

Утвержден
Постановлением Счетной палаты
№41 от 13 июля 2008 года

Отчет
о порядке управления публичными
финансовыми средствами в
2007 бюджетном году

Кишинэу, 2008

СОДЕРЖАНИЕ

Список аббревиатур	3
Резюме	5
Вступление	9
I Раздел. Менеджмент публичных финансов	11
II Раздел. Составление и использование средств национального публичного бюджета	14
II. 1. Государственный бюджет	14
II.1.1. Формирование и использование средств государственного бюджета за 2007 год	14
II.1.2. Использование публичных финансовых средств публичными органами в аспекте функциональной классификации расходов	18
II.1.2.1. Государственные услуги общего назначения	18
II.1.2.2. Международная деятельность	21
II.1.2.3. Юстиция	23
II.1.2.4. Образование	31
II.1.2.5. Наука и инновации	35
II.1.2.6. Культура, искусство, спорт и мероприятия для молодежи	38
II.1.2.7. Здравоохранение	39
II.1.2.8. Социальное обеспечение и социальная поддержка	45
II.1.2.9. Сельское, лесное, рыбное и водное хозяйство	55
II.1.2.10. Охрана окружающей среды и гидрометеорология	59
II.1.2.11. Прочие службы связанные с экономической деятельностью	64
II.1.3. Государственный долг и правительственные гарантии по внешним кредитам	66
II.2. Формирование и использование средств бюджета государственного социального страхования	68
II.3. Формирование и использование средств фондов обязательного медицинского страхования	71
II. 4. Формирование и использование бюджетов административно-территориальных единиц	74
II. 5. Капитальные вложения	77
III Раздел. Сохранность и управление публичной собственностью	83
III.1. Управление имуществом государства в некоторых государственных предприятиях и акционерных обществах	83
III.2. Обеспечение постприватизационной деятельности	91
III.3. Государственное регулирование режима землеустройства, ведение Земельного кадастра за период 2006-2007 гг. (9 месяцев)	93
IV Раздел. Другие полномочия, закрепленные по закону	96
IV.1. Заключение на Финансовый отчет Центральной избирательной комиссии	96
IV.2. Заключение на проекты нормативных актов	97
V Раздел. Показатели контрольной/аудиторской деятельности и мониторинга	99
V.1. Результаты контрольной/аудиторской деятельности и мониторинга исполнения требований и рекомендаций Счетной палаты	99
V.1.1. Контрольно/аудиторская деятельность	99
V.1.2. Постановления Счетной палаты по результатам контрольных мероприятий/аудитов	99
V.1.3. Обобщение мер/действий, предпринятых подконтрольными субъектами, по исполнению требований и рекомендаций Счетной палаты	101
V.2. Меры, предпринятые по устранению недостатков и нарушений, указанных в Отчете Счетной палаты о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2006 бюджетном году	103
Заключение	105

Список аббревиатур

EUROSAI	- Европейская организация высших органов аудита
INTOSAI	- Международная организация высших органов аудита
АЗОК	- Агентство земельных отношений и кадастра
АМРГЗГП	- Агентство по материальным резервам, государственным закупкам и гуманитарной помощи
АНМ	- Академия наук Молдовы
АПА	- Академия публичной администрации
АСРТ	- Агентство строительства и развития территорий
АТЕ	- административно-территориальная единица
БГСС	- бюджет государственного социального страхования
ВВП	- внутренний валовой продукт
ВУА	- высшее учреждение аудита
ВСНТР	- Высший совет по науки и технологическому развитию
ВСП	- Высшая судебная палата
ГГНИ	- Главная государственная налоговая инспекция
ГГС	- Государственная гидрометеорологическая служба
ГК	- Государственное казначейство
ГНИ	- Государственная налоговая инспекция
ГНС	- Государственная налоговая служба
ГУЖКХБ	- Главное управление жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства
ГУОМС	- Главное управление образования, молодежи и спорта
ГУОТПС	- Главное управление общественного транспорта и путей сообщения
ГУТОПОУ	- Главное управление торговли, общественного питания и оказания услуг
ГУЭРИО	- Главное управление экономики, реформ и имущественных отношений
ГЦБ	- государственные ценные бумаги
ГЭС	- Государственная экологическая инспекция
ЕКС	- Единый казначейский счет
ЕС	- Европейский союз
КСТР	- Координационный совет по телевидению и радио
МВД	- Министерство внутренних дел
МЗ	- Министерство здравоохранения
МИДЕИ	- Министерство иностранных дел и европейской интеграции
МИР	- Министерство информационного развития
МКТ	- Министерство культуры и туризма
МПИ	- Министерство промышленности и инфраструктуры
МПИМ	- Министерство просвещения и молодежи
МПФ	- Менеджмент публичных финансов
МСЗСР	- Министерство социальной защиты семьи и ребенка
МСУ	- медико-санитарное учреждение
МСХПП	- Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности
МТДХ	- Министерство транспорта и дорожного хозяйства
МФ	- Министерство финансов
МЭПР	- Министерство экологии и природных ресурсов
МЭТ	- Министерство экономики и торговли
МЭФ	- местные экологические фонды
МЮ	- Министерство юстиции
НБМ	- Национальный банк Молдовы
НДС	- налог на добавленную стоимость
НКСС	- Национальная касса социального страхования
НМСК	- Национальная медицинская страховая компания

