить расчетную базу сбора за природные ресурсы в зависимости от объема добытых полезных ископаемых, исходя из их рыночной стоимости, а также от используемой площади горных выработок;*

- *осуществлять мониторинг деятельности Правительства в этой области, и поручить разработать программу долговременного использования подземных природных ресурсов.*

## Раздел V. Аудиты эффективности

**Аудит эффективности** – это новое расширение области применения финансового аудита. Согласно стандартам INTOSAI, аудит эффективности представляет собой независимую оценку измерения, в котором деятельность, программа или организация функционирует в условиях действенности и эффективности, с соблюдением принципа экономичности.

Целью аудита эффективности является получение релевантной информации, касающейся порядка внедрения и последствия публичной деятельности. Сегодня недостаточно, что публичные деньги должны быть использованы согласно законодательным положениям. Они должны быть использованы и в условиях экономичности, эффективности и действенности.

Имея четкий мандат, предусмотренный органическим законом, Счетная палата внедряет в течение последних 2 лет, наиболее современные практики аудиторования эффективности, используемые в международном плане, выходя навстречу потребностям молдавского общества использовать оптимально публичные средства, в том числе фонды финансовой помощи Европейского союза и других международных организаций.

За отчетный период Счетная палата осуществила 5 аудитов эффективности на 39 субъектах, с составлением отчетов аудита, констатации, выводы и рекомендации которых, после дискуссий и рассмотрения в рамках соответствующих субъектов, а также и на пленарных заседаниях Счетной палаты, были направлены Парламенту, Правительству и вовлеченным в аудит центральным и местным публичным органам.

Три из пяти проведенных аудитов эффективности были результатом принятия Республикой Молдова ряда обязательств перед Комиссией Европейского Союза, а также обязательств, взятых Счетной палатой перед INTOSAI и партнерами по стратегическому развитию и направлены на следующие области публичного интереса:

- система социальной помощи;
- система первичной медицинской помощи;
- окружающая среда (управление твердыми бытовыми отходами).

Два других аудита эффективности были направлены на виноградно-винодельческую область, которая представляет собой важный сектор национальной экономики.

### V.1 Аудит эффективности системы социальной помощи «Существуют возможности для улучшения эффективности и результативности процесса предоставления социального пособия»

Социальная помощь – это часть национальной системы социальной защиты, в рамках которой государство и гражданское общество берут на себя обязательства по предупреждению, уменьшению или устранению временных

или постоянных последствий некоторых событий, рассматриваемых как социальные риски, которые могут создать ограничения или социальное исключение лиц и семей, находящихся в трудном положении.

Согласно Закону о социальной помощи<sup>38</sup>, право на социальную помощь имеют граждане Республики Молдова в зависимости от уровня совокупного дохода на одно лицо.

Система предоставления социальной помощи основывалась и основывается на принципе категорий (около 13 видов социальной помощи в денежной форме), без учета уровня доходов и благосостояния, уровня жизни и специфических потребностей получателей.

Для обеспечения устранения социального неравенства путем перераспределения средств в пользу наиболее нуждающихся слоев населения, а также и для выполнения взятых обязательств в рамках Программы реформ для экономического роста и сокращения бедности в Молдове, поддержанной Всемирным банком, Правительство утвердило Концепцию повышения эффективности социальной помощи и Программу повышения эффективности социальной помощи на 2008-2010 гг.

Разработка и внедрение нового механизма выплаты социальных пособий, основанного на оценке среднемесячного совокупного дохода, рассчитанного для семьи, и на гарантированном минимальном ежемесячном доходе, послужило основой для принятия 13 июня 2008 года Парламентом Закона о социальном пособии.

Закон о социальном пособии<sup>39</sup> регламентирует правовую базу обеспечения равных возможностей малоимущим семьям посредством назначения социального пособия на уровне, гарантированном государством. Целью настоящего закона является обеспечение малоимущим семьям минимального гарантированного ежемесячного дохода посредством назначения социального пособия, установленного исходя из оценки совокупного среднемесячного дохода семьи и ее потребностей в социальной помощи.

### ***Этапы внедрения Закона***

Закон о социальном пособии предусматривает поэтапный переход к новой системе социальной помощи, а именно:

- а) семьям, в которых хотя бы один из членов имеет группу инвалидности – с 1.10.2008 г.;
- б) семьям с одним или более детьми – с 1.01.2009 г.;
- в) остальным семьям – с 1.07.2009 г.

Министерство труда, социальной защиты и семьи, которое дирижирует процессом разработки и внедрения государственной политики в сфере

---

<sup>38</sup>Закон о социальной помощи № 547-XV от 25.12.2003 г. (далее – Закон о социальной помощи).

<sup>39</sup>Закон о социальном пособии № 133-XVI от 13.06.2008 г. (далее – Закон о социальном пособии).

социальной защиты, зарегистрировало существенный прогресс по внедрению данного закона:

- В декабре 2008 года из государственного бюджета в качестве социального пособия было выделено 50,0 тыс. леев. На 2009 год, в государственном бюджете было запланировано 116,1 млн. леев, для выплаты социального пособия получателям.

- За октябрь 2008 – октябрь 2009 года, было зарегистрировано 51170 заявлений, из которых 33260 (или примерно 65%) были утверждены к оплате.

- Министерство способствовало принятию на работу и обучению социальных ассистентов, играющих важную роль в системе социальной помощи, в том числе по выполнению закона.

- Были разработаны и утверждены необходимые для внедрения закона нормативные акты.

- Были предприняты действия по популяризации новой системы социальной помощи, направленной на наиболее нуждающиеся слои населения и др.

- Вопреки приложенным усилиям, внедрение Закона о социальном пособии в административно-территориальном разрезе происходило неравномерно.

### ***Предпосылки проведения аудита***

Проведение Счетной палатой аудита эффективности системы социальной помощи, ориентированной исключительно на оценку процесса внедрения Закона о социальном пособии, было продиктовано его значением в части применения нового вида социальной помощи, предоставленной лишь после тестирования реальных доходов и уровня благосостояния семьи заявителя, для обеспечения более эффективного использования средств для социальной помощи. Учитывая вышеуказанное, а также взятые обязательства в соответствии с Матрицей показателей эффективности, Соглашением о финансировании между Правительством Республики Молдова и Европейской комиссией, подписанным 2 июля 2008 года в Кишинэу, для получения средств бюджетной помощи, Счетная палата предложила определить, есть ли проблемы, которые препятствуют внедрению закона и если существуют, какие действия необходимо предпринять для решения соответствующих проблем.

### **Констатации аудита**

Счётная палата установила, что, несмотря на то, что при внедрении Закона о социальном пособии были достигнуты результаты, существуют возможности для дальнейшего его улучшения и создания более эффективной и действенной системы социальной помощи. Вследствие аудита, были идентифицированы определенные проблемы, исправление которых может способствовать улучшению эффективности и результативности программы социальной помощи.

➤ **Об организации порядка установления социальной помощи**

▪ Согласно ст. 18 (2) с) Закона о социальном пособии, Правительство в шестимесячный срок (до января 2009 года), должно было разработать законодательную базу и создать необходимые условия для организации в составе Министерства социальной защиты, семьи и ребенка Социальной инспекции, уполномоченной осуществлять оценку и мониторинг процесса реализации настоящего закона. Несмотря на то, что Постановлением Правительства № 1178 от 17.10.2008 г. в список учреждений, подведомственных Министерству социальной защиты, семьи и ребенка была включена Социальная инспекция, фактически она не была создана.

▪ Система социальной помощи не располагает достаточным персоналом для выполнения Закона о социальном пособии. Несмотря на то, что в целом по стране на одну занятую должность социального ассистента приходится в среднем 3078 жителей, в территориальном аспекте установлена нехватка персонала для внедрения Закона о социальном пособии, а слишком большой объем работы может воспрепятствовать своевременному и качественному выполнению необходимой деятельности.

▪ Большинство социальных ассистентов не имеют соответствующего образования. По различным причинам, включая оплату труда, соблюдать данное требование весьма сложно. На квалификацию социальных ассистентов влияет и большой уровень их текучести.

▪ 6 из 7 аудитированных УСО/ОСО четко не обозначили обязательства и ответственности. Так, несмотря на то, что некоторые работники занимаются обработкой заявлений о предоставлении социального пособия, соответствующие обязательства и ответственности не установлены в их должностных обязанностях.

Из-за нечеткого определения полномочий и ответственности неясно, кто должен осуществлять контроль и обеспечивать качество при внедрении Закона о социальном пособии. В результате, аудиты и проверки, проведенные ранее другими органами управления, выявили: незаполненные заявления, к которым не приложены все предусмотренные в установленном порядке документы; заявления с исправлениями, без подписи заявителя; утвержденные заявления, содержащие ошибочные данные. Вышеизложенные факты свидетельствуют о неудовлетворительной проверке социальным ассистентом данных, представленных заявителем, а в некоторых случаях социальный ассистент не располагает инструментами и рычагами, которые позволили бы проведение полного контроля.

▪ Несмотря на то, что Положение о порядке установления и выплаты социального пособия предусматривает, что проверка на дому осуществляется представителем Управления/Отдела социального обеспечения и защиты семьи, эта процедура осуществлялась редко. Так, аудитуемыми субъектами, за период октябрь 2008 года – октябрь 2009 года, на дому было составлено 688 социальных анкет, что составляет лишь 10,1% от общего количества заявлений, поданных заявителями и утвержденных к оплате.

- УСО/ОСО не осуществляют сверку списков получателей социального пособия со списками умерших лиц. Так, при выборочной сверке списков на выплату социального пособия (учитывая период неполучения суммы перечисленного социального пособия) установлены случаи неисклучения из данных списков умерших лиц. Отсутствие адекватного контроля на уровне Управлений/Отделов социального обеспечения и защиты семьи способствует образованию неполученных и находящихся на счетах финансовых учреждений остатков.

- Роль социального ассистента имеет двойственный характер: он ответственен за определение лиц, нуждающихся в социальном пособии, оказывает помощь при составлении заявления на предоставление социального пособия, а также оценивает ситуацию/достоверность указанных заявителем в заявлении данных, в рамках визита на дом, и при составлении социальной анкеты. При отсутствии адекватных процедур контроля и четко установленной системы мониторинга, данный факт обуславливает возможность рисков мошенничества и ошибок.

- ***О выплате социального пособия***

- Выплата социального пособия осуществляется НКСС через подразделения «Banca de Economii». Несмотря на то, что выплата социального пособия в среднем составила 98,3%, остатки средств на конец месяца изменяются и имеют тенденцию к накоплению в банке. Эти средства не получены получателями в кратчайшие сроки с момента их перечисления в банк. Выявленные причины различны. Так, на 31.10.2009 г., остаток социального пособия, неполученного 1870 получателями, составлял 1493,5 тыс. леев.

- ***О предоставлении социального пособия получателям, имеющим статус безработного***

Несмотря на то, что Управления/Отделы социального обеспечения и защиты семьи первоначально проверяют, зарегистрированы ли заявители социального пособия (в том числе члены их семей) в качестве безработных, впоследствии не проверяется ежемесячно, числятся ли эти лица и далее в списках безработных, существует риск осуществления выплаты лицам, не имеющим права на него. В 6 аудитированных районах были установлены 68 случаев выплаты социального пособия получателям, которые не были указаны в списках безработных, выплаченная сумма составила 97,0 тыс. леев.

- ***О препятствиях при получении социального пособия***

Порядок исчисления дохода от использования сельскохозяйственных земель нуждается в пересмотре, поскольку не определяет фактически полученный доход и имеет прямое воздействие на решение о предоставлении социального пособия. Несмотря на то, что для определения дохода, полученного от использования земельного участка, используется расчёт

чистого дохода, исчисленного в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства № 514 от 10.05.2007<sup>40</sup>, он не обеспечивает оценку реальных доходов. Аудитом, проведенным в 5 районах, установлено, что часть земель сельскохозяйственного назначения обрабатывается крупными агрохозяйствами, арендующими земли у физических лиц.

- Не определен термин «нанятый за свой счет в сельском хозяйстве», в целях недопущения возможной демотивации людей в поиске работы взамен социального пособия. При подаче заявления на предоставление социального пособия, статус занятости семьи, владеющей приусадебным участком (по 1-2 взрослому члену), был определен как «нанятый за свой счет в сельском хозяйстве». Фактически, нет ни одного нормативного акта, определяющего понятие «нанятый за свой счет в сельском хозяйстве».

- При определении „общее хозяйство” и „отдельное хозяйство”, а также правильного применения этих понятий, социальный ассистент, в процессе рассмотрения заявлений на предоставление социального пособия, сталкивается с проблемами, связанными с составом, местом прописки и местом проживания семьи. Справка о составе семьи не всегда соответствует реальной ситуации членов семьи. В настоящее время существенная часть социальных ассистентов устанавливает состав семьи только на основании справки о составе семьи и по критерию совместного проживания, тогда как доходы могли не быть использованы совместно.

- Некоторые органы местного публичного управления необоснованно ограничивают право на получение социального пособия, отказывая заявителям-должникам по оплате местных налогов в выдаче необходимых справок для получения социального пособия.

- Социальные ассистенты имеют различные мнения об использовании показателей благосостояния. Некоторые утверждают, что данные показатели непригодны для правильной и объективной оценки заявителей, другие, наоборот, заявили, что показатели благосостояния важны для определения уровня жизни заявителя, а часть считает их препятствием на пути предоставления социального пособия. В ряде случаев не является справедливым то, что некоторые заявители не указывают в заявлениях о владении в собственности сельскохозяйственной техники, в некоторых случаях долгосрочные объекты зарегистрированы за другим владельцем.

- Были установлены ошибки при предоставлении социального пособия, будучи выявлены случаи, когда некоторым получателям социального пособия были предоставлены и выплачены нерегистровано 127,5 тыс. леев.

- Сохраняется проблема невозможности проверки социальными ассистентами информации, задекларированной заявителем в части случайных и сезонных заработков, перечислений из-за границы, банковских вкладов или вкладов в любом другом финансовом учреждении.

---

<sup>40</sup> Постановление Правительства № 514 от 10.05.2007 г. «Об утверждении некоторых нормативных актов»

## V.2. Аудит эффективности системы первичной медицинской помощи

Преобразование системы здравоохранения в Республике Молдова было ориентировано на приоритетное развитие первичной медицинской помощи путем разделения больничных и специализированных служб от амбулаторных. Реформа службы первичной медицинской помощи утверждена и проводится в соответствии с Национальной политикой в области здоровья Республики Молдова<sup>41</sup> и Стратегией развития системы здравоохранения на период 2008-2017 г.г.<sup>42</sup>. Несмотря на недостаточный уровень обеспечения необходимыми ресурсами (трудовыми, технико-материальными, технологическими и др.), были сделаны важные шаги в создании благоприятной среды для семейной медицины и для реформ в данной области. Семейная медицина узаконена, а первичная медицинская помощь считается приоритетной и занимает первую ступень в системе здравоохранения. Первичная медицинская помощь (ПМП) предоставляет доступность и непрерывность и имеет самое большое влияние на показатели здоровья. При этом, отсутствие финансовой автономии лиц, оказывающих первичную медицинскую помощь, является самым большим барьером в развитии первичной медицинской помощи, которая продолжает сталкиваться с целым рядом проблем.

Первым шагом в преобразовании системы ПМП, предпринятым Министерством здравоохранения, местными органами публичной власти и другими структурами, было юридическое разделение первичной медицинской помощи на уровне районов, начиная с 1.01.2008 г., когда были созданы Центры семейных врачей (ЦСВ), со статусом юридического лица и финансовой автономии. Следующим шагом, предпринятым органами местной публичной власти в результате принятых решений, была оценка соответствия учреждений первичной медицинской помощи критериям деятельности в условиях автономии, с юридическим отделением от ЦСВ путем создания Центров здоровья (ЦЗ).

### **Обоснование аудиторских мероприятий**

Проведение Счетной палатой аудита эффективности системы первичной медицинской помощи было направлено на оценку эффективности процесса внедрения и развития учреждений первичной медицинской помощи после их юридического отделения от больничных учреждений и было мотивировано необходимостью повышения роли и авторитета первичной медицинской помощи в системе здравоохранения, а также автономией учреждений, оказывающих первичную медицинскую помощь, в управлении финансовыми ресурсами данной системы. Учитывая данный факт, а также

---

<sup>41</sup> Постановление Правительства № 886 от 6.08.2007 г. «Об утверждении Национальной политики в области здоровья» (далее – Национальная политика в области здоровья).

<sup>42</sup> Постановление Правительства № 1471 от 24.12.2007 г. «Об утверждении Стратегии развития системы здравоохранения на период 2008-2017 гг.» (далее - Стратегия развития системы здравоохранения).

взятые обязательства согласно Матрице политик, в соответствии с Соглашением о финансировании между Правительством Республики Молдова и Европейской комиссией, подписанным в Кишинэу 25 февраля 2009 года, для получения средств, финансируемых посредством механизма бюджетной поддержки в целях обеспечения процесса внедрения Программы «Поддержка реформ в секторе здравоохранения Молдовы». Счетная палата инициировала аудит эффективности системы первичной медицинской помощи с целью установления, существуют ли проблемы, ограничивающие эффективность системы и если существуют, какие меры необходимо предпринять для решения данных проблем и как центральные отраслевые органы и учредители осуществляют мониторинг системы первичной медицинской помощи.

### **Констатации аудита**

Правительство приняло решение об отделении первичной медицинской помощи от госпитальной медицинской помощи, для обеспечения более широкого доступа населения к первичной медицинской помощи. Первые шаги, предпринятые Министерством здравоохранения, органами местного публичного управления и другими органами по децентрализации системы первичной медицинской помощи на районном уровне начались 01.01.2008 г., когда были созданы районные ЦСВ, со статусом юридического лица и финансовой автономии.

Несмотря на то, что в результате децентрализации системы первичной медицинской помощи было реализовано много, существуют еще возможности для улучшения системы и повышения эффективности и результативности. В частности, было установлено, что:

- Нехватка медицинского персонала ограничивает эффективность системы первичной медицинской помощи. Например, существующее количество медицинского персонала (врачи и медицинские сестры) не соответствует нормам, установленным Министерством здравоохранения. В целом существует избыток врачей в городских населенных пунктах, в то время как в сельской местности ситуация обратная, что касается медицинских сестер, их количества в городах не хватает, а в некоторых селах их больше, чем предусмотрено нормами. Нехватка врачей в сельской местности обострена уменьшением количества работающих семейных врачей, а также наличием большого количества врачей, приближающихся к пенсионному возрасту. Самыми уязвимыми из-за низкого уровня обеспечения семейными врачами являются районы: Кантемир – 40,3%; Чимишлия – 44,8 %; Хынчешть – 43,3 %; Ниспорень – 46,3 %; Резина – 50,7%, что привело к превышению нормы обслуживания пациентов в некоторых случаях до 5,5 раз или 8500 пациентов на 1 семейного врача.

Графики посещения семейным врачом в большинстве населенных пунктов не исключают их совпадения, а врач физически не может обеспечить прием пациентов одновременно в нескольких населенных пунктах.

- Несмотря на то, что предусмотрены льготы для привлечения в сельскую местность молодых специалистов с медицинским образованием, данные меры не привели к ожидаемым результатам. За период 2008-2009 г.г., получили льготы в сумме 2995,7 тыс. лей 89 молодых специалистов, из которых 13 человек покинули систему, возместив 114,3 тыс. лей. Механизм обеспечения молодых специалистов бесплатным жильем не функционирует. В 2008-2009 годах ни один специалист не получил жилье.

- Некоторые руководители учреждений не запрашивают у Министерства здравоохранения распределения необходимого количества медицинского персонала, поддерживая совмещение функций, оплата труда которых в некоторых случаях составляет от 5,2 тыс. лей до 10,2 тыс. лей.

- Несмотря на выделение финансовых средств для повышения квалификации врачей, использование их в данных целях ограничено. Нехватка медицинского персонала и ограниченное использование средств для повышения квалификации негативно влияет на эффективность системы первичной медицинской помощи. Данный показатель в 2008 и 2009 годах, составил в среднем по республике только 0,9 % и, соответственно, 0,81% от фонда заработной платы, что ограничивает эффективность системы первичной медицинской помощи.

- Одной из основных целей создания системы ПМП являлось обеспечение широкого доступа граждан к медицинским услугам. Несмотря на то, что существуют стандарты, касающиеся доступа к услугам, было установлено, что еще есть возможности по существенному улучшению доступа к услугам ПМП. В некоторых населенных пунктах, например, граждане должны преодолевать большие расстояния для получения услуг ПМП, тогда как данные услуги можно получить в учреждениях, находящихся в непосредственной близости из соседних административно-территориальных единиц. Данная ситуация возможна из-за неприменения механизмов предоставления услуг ПМП для некоторых местностей административно-территориальной единицы от учреждений из других административно-территориальных единиц, географически расположенных более выгодно для пациентов.

- Предстоит более широкое обеспечение мероприятий, касающихся профилактики, визитов врачей, ухода и лечения на дому пациентов, а также и высокоэффективных медицинских услуг, предусмотренных единой Программой. Несмотря на то, что количество посещений с профилактической целью возросло, количество граждан, которые прошли профилактический контроль, уменьшается, а объем высокоэффективных медицинских услуг за 2009 год, оказанных ПМСУ Республиканским медицинским диагностическим центром, не был выполнен на сумму 2221,8 тыс. леев, из-за сложного механизма распределения и перераспределения объемов запрограммированных услуг по районам, не обеспечив доступ населения к гарантированным услугам.

- Некоторые учреждения ПМП, помимо распределения компенсированных медикаментов, частично компенсированных и для излеченных случаев, осуществляют также и продажу фармацевтических препаратов, что отвлекает средний медицинский персонал от выполнения непосредственных обязанностей.

- Формальностью остается выбор врача и регистрация пациента у семейного врача на основании поданного заявления, что в значительной мере основывается на административных и территориальных принципах.

- Многие помещения учреждений ПМП, которые не являются автономными, не соответствуют стандартам функционирования, полностью изношены или находятся в плачевном состоянии, что обусловлено следующими факторами: (i) некоторые органы местного публичного управления не способствуют обновлению некоторых помещений; (ii) органы местного публичного управления воздерживаются ремонтировать или обновлять здания, которые не являются их собственностью; (iii) запланированные резервы для восстановления и оснащения оборудованием зданий учреждений ПМП использованы не по назначению.

Решение всех проблем неавтономных учреждений ПМП требует непосредственного участия администрации районных ЦСВ, тем самым снижается оперативность их решения.

Содержание некоторых помещений, площади которых превышают установленные нормативы, приводит к неэффективным расходам.