НОАШ	- Национальный офис аудита Швеции
НЭФ	- Национальный экологический фонд
ОВК	- обменно-валютная касса
ОЭС	- Окружной экономический суд
ПМСУ	- публичное медико-санитарное учреждение
ПСР	- План стратегического развития
ПУ	- профессиональное училище
ЭРЦПОР	- Экспериментальный республиканский центр протезирования, ортопедии, реабилитации
СГГ	- Служба гражданского состояния
СПРМ	- Счетная палата Республики Молдова
ССПР	- Среднесрочный прогноз расходов
СФКР	- Служба финансового контроля и ревизии
ТКО	- территориальный кадастровый офис
ТС	- Таможенная служба
УКС	- Управление капитального строительства
ФОМС	- фонды обязательного медицинского страхования
ЦБЭПК	- Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией
ЦИК	- Центральная избирательная комиссия
ЦПИ	- Центр правовой информации
ЭАП	- Экономическая апелляционная палата

Резюме

1. На протяжении отчетного года имело место развитие особо важных направлений **реформы менеджмента публичных финансов**, касающиеся:

➤ совершенствования процесса бюджетного планирования на среднесрочный период (разработка новой методики макроэкономического прогнозирования; интеграция приоритетных политик в Среднесрочный прогноз расходов (ССПР) и расширение покрытия ССПР);

➤ разработка нового Плана счетов и новой Бюджетной классификации;

➤ консолидация операций Единого казначейского счета;

➤ разработка минимальных регулирующих правил функционирования внутреннего аудита и развитие способностей внешнего аудита.

Полученные в результате проверок и аудитов результаты, изложенные в настоящем Отчете, ясно указывают на необходимость последовательного и сосредоточенного внедрения соответствующих реформ. Это должно включать в себя адекватные механизмы мониторинга, дальнейший контроль и повышение ответственности персонала. Внедрение реформ требует тесного взаимодействия между Правительством и Счетной палатой с использованием накопленного опыта и обеспечением последовательности. Мы приложим все усилия для проведения транспарентного и открытого процесса реформирования менеджмента публичных финансов, самым активным образом способствуя этому.

2. Несмотря на то, что на экономическое состояние в целом сказались засуха 2007 года, рост цен на энергоносители, эмбарго на винодельческую продукцию, установленное Российской Федерацией, а также другие объективные факторы, которые с одной стороны отрицательно повлияли на рост доходов, а с другой – привели к дополнительным бюджетным расходам, консолидированный национальный публичный бюджет по доходам выполнен на 101,3%, а по расходам – на 97,2% предусмотренного на год. Наряду с этим остатки денежных

средств на счетах бюджетов и фондов, входящих в национальный публичный бюджет, в конце отчетного года насчитывалось 2789,0 млн. леев. Данная ситуация требует **ритмичного подхода к планированию и использованию средств в течение бюджетного года**, а также гибкости в эффективном использовании ликвидов между составляющими национального публичного бюджета.

3. Контроль Счетной палаты за формированием и использованием средств государственного бюджета за 2007 год установил, что уровень исполнения бюджета составил 100,7% по доходам и 98,6% – по расходам.

Отчет об исполнении государственного бюджета на 2007 год составлен в соответствии с принятыми положениями и содержит финансовую информацию, основанную на бухгалтерских данных системы Государственного казначейства и консолидации данных отчетов исполнителей бюджета. Выявлены некоторые отклонения от действующих законоположений. В процессе проверки Министерством финансов предприняты меры по исправлению выявленных недостатков с целью улучшения Отчета.

4. Все **компоненты национального публичного бюджета располагают резервами для увеличения доходной части**. Не все налогоплательщики, резиденты и нерезиденты, вовлечены в налоговые отношения на уровне государственного и местных бюджетов, бюджета государственного социального страхования и, особенно, в систему обязательного медицинского страхования. Несмотря на предпринятые меры, задолженности по налогам, сборам (пошлинам) и взносам, продекларированные, но не выплаченные налогоплательщиками, остаются значительными. В этом смысле органам, ответственным за администрирование доходов, надлежит эффективно взаимодействовать не только для предупреждения и пресечения уклонений от уплаты налогов, расширения на-

логооблагаемой базы и укрепления финансовой дисциплины, но также и для повышения эффективности обслуживания налогоплательщиков.