За аудитуемый период доходы системы ПМП несущественно снизились, в то время как уровень осуществления расходов возрос приблизительно на 20%. Аудитом было установлено, что ПМСУ ПМП должны улучшить порядок планирования, управления и учета финансовых средств, разработав и утвердив в этих целях политику бухгалтерского учета и соответствующие бизнес-планы. Также нуждаются в решении и проблемы, касающиеся создания уставного капитала ПМСУ ПМП, оптимизации расходов, касающихся административного и хозяйственного персонала, а также дебиторских и кредиторских задолженностей. Аудиторы рекомендуют консолидацию внутреннего контроля, в частности, по предоставлению платных медицинских услуг, а также в области государственных закупок.

- Существуют наглядные примеры эффективности в деятельности некоторых учреждений первичной медицинской помощи, которые должны поддерживаться, при стремлении поддержать юридическое разделение системы первичной медицинской помощи от районных ПМСУ ЦСВ на местном уровне.

- Несмотря на то, что существуют ЦЗ, которые соответствуют критериям для юридического разделения, в 2009 году не был создан ни один автономный ЦЗ, что обусловлено тремя основными причинами: i) ограниченные менеджерские возможности и нежелание брать на себя ответственность; ii) недостаточность информации о преимуществах автономии и процедуре юридического выхода из состава районных ЦСВ; iii)

некоторые руководители ЦЗ не понимают цель реформы и удовлетворены настоящими условиями деятельности, без дополнительной ответственности.

- Выявление ситуации, когда 21 районный ЦСВ и 4 автономных ЦЗ управляют имуществом учредителя на сумму 289,0 млн. леев, в отсутствие договора по передаче в пользование имущества, согласно действующему положению, создает высокий риск по возможному отчуждению, залогу, ликвидации и уничтожению имущества учредителя.

- Министерство здравоохранения добилось результатов в процессе стандартизации медицинских услуг, разработав 20 стандартных протоколов и 92 клинических протокола.

В то же время, существуют возможности улучшения мониторинга системы ПМП центральными отраслевыми органами, а также и учредителями. Например, было установлено, что существуют 2 учреждения ПМП, которые функционируют без необходимой аккредитации, другие учреждения не включены в утвержденные схемы организаций.

Также установлено, что Министерство здравоохранения не установило механизм по отбору и назначению менеджеров структурных подразделений в рамках районных ЦСВ, а показатели эффективности, установленные Министерством здравоохранения и НМСК, фактически не отражают эффективность системы первичной медицинской помощи.

Остается слабо развитым партнерство публичных и частных структур при оказании услуг первичной медицинской помощи.

- Для роста эффективности системы первичной медицинской помощи необходимо, чтобы информационные технологии были использованы семейными врачами как можно шире. Не все ПМСУ ЦСВ предприняли необходимые меры для обеспечения доступа семейных врачей к АИС «ОСМП», что увеличивает риск оказания медицинских услуг незастрахованным лицам, а также и регистрацию пациента у двух и более семейных врачей. Вместе с тем, отмечены главные причины неиспользования информационных технологий медицинским персоналом: 1) не обеспечены компьютерами; 2) не имеют доступа к интернету; 3) не располагают необходимыми знаниями. ПМСУ ЦСВ располагают достаточными административными и финансовыми (резервы ПМСУ) рычагами для решения данной проблемы.

***Развитие инфраструктуры системы ПМП и достижение прогресса были приоритетно обусловлены поддержанием и развитием инфраструктуры только на районном уровне, в мун. Кишинэу и пригороде. В то же время в сельской местности достигнуты незначительный прогресс.***

#### ***Рекомендации Парламенту:***

- поручить Правительству осуществлять мониторинг и реализацию, совместно с местными органами власти, процесса преобразования системы здравоохранения в Республике Молдова, утвержденной и предусмотренной

### **V.3 Аудит эффективности в области окружающей среды - управление твердыми бытовыми отходами "Необходимы улучшения регламентирования системы управления и утилизации твердых бытовых отходов в Республике Молдова"**

Окружающая среда - это область, которая представляет интерес для всего общества, так как обуславливает жизнь в целом и человека в частности. Твёрдые бытовые отходы являются фактором, который влияет непосредственно на окружающую среду, а несоответствующее управление ими определяет загрязнение всех компонентов окружающей среды – почвы, воды, воздуха, фауны, флоры и т.д. В Республике Молдова важной проблемой, связанной с окружающей средой, является воздействие от увеличения количества образованных отходов и площади для их хранения.

Мониторинг качества компонентов окружающей среды, обеспечения охраны окружающей среды и регулирования использования природных ресурсов входит в компетенцию Министерства окружающей среды, а государственный экологический контроль над соблюдением законов и нормативных актов в области охраны окружающей среды, включая управление отходами, осуществляется Государственной экологической инспекцией, подведомственной ему структурой. Государственный надзор за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований в области управления отходами осуществляется Министерством здравоохранения, посредством подразделений Национального научно-практического центра превентивной медицины. Главную роль в управлении отходами на местном уровне занимают местные органы публичного управления.

#### **Мотивация аудита**

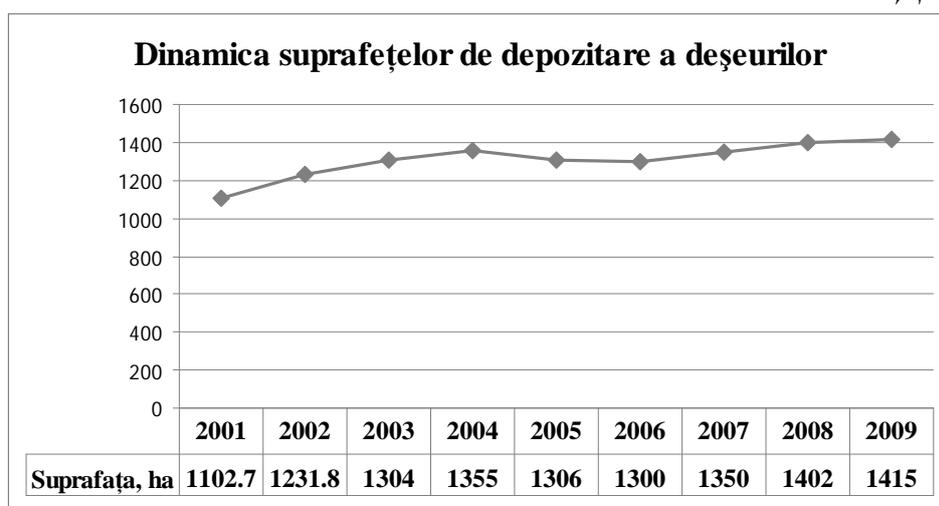
Недостатки системы управления отходами каждой страны являются вопросом национальной важности и, как следствие, представляет интерес для ВУА. Вот почему Счетная палата, руководствуясь наилучшими достижениями международных практик и примером соседних стран, инициировала первую аудиторскую миссию окружающей среды, выбрав область твёрдых бытовых отходов. Целью аудита была оценка эффективности существующей системы регламентирования и управления твердыми бытовыми отходами, сбора и удаления их и её способность свести к минимуму неблагоприятное воздействие на окружающую среду утилизации отходов, а также и внесение рекомендаций по исправлению положения. Аудит проводился в Министерстве окружающей среды, с накоплением доказательств у органов власти, входящих в институциональную структуру по управлению отходами.

### Констатации аудита

▪ Согласно зарегистрированным данным, в 2009 году общее число свалок твердых бытовых отходов (мусорки) увеличилось на 109 по сравнению с 2008 годом, составив 1868 свалок, из которых только 55% (1026) являются узаконенными свалками (на 45 больше, чем в 2008 году).

Площадь, занимаемая свалками, в 2009 году увеличилась на 312,3 га по сравнению с 2001 годом, составив 1415,0 га, из которых 971,7 га – узаконенные свалки, и 443,3 га – нелегальные свалки. Данная ситуация представлена в Диаграмме № 1.

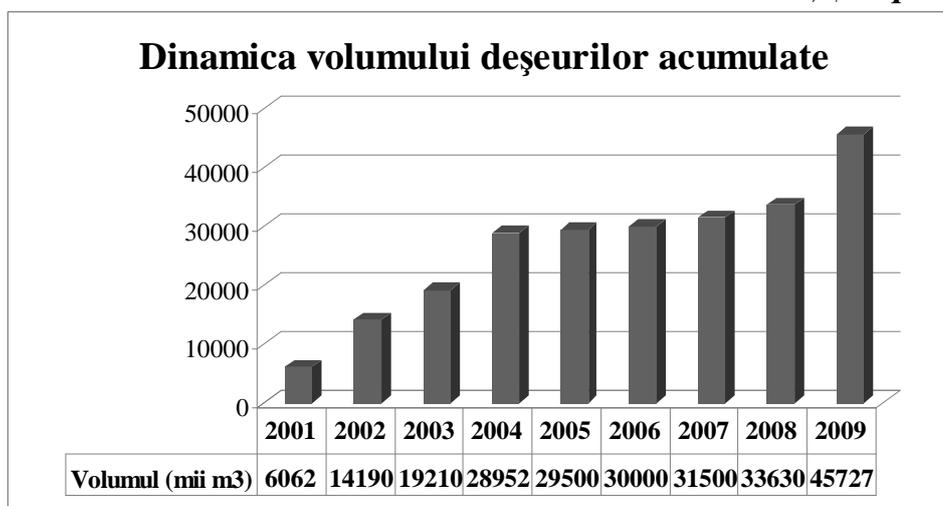
*Диаграмма № 1*



Источник: Ежегодник ГЭИ за 2009 год «Охрана природы в Республике Молдова»

▪ Объем бытовых отходов, накопленных в 2009 году на платформах/свалках, увеличился по сравнению с 2001 годом, на 39,7 млн. м<sup>3</sup>, составив в конце 2009 года 45,7 млн. м<sup>3</sup>. Ситуация представлена в Диаграмме № 2.

*Диаграмма № 2*



Источник: Ежегодник ГЭИ за 2009 год «Охрана природы в Республике Молдова»

▪ Одной из основных проблем является изменение морфологической структуры отходов за последние 10 лет, в которой увеличилась доля отходов, производимых из пластмассы, стекла и т.п. Таким образом, складированные отходы содержат и отходы с длительным периодом разложения, таким как: полиэтиленовые пакеты (100-1000 лет), отходы из стекла (1000-4000 лет). Хранение таких отходов, которые не разлагаются с течением времени, приводит к загрязнению почвы и невозможности использования таких земельных участков в течение длительного времени.

Несмотря на то, что согласно Национальной программе использования отходов производства и потребления<sup>43</sup> были предусмотрены меры по отдельному сбору отходов, они не были выполнены.

Проекты, финансируемые в 2008-2009 годы из НЭФ (40 проектов), на общую сумму 7415,2 тыс. леев, были предусмотрены для создания свалок для отходов, для приобретения транспортных средств, для строительства платформ предварительного сбора отходов и закупки контейнеров, не были профинансированы проекты по внедрению отдельного сбора отходов, с их последующей обработкой.

▪ Высоким риском для окружающей среды в Республике Молдова является хранение отходов на земле (наиболее часто используемый метод для удаления отходов), потому что в результате распада они становятся опасными, причиняя вред в результате инфильтрации токсинов в почву и выбросов газов в атмосферу. В то же время, хранение осуществляется в отсутствие регламентированных процедур по отбору, строительству (благоустройству) и утверждению земельных участков (мест) для утилизации отходов, что привело к созданию ряда неадекватных мусорных свалок.

▪ Большинство органов местной публичной власти не имеют службы по сбору, транспортировке и хранению твердых бытовых отходов, в результате чего отходы эвакуируются дезорганизованно (в некоторых случаях, самим населением), в неположенные места, создавая множество нелегальных свалок. Ежегодно выявляются около 3000 таких свалок площадью свыше 400 га.

▪ Такая проблема была установлена и в мун. Кишинэу, относительно городской свалки, с. Цынцэренъ, р-на Анений Ной, эксплуатационный период которой истекает в конце 2010 года, а муниципальный Совет Кишинэу не имеет решений по данному разделу.

Одним из намерений по решению данной проблемы было заключение договора на строительство завода по сжиганию отходов, однако не существует регламентаций, касающихся строительства, лимита выбросов в воздух, а также и разрешения на его деятельность.

▪ Вызывает беспокойство и проблема медицинских отходов, для которых не были созданы условия сжигания и не были построены

---

<sup>43</sup> Постановление Правительства № 606 от 28.06.2000 "Об утверждении Национальной программы использования отходов производства и потребления"

крематории. Отсутствие крематориев и печей для сжигания усугубляет ситуацию в области складирования отходов, из-за риска загрязнения почвы и воды вследствие утилизации инфекционных отходов. Таким образом, больницы вынуждены эвакуировать отходы, в том числе и инфекционные отходы, на мусорные свалки для бытовых отходов. В некоторых больницах существуют печи для сжигания, но из-за отсутствия регламентирования и требований к ним, невозможно оценить воздействие от их деятельности, а также невозможно определить и соотношение между пользой и вредом, нанесенным окружающей среде. Вместе с тем, в районах, где не существует служб ритуальных услуг, больницам не удается захоронить патоморфологические отходы, практикуя передачу их физическим лицам, которые должны их хоронить.

Результаты аудита свидетельствуют, что причинами существования проблем в данной области были следующие:

- Законодательство по разделу, регламентирующему твердые бытовые отходы, содержит много недостатков, пробелов и несовершенств правовых норм, которые лишены уточнений или превышены.

- На национальном уровне не существует основная стратегия управления отходами и порядок оптимизации мест для их утилизации, не были проведены какие-либо официальные оценки потребностей республики, настоящей ситуации и возможностей по ее улучшению.

- Система мониторинга не обеспечивает предотвращение и своевременное устранение негативных последствий твердых бытовых отходов, причинами являются: неисчерпывающее распределение ответственностей публичных органов власти для всех уровней и для всех областей и отраслей деятельности, отсутствие соответствующих рычагов и методов их исполнения, а также и регламентированных критериев.

- Государство не располагает достаточными технологическими возможностями для сбора, переработки и рекуперации отходов, а также для их использования как вторичное сырье в других технологических процессах, что определяет факт попадания большинства отходов на мусорные свалки, с содержанием полезного сырья, такого как: стекло, металл, бумага, пластик, в том числе и медицинских отходов, которые являются потенциально инфекционными.

- Не существует политик по регламентированию цен для эвакуации отходов, которые включали бы и затраты на содержание и рекультивацию свалок. Не были определены процедуры по разработке нормативов складирования отходов, а также лимиты размещения отходов, хотя это предусмотрено законодательством.

- Не в последнюю очередь, нужно отметить и отсутствие ответственности значительной части населения всех возрастов, которая не осознает опасность продолжающейся деградации окружающей среды, непосредственно влияющей на здоровье всего общества.

## **Выводы и рекомендации**

Существующая система регламентирования и управления сбором и утилизацией твердых бытовых отходов Республики Молдова не является эффективной и не минимизирует воздействие на окружающую среду удаления отходов. Для исправления ситуации, необходимо принять срочные и конкретные меры: обновление законодательства, в соответствии с наилучшими достижениями европейских практик; разработка стратегии управления отходами, с определением источников финансирования для ее внедрения; исчерпывающее распределение обязанностей институциональной системы регламентирования и управления отходами; определение процедур для благоустройства мусорных свалок, с введением требований по проектированию и строительству, по разрешению эксплуатации мусорных свалок, а также для последующего учета мест размещения; разработка методологии определения цен для покрытия затрат по сбору и размещению отходов, которые включали бы и затраты для закрытия и рекультивации свалок; определение институциональной системы для создания служб коммунальных услуг в сельских местностях; регламентирование условий (возможностей) по раздельному сбору отходов и по передаче их для переработки; определение приоритетов, в территориальном разрезе (места, объекты), которые должны быть профинансированы за счет НЭФ; регламентирование требований для сжигания отходов; принятие срочных мер по поддержке публичных санитарно-медицинских учреждений в области соответствующей утилизации медицинских отходов.

### **V.4 Аудит эффективности Программы восстановления и развития виноградарства и виноделия на 2002-2020 гг., в том числе создания и использования Фонда по поддержке закладки виноградных насаждений.**

Виноградарство является стратегической отраслью для Республики Молдова, важным источником экспорта и формирования государственного бюджета. Программа восстановления и развития виноградарства и виноделия, утвержденная Постановлением Правительства № 1313 от 07.10.2002, имеет главной целью восстановление и создание современной отрасли по производству виноградно-винодельческой продукции высокого качества, конкурентоспособной на рынках сбыта и имеющую высокую экономическую эффективность. Задача Программы состоит в приостановлении кризисных процессов и катастрофического снижения площадей виноградников, сбора винограда, объема производства и реализации винодельческой продукции. В программе предусмотрена посадка и, одновременно, выкорчевка этих же площадей вырожденных виноградников.

В соответствии с Программой, на национальном уровне, Агропромышленный департамент „Moldova-Vin” (с 2004 г. Агропромышленное агентство „Moldova-Vin”) являлось центральным отраслевым органом, уполномоченным разрабатывать законодательную базу, необходимую для эффективной деятельности экономических агентов; координировать и регулировать устойчивое развитие виноградно-винодельческого комплекса на макроэкономическом уровне; обеспечивать научно-техническую поддержку, поддерживать производителей ( в том числе финансовыми средствами) и управлять внебюджетным государственным Фондом по возрождению виноградарства. Вместе с тем, Агентство было наделено функциями по проведению политики государства в области виноградарства, виноделия, производства и оборота спирта и алкогольной продукции, возрождения виноградарства и винодельческой промышленности в соответствии с требованиями рынка и политики государства в этой области; внедрения программ по развитию виноградно-винодельческой отрасли; создания и внедрения механизмов по привлечению национальных и иностранных финансовых ресурсов для решения кардинальных проблем отрасли.

### **Стадии внедрения Программы**

В соответствии с указанной Программой на период 2002-2020 гг. нормой экономического минимума для эффективного развития виноградно-винодельческого сектора была установлена площадь виноградников около 100 тыс. га, с расчетом потребности средств в размере 814,6 млн. дол. США. Вместе с тем предусмотрено, что 50% вложений будут осуществляться за счет кредитов, а остальные 50% - за счет собственных средств и иностранных инвестиций.

Значительный вклад в создание новых виноградников должны были внести средства, аккумулированные на казначейском специальном счете Агропромышленного департамента „Moldova-Vin” за счет платежей за право использования товарного знака собственности государства (до 2006 года, в дальнейшем – сбор на возрождение виноградарства), а также и другие средства, предусмотренные законодательством. Собранные средства должны были быть использованы для частичной компенсации расходов на создание виноградников, путем выделения их юридическим и физическим лицам, которые посадили виноградные плантации, а также и плантации подвоя с виноградными саженцами (записанными в Регистр сортов растений). Компенсация была установлена в размере 25,0-35,0 тыс. леев за один гектар полезной площади, в зависимости от сорта винограда.

### **Обоснование аудиторской миссии**

Счетная палата провела аудит эффективности о реализации Программы восстановления и развития виноградарства и виноделия на 2002-2020г.г. для констатации, имеются ли проблемы в реализации Программы и выявить

причины, которые на нее повлияли, а также и для оценки полученных и отраженных результатов с использованными средствами и определить, какие действия должно предпринять Правительство для повышения эффективности. Особенно Счетная палата была заинтересована установить, как управлялись финансовые ресурсы Программы, учесть слабые пункты, которые могут иметь противоположный эффект на экономичность, действенность и эффективность развития виноградно - винодельческой отрасли. Аудит был проведен в Агропромышленном агентстве „Moldova-Vin”, Министерстве финансов, Национальном институте винограда и вина, Агентстве публичной собственности и в 3 районных Советах. В рамках аудита запрошены и мнения 34 бенефициаров средств Фонда для поддержки возрождения виноградников (Фонда), а также и мнения некоторых руководителей ассоциаций виноградно-винодельческой отрасли.

### **Констатации аудита**

За период 2002-2008 гг. были получены некоторые положительные результаты в реализации Программы по восстановлению виноградарства, запланированные на 2002-2020 гг., частично были возмещены расходы, произведенные на покупку посадочного материала, на общую сумму 400,5 млн. леев 963 бенефициарам для посадки виноградников на площади 15,4 тыс. га. В то же время, вместе с реализацией этого, в процессе разработки, практического применения, контроля и оценки Программы был выявлен и ряд проблем и недостатков, которые выражаются в следующем:

- В соответствии с Программой, за 2002-2008 гг. должны были быть посажены 25,2 тыс. га виноградников, Агропромышленное агентство „Moldova-Vin” (Агентство) отчиталось Правительству о выполнении плана посадки – 25,7 тыс. га, в то же время, согласно информации Управлений сельского хозяйства и продовольствия районных Советов, общая площадь созданных плантаций составила лишь 15,5 тыс. га, а согласно данным земельного кадастра – посажено 17,6 тыс. га. Агентство, в своем отчете, в отсутствие критерия по учету посаженных площадей, попыталось убедить как центральные государственные органы, так и общество в успешном реализации Программы.

- Программа, будучи разработанной на 19 лет, не была изменена в соответствии с текущими условиями рынка сбыта, имея в виду и введение эмбарго, в результате которого резко сократился экспорт. Не были осуществлены эффективные инвестиционные политики в данной области.

- Первоначально, в первые два года реализации, Программа не имела финансовой поддержки со стороны центральных государственных органов и не были определены источники формирования Фонда.

- Реализация Программы была начата в отсутствие достаточной поддержки со стороны государства, не были установлены лимиты компенсаций, выдаваемых из бюджета, в случае недостаточных поступлений

в Фонд. Соответственно, средства, аккумулированные в фонд, покрывали расходы бенефициаров лишь на уровне 56,8%.

- Инициатива ускорения реализации задач, основанная на Концепции развития виноградно-винодельческого сектора посредством ипотечных механизмов, потерпела неудачу из-за отсутствия необходимых средств финансирования, а также несовершенства применяемого ипотечного механизма. В результате, были неэффективно использованы средства государственного бюджета на сумму 4,5 млн. леев, а Концепция посадки виноградников посредством применения ипотечных механизмов была признана неэффективной руководством Агентства только через 2 года после разработки.

- Не были выполнены положения Программы по выкорчевке непроизводительных плантаций, были списаны виноградники площадью 15,0 тыс. га, или на 28,5 тыс. га меньше, чем предусматривалось в Программе, что способствует занятию новых площадей, благоприятных для других культур.

- При реализации Программы не были установлены отношения по сотрудничеству между виноградными питомниководствами и виноградарями, а также между виноградарями и винзаводами, в результате этого виноградаря не были обеспечены собственным посадочным материалом, что обусловило использование импортного материала, а производители винограда (малые и средние), после осуществления ряда существенных инвестиций в посадку виноградников, столкнулись с проблемой реализации винограда.

- Не наблюдалась тенденция посадки сортов новой селекции вследствие неутверждения Агентством необходимых рекомендаций к виноградарям, несотрудничества в этом направлении с местными органами, несогласования деятельности специальных научных учреждений, созданных для развития этой отрасли, что в дальнейшем приведет к признанию потребителями импортной продукции.

- Национальный институт вина и виноделия, который был профинансирован за выполнение основных задач в области виноградарства и виноделия, за 2002 - 2008 годы на сумму 12,9 млн. леев, располагая специалистами и соответствующим имуществом, не реализовал цели и задачи, предусмотренные Программой. Научно - исследовательская деятельность не была соответственно оценена и мониторируется, а средства, выделенные на научные исследования, не использовались по назначению, что обусловит в дальнейшем деградацию экспериментальных участков и полигонов, плантаций, предусмотренных для производства посадочного материала, не зараженного вирусами.

- Были установлены недостатки в компенсации расходов на создание виноградников, связанные с регистрацией и рассмотрением соответствующих документах, выплатой компенсаций приватизированным винодельческим предприятиям. Так, несмотря на то, что согласно условиям инвестиционных договоров, заключенных с 4 приватизированными

предприятиями (АО „Călărași Divin”, АО „Vismos”, АО „Nis-Struguraș”, АО „Fabrica de vin Cojușna”) были предусмотрены инвестиции в сумме 6,9 млн. дол. США для посадки виноградников на площади 1550,0 га, Административный совет Фонда за период 2004 -2006 гг. одобрил выплату за счет государственного бюджета компенсации части расходов, произведенных для посадки, предприятия необоснованно получили средства в сумме 12,7 млн. леев, объясняя это тем, что закон не предусматривал точно запрет компенсаций. Вместе с тем, Административный совет Фонда не принял во внимание, что в таких случаях применяется принцип обязательности договоров, согласно которому договор имеет силу закона между сторонами и должен быть выполнен, о чем было проинформировано Агентство 02.05.2007г. парламентской Комиссией по сельскому хозяйству и пищевой промышленности.

### **Выводы и рекомендации.**

Программа решила в значительной мере проблему возмещения части расходов, обеспечив для значительного числа частных виноградарей и крестьянских хозяйств возможность покупки посадочного материала. Положительные эффекты почувствовали и крупные экономические агенты, которым удалось, при поддержке ассигнований из Фонда, возместить часть расходов, осуществленных при посадке виноградников, призванных в дальнейшем обеспечить сырьем управляемые ими винодельческие заводы. Вместе с тем, для улучшения ситуации по реализации Программы необходимо обеспечить: повышение ответственности Управления рыночных политик в виноградно - винодельческом секторе Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности с целью адекватного управления виноградно-винодельческой отраслью; рассмотрение Правительством возможности дальнейшей успешной реализации Программы; выделение достаточных материальных и финансовых ресурсов для реализации задач Программы; проведение корректировки показателей достижений, предусмотренных ситуацией и современными условиями рынка сбыта; разработка комплексной системы показателей, позволяющих оценить эффективность Программы и установление сроков представления отчетности, анализа, ряда мер по совершенствованию; координирование деятельности с районными Управлениями по сельскому хозяйству путем повышения степени их вовлечения в процесс сбора данных и отчетности достигнутых показателей эффективности; рассмотрение принципов по возмещению расходов и анализ возможности финансирования и другой деятельности, кроме той, что связана с посадкой винограда; координирование направлений исследований научных учреждений и направление их деятельности на создание базы отечественного посадочного материала и современных европейских сортов.

## V.5. Аудит эффективности реализации инвестиционных проектов на винодельческих предприятиях

Винодельческая отрасль является важным сектором национальной экономики. Производство вина в Молдове по праву считается основой для сельскохозяйственного сектора, что составляет 18% -20% от ВВП, где занято около 27% трудоспособного населения. Этой отрасли всегда уделялось особое внимание и благодаря тому, что она является стратегической отраслью национальной экономики, и так как 90-95% всего произведенного вина экспортируется.

Основой для приватизации государственных винодельческих предприятий, стала Программа приватизации на 1997 - 1998 годы, утвержденная Законом №1217-ХІІІ от 25.06.1997 и Законом nr.1309-ХІV от 19.10.2000 "О приватизации предприятий табачной и винодельческой промышленности".

В настоящее время Агентство публичной собственности (АПС) является единственным органом, осуществляющим государственную политику в области приватизации и, наряду с другими отраслевыми ведомствами и органами местной публичной власти, мониторинг и контроль над исполнением обязательств, принятых покупателями в договорах купли-продажи имущества, принадлежащего государству, с которыми от имени государства и были заключены договора купли-продажи.

В результате проведенных инвестиционных конкурсов, за период 2002-2005 годов, было приватизировано 4 винодельческих предприятия, на которых владельцем пакета акций в основном было государство. Ожидаемые выгоды от приватизации предприятий намечалось получить от реализации договорных условий и выполнения инвестиционных программ, которые были разработаны индивидуально для каждого инвестора.

Информация об инвесторах, стоимости пакетов акций и о сроках реализации инвестиционных программ представлена в нижеследующей таблице.

Приватизированные компании	Инвесторы	Договорная цена акций (в тыс. долл. США)	Дата заключения договора купли продажи	Срок реализации проекта	Задолженность на момент приватизации (тыс. леев)
АО „Fabrica de vin Cojușna”	ЗАО "Альма-Груп" (Россия)	250,0	22.08.2005	2009	25914,1
АО „Vismos”	ЗАО "Торговый Дом "Арома" (Россия)	1400,0	21.10.2002	2007	31216,1
АО „Nis-Struguraș”	ПИК "DK-Intertrade" ООО (Молдова)	1750,0	24.06.2004	2008	3588,0
АО „Călărași Divin”	ОАЗ "Московский Межреспубликанский Винодельческий завод" (Россия)	3700,0	27.12.2002	2007	1328,6
<b>ИТОГО</b>		<b>7100,0</b>			<b>62046,8</b>

*Источник: Договора купли-продажи пакета акций государства в обществах, выставленных на инвестиционные конкурсы.*

Согласно договорам купли-продажи инвестиции были направлены на:

- развитие местной сырьевой базы при инвестировании 7,1 млн. дол. США, с посадкой виноградников на площади 1,55 тыс. га;
- развитие технической базы – 3,1 млн.дол. США;
- пополнение оборотных средств предприятий - 4,3 млн.дол. США.

Всего, согласно инвестиционным программам, покупатели обязывались инвестировать в приватизированные предприятия, денежные и имущественные средства в общем размере 14,55 млн. долл. США. Кроме того, всеми договорами купли-продажи предусматривались условия для покупателей, согласно которым инвесторы обязались погасить задолженности предприятий в сумме 62,0 млн. леев перед бюджетами всех уровней.

Необходимо отметить, что в инвестиционных, заключенных между АПС и покупателями АО "Nis–Struguraș" и АО "Fabrica de vin Cojușna" было определено, что источниками для инвестирования послужат собственные средства инвестора, тогда как для покупателей АО "Vismos" и АО "Călărași Divin" такие условия не были предусмотрены. Условиями договора для покупателя пакета акций АО "Călărași Divin" было предусмотрено, что будет считаться как инвестиции и чистая прибыль компании, которая будет реинвестирована покупателем, и уже на момент приватизации составляла 14,9 млн. леев.

Кроме того, договорами купли-продажи, в постприватизационный период были предусмотрены и ряд дополнительных условий, таких как: охрана окружающей среды, сохранение профиля предприятия, сохранение рабочих мест, погашение задолженностей перед бюджетом и прочими лицами, а также другие особые условия.

### **Обоснование аудиторской деятельности**

Счетная палата Республики Молдова, инициировала аудит эффективности реализации инвестиционных Программ и выполнения особых условий, оговоренных при приватизации некоторых винодельческих предприятий, чтобы установить уровень их выполнения, были ли получены ожидаемые выгоды от приватизации, а также, чтобы определить эффективность мониторинга продавцом постприватизационной деятельности. Как результат - определить, какие меры следует предпринять Правительству, в лице Министерства экономики, для повышения эффективности инвестиционных задач. Аудиторская миссия была осуществлена в Агентстве публичной собственности, с посещением приватизированных винодельческих предприятий. Также была затребована дополнительная информация от Главной государственной налоговой инспекции, Национального агентства земельных отношений и кадастра и от Национального бюро статистики.

## Констатации аудита

**Как инвесторами, так и АПС, не были полностью достигнуты цели, намеченные при приватизации, а полученные выгоды не соответствовали ожидаемым. В особенности, установлено следующее.**

▪ В то время, когда приватизированные предприятия не обладали площадями для посадки виноградников, а также в условиях, когда Законом №1308-ХП предусматривалось, что право на куплю-продажу сельскохозяйственных земель принадлежит только государству, местным юридическим и физическим лицам, обязательное условие инвестиционных программ по посадке виноградников не имело юридической основы. Таким образом, хотя иностранные инвесторы заключили договора, предусматривающие посадку виноградников, эти соглашения не могли быть выполнены. В итоге, в процессе реализации инвестиционных программ, на основании решений Комиссии по проведению коммерческих и инвестиционных конкурсов по приватизации государственного имущества, вносились изменения установленных условий договоров в отношении дополнения слов «посадка виноградников» и на «приобретение виноградников». В конечном итоге, выявленные проблемы отрицательно сказались на реализации указанной задачи, одновременно увеличив и сроки их исполнения. Важным аспектом данной проблемы является вопрос посадки виноградников через посредников, что привело к зачету в качестве инвестиции ряда необоснованных затрат, связанных с арендой земель под посадку виноградников, в то время как непосредственно виноградники были проданы или переданы инвестором как имущественные средства.

▪ Несмотря на то, что в соответствии с Программой восстановления и развития виноградарства и виноделия на 2002-2020 гг.<sup>44</sup> было предусмотрено, что для посадки 1 га виноградных насаждений и для их содержания до вступления в плодоношение, необходимы средства в сумме около 8-10 тыс. долларов США, в договорах купли-продажи необоснованно и дифференцировано для различных инвесторов была установлена стоимость посадки от 3,2 тыс. долл. США на 1 га для АО "Vismos " до 10,0 тыс. долл. США/1 га - для АО „Nis-Struguraş”, что с самого начала поставило под сомнение выполнение обязательств инвесторами по указанному разделу. Так, хотя инвестор ЗАО "Торговый Дом "Арома", покупатель АО "Vismos" инвестировал для посадки виноградников средства в сумме 1,6 млн. долл. США, в то же время не были посажены виноградники на установленной в договоре площади 500 га, а всего лишь на 266,63 га, или на 233,4 га меньше.

▪ Административным советом по управлению средствами Фонда по поддержке создания виноградных насаждений, за период 2004-2006 гг. необоснованно принято решение о компенсации из государственного бюджета 1,2 млн. долл. США затрат, связанных с посадкой виноградников,

---

<sup>44</sup> Постановление Правительства № 1313 «Об утверждении Программы восстановления и развития виноградарства и виноделия на 2002-2020 г.г.» от 07.10.2002

предусмотренных инвестиционными программами, мотивируя тем, что законом не запрещено исчерпывающе возмещение затрат инвесторам. Так, Административным советом по управлению средствами Фонда не учтен тот факт, что в данном случае применяется принцип условий договора, согласно которому договор приобретает законную силу между сторонами и является обязательным для исполнения, о чем Агропромышленное агентство „Moldova-Vin” было проинформировано Парламентской комиссией.

- В инвестиционных планах предприятий, не были определены четкие и конкретные условия для развития технических баз, что позволило покупателям использовать средства и в иных целях, чем те, которые были предусмотрены в сметных документах. В итоге, инвестиции средств по данному направлению не всегда соответствовали первоначальным требованиям.

- Вследствие того, что некоторыми предприятиями не были определены источники для пополнения оборотных средств (АО „Nis-Struguraș” и АО „Călărași Divin”), инвестиции в сумме 398,1 млн. леев осуществлялись посредством ссуд и банковских кредитов, по которым были начислены проценты в сумме 54,0 млн. леев, отнесенные на затраты. В итоге все это имело негативные последствия, которые обусловили в 2009 году повышение цен на готовую продукцию на 33,8%, по сравнению с 2003 годом.

- Инвестиционная деятельность не была достаточно направлена на повышение эффективности предприятий и не способствовала основному принципу инвестирования – получению прибыли. Не все приватизированные предприятия обеспечили повышение объемов производства, а те, что их получили, то не от основной деятельности. В социальной сфере не были достигнуты те результаты, которые предусматривались инвестиционными договорами, что объясняется установленным эмбарго на экспорт, а также и результатом неадекватного инвестиционного менеджмента, основывающегося на экспорт только в Россию, без его ориентации и на другие рынки сбыта, в том числе и местный.

- Деятельность АПС по надзору за порядком выполнения инвестиционных программ инвесторами не была самой эффективной, в связи с отсутствием критериев для их оценки, что повлияло и на невыполнение инвестиционных целей.

- Мониторинг выполнения особых условий договоров осуществлялся в основном формально, в то время когда и условия были установлены в таком же порядке. Анализ исполнения уровня реализации дополнительных условий договоров купли-продажи не произведен с учетом событий, операций, экономических изменений, которые повлияли существенно на доходы от основной деятельности. Не были рассмотрены на заседаниях конкурсной комиссии вопросы экономическо-финансовой деятельности приватизированных предприятий, эффективность инвестиционного менеджмента или выгоды, полученные от приватизации.

## **Выводы и рекомендации**

По поводу достижения целей, преследуемых в результате приватизации четырех компаний, отмечаем то, что инвестиционные программы не достигли всех предусмотренных целей, и в дальнейшем необходимо, чтобы договора купли-продажи, которые будут заключены с другими компаниями, которые должны быть приватизированы, в обязательном порядке содержали четкие и хорошо установленные критерии, конкретные финансово - экономические показатели, что позволит более эффективно и результативно проверить степень исполнения заключенных договоров. Необходимо, чтобы АПС, рабочие группы и конкурсные Комиссии анализировали и осуществляли мониторинг реализации договоров не только сквозь призму полного исполнения договоров, но и сквозь призму эффективности и экономичности инвестиций.

## Раздел VI. Аудиты информационных систем (аудиты ИТ)

Информационные технологии являются неотъемлемой частью современной жизни. Предлагаемые ими возможности и преимущества являются основными предпосылками для широкого применения в государственном секторе. В пределах имеющихся ресурсов государственные учреждения внедряют различные решения информационных технологий для повышения эффективности своей работы.

Использование возможностей, предложенных ИТ, предполагает и определенные риски, такие как: информационная безопасность, высокая зависимость от степени квалификации ответственных лиц, достоверность данных, большие затраты на содержание, нежелание некоторых работников воспринимать перемены и др. Учитывая трудовые и финансовые ресурсы, затраченные для развития определенной автоматизированной информационной системы, необходимо проводить определенные действия, которые обеспечили бы достижение поставленных задач, с установленным уровнем качества и в пределах утвержденного бюджета. Одним из таких мероприятий, особо важным для исполнителей, а также для пользователей, является аудит информационных технологий.

**Аудит ИТ представляет собой процесс получения и оценки доказательств с целью определения, защищает ли информационная система активы организации, эффективно ли использует ресурсы, обеспечивает ли безопасность и сохранность данных и эффективно ли выполняет операционные задачи.**

Аудит информационных систем является вызовом для Счетной Палаты, требующим осуществления.

При поддержке Всемирного банка и других доноров, зарубежных партнеров Счетная палата сделала первые шаги в этом направлении, путем проведения трех пилотных аудитов ИТ в **Национальной компании медицинского страхования, Национальной кассе социального страхования и Министерстве финансов**. Были проведены аудиты следующих информационных систем: “Обязательное медицинское страхование” (далее – АИС ОМС), “Социальная защита” (далее – ИССЗ) и “Менеджмент и финансовый анализ публичного долга” (далее – ИС МФАПД).

В ходе этих аудитов, аудиторские группы оценили качество общих контролей ИТ, проводимых в рамках данных субъектов, а также прикладных контролей, содержащихся в их приложениях. Для всех трех аудитов была поставлена единая цель, а именно:

**Обеспечивают ли общие контроли ИТ, существующие в рамках данных субъектов, и прикладные контроли их приложений точность, сохранность и надежность данных, а также безопасность и эффективность систем?**

## **Констатации аудита**

**В результате проведенных аудитов в перечисленных государственных органах, были установлены аналогичные недостатки относительно раздела контроля ИТ, а именно:**

- отсутствие стратегических документов в области ИТ;
- не разработаны стандарты, политики и процедуры в области ИТ;
- высшее руководство не уделяет достаточного внимания вопросам управления ИТ;
- не во всех случаях физическая защита соответствует лучшей международной практике;
- не анализируются риски ИТ;
- не осуществляется контроль за соблюдением политик, стандартов и процедур, что представляет собой повод для беспокойства в части их применения;
- не обеспечивается эффективное использование имеющихся ресурсов;
- из-за большой текучести персонала ИТ, учреждения зависят от нескольких людей;
- ИТ разрабатываются и развиваются отдельно от других подразделений;
- не принимаются во внимание потребности пользователей.

Кроме того, аудиторские группы констатировали в аудитированных субъектах и другие недостатки, которые приведены ниже:

### **➤ *Национальная компания медицинского страхования:***

- Уровень пользования АИС ОМС не соответствует первоначально намеченным задачам и не отвечает требованиям по автоматизации.
- Проектирование, развитие и внедрение АИС ОМС не соответствует международным достижениям и имеет много недостатков, подрывающих качество и сохранность данных, а также эффективность, надежность, безопасность, стабильность и наличие системы.
- Серьезный дефект в программировании затрудняет использование весьма важных программ безопасности, например, АИС ОМС не функционирует, если на сервере установлены программы антивирус. Отсутствие программы антивирус подвергает серьезной угрозе АИС ОМС и все остальные системы и приложения, а также и компьютеры пользователей АИС ОМС, а отсутствие резервной копии базы данных АИС ОМС вне системы в случае внешнего воздействия или аварии приведет к потере всех данных.
- На некоторых компьютерах установлены пиратские антивирусные программы.
- Несмотря на наличие журнала сетевой деятельности, данные действия не рассмотрены и не проанализированы в систематическом порядке для

определения и предупреждения последующих действий, способных подорвать безопасность системы и повлиять на ее жизнеспособность.

- Не обеспечено разграничение прав пользователей для обеспечения безопасности системы. Пользователи часто обмениваются идентификационными номерами и паролями. Данный факт препятствует обнаружению и отслеживанию действий пользователей, даже если они могут навредить системе.

➤ ***Национальная касса социального страхования:***

- До конца гарантийного периода (29.03.2010), предоставляемого поставщиком, не были внедрены все подсистемы ИССЗ.

- Чрезмерная зависимость от поставщика при обеспечении деятельности системы и инфраструктуры.

- Отсутствие адекватных навыков для поддержки ИССЗ без помощи поставщика.

- Отсутствует план по решению проблемы поддержания системы или развития внутренних навыков в этой связи.

- Из-за низкой заработной платы существует большая текучесть квалифицированных работников.

- Отсутствует письменная процедура относительно создания отчетов, получения данных из системы.

- Отсутствуют автоматически созданные отчеты или журналы сделок не рассматриваются в регулярном /периодическом порядке.

- Используется лишь один вид резервных копий, значит, не используется рационально пространство на информационных носителях. Копии не тестированы и не подтверждены, значит невозможно гарантировать восстановление данных.

- Использование паролей включает недостаточные политики периодического изменения, конфиденциальности и формата паролей (*например, длина пароля, буквенно-цифровое содержание*).

- Наличие некоторых недостатков на этапе надлежащего производства отчетов из ИССЗ.

➤ ***Министерство финансов:***

- Не были выявлены документы, определяющие стоимость системы и право собственности на неё. Также аудит выявил, что ИС “МФАПД” не была отражена в бухгалтерском учёте министерства.

- Хотя недостаточность общих контролей ИТ в рамках Министерства финансов не вызывает серьезную озабоченность в отношении ИС “МФАПД”, так как последняя не считается критической, это может повлиять на другие существующие информационные системы, в том числе и на Интегрированную систему финансового менеджмента, которая в настоящий момент находится в процессе внедрения.

- Сотрудники, которые используют ИС “МФАПД”, соответствуют должностным инструкциям и регламентам этих подразделений, все же некоторые из них не прошли обучение по использованию системы.

- Не используется процедура проверки, тестирования и утверждения резервных копий.

- Не во всех случаях были соблюдены требования Положения по обеспечению информационной безопасности в Министерстве финансов к сложности паролей, частоте изменения и их формату.

- Были выявлены случаи, когда несколько пользователей используют одну и ту же учетную запись или один пользователь использует учетную запись другого.

- Существуют случаи предоставления привилегированных прав, предоставленных в несоответствующем порядке (*пользователи могут подключать и удалять программы, могут изменять настройки и местные политики*).

- Часто для рабочих станций не проводится систематическое обновление операционной системы, тем самым не устранена уязвимость системы, а в этом случае компьютеры находятся в непосредственной опасности заражения вирусом.

- ИС “МФАПД” располагает достаточными интегрированными контролями, которые автоматически проверяют, если ввод данных был выполнен аккуратно для последующего его утверждения. Но вместе с тем, существуют некоторые аспекты, которые вызывают озабоченность по поводу возможности операторов вводить данные в классификаторы системы и в другие системные таблицы, что может повлиять на точность и сохранность данных путем дублирования или удаления записей.

- Создание отчетов является довольно сложной процедурой, которая может пострадать коренным образом от человеческого фактора.

- Выявленные недостатки и нарушения были определены низким уровнем мониторинга со стороны проверенных публичных учреждений по развитию, управлению и поддержке информационных систем.

## **Раздел VII. Результаты деятельности по мониторингу выполнения требований и рекомендаций Счетной палаты**

### **VII.1. Анализ действий/мер, предпринятых в целях выполнения требований и рекомендаций Счетной палаты**

#### **Резюме**

Публичные органы и учреждения в результате рекомендаций, направленных Счетной палатой, в целях продвижения менеджерской ответственности за использование публичных средств в регламентированном порядке, при максимальной эффективности, экономичности и результативности, а также правильное управление публичной собственностью, предприняли меры по устранению отклонений от требований законодательства, установленных при формировании и использовании публичных финансов, а также при управлении публичной собственностью. Принятые меры были направлены на: сбор доходов в бюджет, улучшение процесса администрирования доходами государственного бюджета; регистрацию в бухгалтерском учете публичной собственности; эффективное управление финансовыми средствами, выделенными на капитальные вложения и капитальный ремонт; регистрацию в ТКО недвижимого имущества; улучшение менеджмента публичных финансов; повышение ответственности исполнителей бюджета; предоставление качественных услуг; обучение персонала применению новых процедур в области государственных закупок и при внедрения системы финансового менеджмента и контроля и внутреннего аудита.

**Министерство финансов (МФ)** проанализировало задолженность перед национальным публичным бюджетом, зарегистрированную в конце 2009 года, отметив ее снижение на протяжении 2010 года (25%).

В этом смысле, Главная государственная налоговая инспекция, в целях погашения налоговых обязательств налогоплательщиков должников применила методы принудительного исполнения, предусмотренные Налоговым кодексом, при помощи которых в государственный бюджет были перечислены 81,8 млн. леев и конфисковано имущество стоимостью 46,9 млн. леев, средства от реализации которого будут направлены на погашение задолженностей перед бюджетом.

Таможенная служба, вследствие принятых мер по снижению задолженностей по таможенным обязательствам перед государственным бюджетом, обеспечила погашение долговых обязательств таможенных плательщиков перед государственным бюджетом на протяжении 2009 года в сумме 173,0 млн. леев.

МФ, в результате рассмотрения целесообразности некоторых специальных фондов и отнесения их к основному компоненту, интегрировало Национальный фонд науки в бюджет, а в процессе разработки

проекта закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, предложило ликвидировать местные экологические фонды путем слияния их в Национальный экологический фонд.

В качестве органа по контролю над надлежащим использованием по назначению публичных средств, МФ разработало порядок прогнозирования и определения соответствия каждой инвестиции и капитального ремонта на стадии разработки и выполнения годовых инвестиционных программ.

Также потребовало от центральных органов публичного управления соответствующей организации процессов администрирования и исполнения функций бенефициара капитальных вложений и капитального ремонта с приостановлением, в случае несоответствия, финансирования инвестиций и капитального ремонта, запланированных для них в соответствующих приложениях к Закону о государственном бюджете.

В целях устранения нарушений и недостатков, установленных при формировании и использовании бюджетов районов Унгень, Орхей, Теленешть, Кантемир, Штефан Водэ, Окница, Глодень, Единец на 2008 год, примэрии сел района Штефан Водэ (Каплян, Олэнешть, Попяска, Ермоклия, Карахасань, Антонешть) отнесли на увеличение балансовой стоимости основных средств стоимость работ по строительству и капитальному ремонту в сумме 565,7 тыс. леев.

Вследствие исправления ошибок, допущенных в бухгалтерском учете относительно стоимости некоторых работ по капитальному ремонту, отнесенной на повышение стоимости основных средств, Министерство здравоохранения, Министерство просвещения, Академия наук Молдовы привели стоимость основных средств в соответствие с суммой расходов на капитальный ремонт в размере 436,1 тыс. леев.

Для обеспечения мониторинга и контроля выполнения бенефициарами средств из государственных займов договорных обязательств, МФ ежеквартально требует от ГГНИ представления инкассовых поручений, в приоритетном порядке, по счетам экономических агентов, имеющих просроченные задолженности по указанным займам, в целях принятия мер по принудительному взиманию долгов для их возврата. В этом смысле были направлены ходатайства о погашении подлежащих оплате долгов экономическим агентам бенефициарам займов, рекредитованным из внешних источников через посредничество МФ, и внешних займов, предоставленным под гарантию государства. В результате произведены погашения на сумму 62,5 млн. леев.

Руководство НКМС усилило процедуры контроля за соблюдением поставщиками медицинских услуг договорных условий и достоверностью выполненных и отраженных в накладных объемов услуг. Так, проведена оценка деятельности ряда ПМСУ, а совместно с Государственной регистрационной палатой, территориальными налоговыми офисами и примэриями, в целях обеспечения исполнения доходов в размере показателей, утвержденных Парламентом, были выполнены проверки у

налогоплательщиков и, по необходимости, заблокированы банковские счета наиболее крупных должников перед ФОМС до полного погашения всех задолженностей.

Была пересмотрена процедура заключения договоров с МСУ на предоставление услуг в рамках ФОМС с учетом положений законодательной базы в данной области.

В целях обеспечения информационной безопасности в рамках НКМС были разработаны рабочие процедуры для работников, ответственных за деятельность АИС „АОАМ”, обеспечивающих функциональность информационной системы, а также руководство и регистр рисков для нее.

**Национальная касса социального страхования** в целях обеспечения своевременной и в полном объеме уплаты взносов государственного социального страхования, а также снижения задолженностей осуществила проверки у экономических агентов, в результате которых были применены штрафы и пени на сумму 29,6 млн. леев (уплачены – 11,0 млн. леев).

Для информирования налогоплательщиков о соблюдении ими сроков, установленных для представления Деклараций застрахованных лиц, НКСС организовала семинары на эту тему, представила необходимую информацию в средства массовой информации, обратив внимание на необходимость правильного и своевременного заполнения налогоплательщиками этих деклараций.

**Министерство экономики**, в целях повышения эффективности процесса управления публичным имуществом путем мониторинга соответствия и правильности администрирования государственного имущества, переданного в управление подведомственным государственным предприятиям, разработало политики в области администрирования публичного имущества.

Для улучшения тяжелого финансово-экономического положения, зарегистрированного на предприятиях, подведомственных министерству, были предприняты следующие меры:

- ГП „Fabrica de sticlă” инициировало процедуру установления и разграничения прилегающих земель, утвердило положения о проведении в управлении строительных работ, о закупках, об оплате труда работников, о благотворительности и спонсорстве, а также об инвестиционной деятельности.

- ГП „Uzina de bijuterii din Chişinău „Giuvaer” провело инвентаризацию материальных ценностей, финансовых активов, долговых обязательств и задолженностей; инициировало процедуру приведения в соответствие стоимости уставного капитала со стоимостью чистых активов согласно установленным нормам, по переоценке имущества в соответствии с рыночными ценами, а также процедуру погашения задолженностей перед консолидированным бюджетом (3,9 млн. леев).

- ГП „Institutul Național de Standardizare și Metrologie” зарегистрировало в бухгалтерском учете средства в сумме 409,1 тыс. леев, которые

представляют разницу между стоимостью работ по капитальному ремонту, переданной Службой стандартизации и метрологии, и стоимостью работ, выполненных подрядчиком.

В результате аудитов, проведенных Счетной палатой, для выполнения представленных рекомендаций, была оптимизирована законодательная и нормативная база:

- Постановлением Правительства №304 от 22.04.2010 г. была утверждена структура Годового отчета об исполнении (использовании) средств фондов обязательного медицинского страхования;

- Согласно Приказу Министерства финансов № 43 от 21 мая 2009 г., были внесены изменения и дополнения в Бюджетную классификацию.

**Вместе с тем, в ряде случаев Правительство и некоторые центральные органы публичного управления не предприняли меры по приведению в соответствие нормативных и законодательных норм:**

- не пересмотрели, для решения, путем разработки нормативной базы, проблем, касающихся дополнительных вознаграждений (кроме ежемесячного пособия), полученных государственными служащими – членами руководящих органов и ревизионной комиссии экономических агентов с преобладающим государственным капиталом в целях приведения нормативной базы в соответствие с действующими законодательными актами;

- не пересмотрели законодательство в области, регламентирующей процедуры по разведке, разработке и эксплуатации подземных природных ресурсов (полезные минеральные ископаемые и подземные воды) в целях устранения противоречий, неопределенностей и пробелов в существующей законодательной базе;

- не пересмотрели целесообразность сохранения действия положений Постановления Правительства №1102 от 10.10.2007 г.<sup>45</sup>;

- не рассмотрели возможность исчерпывающего определения в законодательной базе положений относительно выполнения функций бенефициара при использовании публичных средств, предназначенных для капитальных вложений и капитального ремонта, выделенных из бюджета, создающих равные правовые и экономические условия в предпринимательской деятельности;

- Министерство экономики совместно с Министерством просвещения и молодежи, Министерством сельского хозяйства и пищевой промышленности, Министерством здравоохранения, Министерством культуры и туризма не разработали и не представили на утверждение в установленном порядке Концепцию подготовки кадров для национальной экономики Республики Молдова с установлением критериев и исчерпывающих потребностей для каждой ступени образования в стране;

---

<sup>45</sup> Постановление Правительства №1102 от 10.10.2007 г. «О согласии на передачу прав и обязательств, вытекающих из Договора о концессии в части, относящейся к разведке и добыче нефтяных ресурсов и газа в Республике Молдова»

- Министерство просвещения не рассмотрело целесообразность децентрализации функций Централизованной бухгалтерии - направления, предусмотренного политиками публичного финансового менеджмента, в целях повышения ответственности исполнителей бюджета при управлении публичными средствами;

По состоянию на 01.06.2010 г., из 1188 сформулированных требований и рекомендаций не было выполнено 281 требование и рекомендации (23,6%), в том числе Правительством – 10; Министерством культуры – 17; Министерством информационных технологий и связи – 7, Академией наук Молдовы и подведомственными ей учреждениями – 85, Министерством строительства и регионального развития – 3, бюджетами АТЕ – 13, учреждениями, подведомственными Министерству экономики, – 6, ГГНИ – 16, другими органами – 124.

## VII.2. Воздействие аудиторской деятельности на некоторые важные области социально-экономической жизни страны

### Резюме

О воздействии аудиторской деятельности, проведенной Счетной палатой, можно судить по достижениям, полученным в результате внедрения выдвинутых рекомендаций.

Несмотря на то, что в области финансового менеджмента установлено наличие некоторых проблем и недостатков, которые практически проявляются из года в год, в 2009 году усилиями, приложенными для выполнения тесного сотрудничества с аудитированными субъектами, Счетной палате удалось повысить ответственность исполнителей бюджета за гармонизацию финансовой деятельности субъекта с действующими регламентациями и высокими стандартами качества, соответствия и прозрачности, а также содействовать улучшению систем внутреннего контроля субъектов, добившись обеспечения недопущения в будущем выявленных проблем и недостатков.

Основные установленные нарушения и недостатки, классифицированные по установленным суммам, частоте числа случаев и возвращенным суммам, отражены в следующей таблице:

№ п/п	Категории отклонений	Установленная сумма (млн. леев)	Удельный вес в целом (%)	Возвращенная сумма (млн. леев)	Удельный вес в целом (%)	Число случаев	Удельный вес в целом (%)
1.	Неустановление и неполучение в размере и в сроки, предусмотренные законом, некоторых бюджетных доходов (налог на доход, взносы, НДС и другие платежи)	12,5	3,5	0,8	0,2	14	13,3

2.	Несоблюдение положений законодательства по ведению бухгалтерского учета	308,1	85,7	308,1	88,6	79	75,2
3.	Администрирование и управление публичным имуществом с нарушением действующего законодательства	33,7	9,4	33,7	9,7	5	4,8
4.	Недополучение доходов от аренды площадей	5,2	1,4	5,2	1,5	7	6,7
	<b>Всего</b>	<b>359,5</b>	<b>100</b>	<b>347,8</b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>100</b>

Другие установленные отклонения:

- передача функций бенефициара органами центрального публичного управления некоторым государственным предприятиям и акционерным обществам повлияла на снижение платежей в бюджет, возврат и/или отнесение в зачет НДС, таким образом, бюджет понес двойные расходы;

- включение и финансирование объектов в отсутствие проектной документации, регламентировано разработанной и подвергнутой экспертизе; несоблюдение положений законодательства при выполнении и приемке работ по строительству и капитальному ремонту, в том числе выполнение работ в отсутствие разрешения на деятельность и сметы расходов, утвержденной в установленном порядке;

- несоблюдение положений законодательства при осуществлении расходов с допущением расходов, не предусмотренных действующим законодательством, платежей с изменением назначения, платежей без подтверждающих документов, расходов, связанных с нерегламентированной выплатой заработной платы и премий;

- формирование неразрешенных доходов;

- неверное отражение доходов в государственном бюджете, а также несоблюдение Бюджетной классификации при регистрации некоторых доходов обусловило недостоверность данных Отчета об исполнении государственного бюджета за 2008 год;

- несоблюдение законных регламентаций в области государственных закупок;

- управление публичным имуществом государственными предприятиями при:

- несоблюдении положений закона относительно найма/аренды имущества государства;

- незаконном снижении стоимости имущества и/или уставного капитала.

Серьезные проблемы были установлены в области государственных закупок, а также в результате аудита, проведенного в Онкологическом институте. Для устранения выявленных недостатков, улучшения порядка управления публичными финансовыми средствами и публичным имуществом, а также в целях консолидации финансового менеджмента и повышения ответственности исполнителей бюджета при использовании публичных средств, Счетная палата направила аудиторским субъектам

для выполнения требования и рекомендации, внедрение которых окажет благоприятное влияние на эффективное управление финансовыми средствами.

**В области государственных закупок** наиболее существенные недостатки связаны с:

- отсутствием изучения рынка и годовых и квартальных планов осуществления государственных закупок;
- неадекватным составлением и хранением документации по закупкам, отсутствием деклараций о конфиденциальности и беспристрастности и достаточной и релевантной информации в приглашениях для оферты;
- неправильной оценкой оферт, необоснованным аннулированием торгов и неадекватным мониторингом выполнения договоров;
- слабой профессиональной подготовкой персонала, вовлеченного в государственные закупки, отсутствием внутренних регламентов, предусматривающих четкое разделение задач, обязанностей и ответственности членов рабочей группы.

**Выявление основных проблем в данной области способствовало улучшению законодательной базы путем:**

- разработки Агентством государственных закупок проекта Постановления Правительства «О внесении изменений и дополнений в Положение о порядке расчета оценочной стоимости договоров государственных закупок и их планировании, утвержденного Постановлением Правительства №1404 от 10 декабря 2008 г.», в целях дифференциации объявления о намерениях от плана закупок;
- изменения Министерством финансов п.2.4.2 Порядка финансирования капитальных вложений и капитального ремонта, предусмотренных в Законе о государственном бюджете на 2010 год, с введением положения относительно необходимости соблюдения условия разработки, утверждения и экспертизы проектной документации для обоснования финансирования капитальных вложений.

Одновременно, в течение 2009 года, были организованы при поддержке Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова 59 учебных семинаров в области государственных закупок, в которых участвовали 1672 человека из числа работников публичных учреждений и экономических агентов.

**Аудит, проведенный в Онкологическом институте,** выявил некоторые проблемы, которые характеризуются:

- отсутствием аккредитации больничного сектора и неадекватным контролем над приобретением, распределением и использованием лекарств;
- неравномерным использованием институционального потенциала, а также неэффективностью программы соглашений о финансировании сферы науки;

▪ несоблюдением положений законодательства в области государственных закупок, а также высоким уровнем износа основных средств.

***В целях повышения эффективности усилий Онкологического института в борьбе с раком были разработаны и утверждены некоторые положения и стратегии, такие как:***

▪ Положение о порядке отбора пациентов для дорогостоящего лечения и организации их надлежащей деятельности, утвержденное Приказом №91 от 09.04.2009 г.;

▪ проект методологических норм формирования сметы доходов и расходов (бизнес-план) и управления финансовыми средствами ПМСУ, входящими в систему обязательного медицинского страхования, который был направлен на согласование в МФ и НКМС;

▪ издание Приказа № 238 от 31.07.2009 г., на основании которого была повышена эффективность медицинской помощи, предоставляемой госпитализированным пациентам, путем организации питания пациентов согласно установленным нормам и ритмичное обеспечение ПМСУ продовольственными продуктами, приобретаемыми согласно единым требованиям;

▪ в целях решения проблем, связанных с управлением медицинскими кадрами, была разработана и утверждена Стратегия планирования, подготовки, развития и замещения медицинского персонала на период 2009-2014 годов.

В 2009 году, Онкологический институт направлял свою научную деятельность на осуществление первичной и вторичной профилактики, ранней диагностики, современное комплексное лечение и реабилитацию онкологических больных, а на заседании от 09.12.2009 г. Ученый совет ПМСУ ОИ оценил как выполненный, план научной деятельности и задачи на 2009 год, в запланированном объеме и в установленные сроки. Вместе с тем, в результате выполнения плана мероприятий, предложенного для аккредитации, 07.10.2009 г. Национальный совет по оценке и аккредитации в здравоохранении издал решение по аккредитации Онкологического института.

Учитывая отклонения, выявленные Счетной палатой, и меры, принятые субъектами по их устранению, в 2009 году общая сумма средств, возвращенных в государственный бюджет, бюджеты АТЕ, а также зарегистрированного имущества, находящегося в управлении, составила 39,7 млн. леев. По сравнению с предыдущими годами (2007, 2008) эта сумма значительно меньше. Данная ситуация была обусловлена рядом факторов, а именно:

▪ в 2009 году были проведены 4 аудита эффективности, 2 аудита ИТ и лишь 3 аудита относительно управления государственным имуществом;

▪ по 5 из 41 постановлений, принятых Счетной палатой, еще не истек срок исполнения;

▪ некоторые исполнители бюджета не повысили свою ответственность и не приняли конкретные меры по устранению выявленных недостатков.

Вместе с тем, учитывая тот факт, что за период 2007-2008 гг. в рамках проведенных проверок/аудитов было выявлено много случаев отсутствия регистрации в бухгалтерском учете денежных средств, а также случаи невзятия на учет имущества, находящегося в управлении (в результате, средства, возвращенные в государственный бюджет, и имущество, принятое на учет, составили 271,7 млн. леев), в рамках аудитов, проведенных в 2009 году, эти недостатки не наблюдались, что свидетельствует о благоприятном воздействии деятельности Счетной палаты на ответственность исполнителей бюджета по управлению публичными деньгами и обеспечению эффективного использования публичных финансовых средств и публичного имущества.

**Основные показатели** деятельности по аудиту и мониторингу выполнения требований и внедрению рекомендаций Счетной палаты в течение 2009 года представлены в следующей таблице:

№ п/п	Показатели	2009
1.	Число выполненных аудиторских миссий, всего, в том числе:	37
	- согласно Программе аудиторской деятельности Счетной палаты	27
	- другие запросы и требования Счетной палаты	10
2.	Число постановлений, принятых в результате аудиторских миссий	41
3.	Отчеты аудита, составленные в результате выполненной аудиторской миссии *	50
4.	Число выполненных аудиторских действий (согласно распоряжению)	495
5.	Число аудитированных субъектов	495
6.	Число сформулированных требований и рекомендаций, из них:	1188
	- выполненные	573
	- в процессе выполнения	334
	- не выполненные, с истекшим сроком**	281
7.	Материалы аудита, направленные правоохранительным органам	15
	число открытых дел	29
	число дел, переданных в судебные инстанции	14
	число предписаний об отказе в возбуждении дела	2
8.	Воздействие деятельности Счетной палаты:	
	- число принятых законодательных и нормативных актов	2
	- сумма публичных средств, использованных нерегламентировано, выявленных СП (тыс. леев)	12468,3
	- сумма средств, возвращенных в государственный бюджет (тыс. леев)***	1006,7
	- публичное имущество, возвращенное или принятое на учет (тыс. леев)	87,4
- суммы допущенных бухгалтерских ошибок (тыс. леев)	308120,1	

\* Решением Пленума Счетной палаты могут утверждаться один или несколько отчетов аудита, в связи с чем, число принятых постановлений не совпадает с числом отчетов аудита

\*\* относится к числу невыполненных требований и рекомендаций с истекшим сроком

\*\*\* сумма средств, не поступивших в государственный бюджет в 2009 году, составила 333258,6 тыс. леев

## Заключение

Отчет о порядке управления и использования публичных финансовых средств в 2009 бюджетном году представляет возможность констатировать роль Счетной палаты в области управления публичными финансовыми ресурсами, которая посредством выдвижения рекомендаций способствует улучшению порядка правильного и эффективного их использования и, тем самым, защите финансовых интересов государства. Как и в предыдущие годы, Счетная палата констатировала наличие множества недостатков и отклонений в использовании публичных финансовых средств – в государственных закупках, капитальных вложениях и капитальном ремонте, в управлении публичной собственностью, а также в соблюдении законодательства и финансово - бухгалтерской дисциплины и др.

Аудиты соответствия, проведенные Счетной палатой, выявили в целом недостаточную озабоченность аудитированных субъектов обеспечением точности данных финансовых состояний и финансовым менеджментом, руководимым надлежащим финансово-экономическим управлением. Наряду с некоторыми нарушениями, которые привели к убыткам, были допущены многочисленные нарушения, которые не обусловили убытки, но которые допускались со значительной частотой в деятельности субъектов и которые представляют источник, порождающий расточительность, имея в своей основе те же дисфункциональность, непоследовательность или неясность положений законодательства, и, не в последнюю очередь, ненадлежащее применение регламентаций в данной области.

Управление и администрирование публичным имуществом государства и АТЕ не осуществляются соответствующим образом теми, кто наделен полномочиями в этих целях, что проявляется отсутствием заинтересованности во внесении ясности в ситуации с имуществом, являющимся публичной собственностью, путем ненадлежащего управления ценностями, составляющими публичное имущество субъектов, в том числе сдача его в наем на невыгодных условиях и отсутствие прослеживания за поступлением платежей по сданному в наем имуществу.

Качество бюджетного исполнения, а также эффективное использование публичных финансовых средств может консолидироваться путем: повышения ответственности на уровне исполнительного руководства за соответствующий бухгалтерский финансовый менеджмент, направленный на выявление решений, способных предупредить феномен растраты и незаконное использование; внедрения системы финансового менеджмента и контроля и внутреннего аудита, миссия которых состоит в выявлении, снижении и/или исключения рисков, касающихся плохого управления публичными финансовыми ресурсами и публичным имуществом. В этом смысле, успешное выполнение реформ, инициированных в области публичного финансового менеджмента, должно стать приоритетом для Правительства.

Выражаем уверенность, что констатации, выводы и рекомендации, представленные в настоящем Отчете, будут полезны Парламенту в процессе эффективного исполнения своей функции по надзору за обеспечением надлежащего правления и поощрения инициатив Счетной палаты по поддержке адекватных корректирующих мер, предпринимаемых аудитуемыми субъектами.

Счетная палата полна решимости продолжить осуществление своей деятельности таким образом, чтобы обеспечить пользу обществу, ставя и в дальнейшем акцент на качество, профессионализм и эффективность, рассчитывая на собственные силы, поддержку Парламента и других заинтересованных органов, а также на поддержку доноров и партнеров по сотрудничеству.