5. По разделу расходов отмечается применение законных процедур закупок товаров, работ и услуг скорее в качестве формальной обязанности, чем в качестве возможности осуществления закупок в условиях соблюдения принципов экономичности, эффективности и действенности. Повторяющиеся из года в год в бюджетных законах требования о погашении задолженностей, существующих в начале года за счет и в пределах средств, утвержденных для содержания учреждений, финансируемых из государственного бюджета на текущий год, соблюдаются не во всех подконтрольных субъектах. Закупка товаров, работ и услуг, а также осуществление расходов некоторыми исполнителями бюджета проводятся не только в пределах ассигнований, распределенных соответствующим учреждениям, сокращенных на сумму задолженностей данных учреждений, существующую в начале года. Расходы, выполненные до узаконения и определения источника доходов, продолжали увеличиваться. Для оптимизации расходов Правительству следует и далее развивать процесс определения, установления приоритетов, осуществления и оценки государственных услуг.

6. Контроль за управлением некоторых специальных фондов показал **неэффективность использования публичных денег и наличие высокой степени возникновения риска мошенничества**. Вопреки созданию коллегиальных органов администрирования фондов фактически отсутствует прозрачность в процессе распределения и использования средств. Из-за наличия многочисленных получателей, невозможно создать эффективную систему внутреннего контроля, а также провести капитализацию выделенных средств. Счетная палата рекомендует рассмотреть целесообразность ликвидации специальных фондов государственного бюджета и начать данный процесс в рамках бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского

страхования и перейти к бюджетированию на основе программ с утверждением показателей эффективности.

7. Следует отметить стремление Правительства к осуществлению связи между выделением ресурсов и полученными результатами по областям, что проявляется в применении новых методов бюджетного менеджмента, в частности, **обоснования и мониторинга бюджета, основанного на программах и достижениях**. В то же время проверки Счетной палаты в публичных учреждениях в области сельского хозяйства, образования, здравоохранения и пр. свидетельствуют о том, что обоснованию потребности в средствах для осуществления программ не всегда предшествовали исследование и анализ фактического положения, а административные распоряжения порой преобладают над имеющимися бюджетными возможностями. В этом смысле выявлена и некоторая поверхностность, проявляемая исполнителями бюджета при определении и включении в программы конкретных показателей ресурсов, продуктов и результатов. Как следствие, с одной стороны показатели эффективности не всегда обеспечивают реальное измерение достигнутых результатов, а с другой – единственными используемыми показателями были количественные и они чаще всего служили для составления периодических отчетов. Следует отметить, что на уровне центрального публичного органа не проявляется забота об оценке результатов исполнения бюджетов, основанных на программах и достижениях, вследствие чего данные органы не располагают достоверными данными о фактическом использовании соответствующих бюджетных средств.

8. Порядок, в котором Министерство финансов осуществляло управление **государственным долгом**, обеспечил соблюдение утвержденных Парламентом лимитов.

В 2007 году публичный долг в национальной валюте сократился по сравнению с 2006 годом на 5%, тогда как выраженный в долларах США он увеличился

на 8%. Расходы на обслуживание публично-го долга в налоговых доходах государственного бюджета составили 11% в 2007 году (14% – в 2006 году).

Несмотря на то, что макроэкономические показатели, относящиеся к публичному долгу, свидетельствуют о снижении суммы долга и расходов по его обслуживанию, долг экономических агентов, рекредитованный из внутренних и внешних источников и инвестиционных проектов, перед Министерством финансов увеличился, причем свыше 50% его объема является с просроченным сроком исковой давности.

Предпринимаемые Министерством финансов действия по внедрению нового Закона о публичном долге, государственных гарантиях и государственном рекредитовании, не обеспечили его полную применимость, а некоторые аспекты, связанные с учетом и полной отчетностью долга, а также обеспечения безопасности компьютерной информации, остались нерешенными.

9. Проверки относительно порядка **управления публичным имуществом**, проведенные как в публичных учреждениях, так и у юридических лиц, в управлении которых находится государственная собственность, или уставный капитал которых полностью является государственным, выявили недостатки в учете, целостности и использовании; нерегистрацию прав собственности на государственное имущество, что сказывается на увеличении в некоторых случаях риска его утраты. Неэффективное управление имуществом приводит к убыткам, а отсутствие технико-экономических обоснований, при осуществлении экономических операций подконтрольными субъектами, негативно сказывается на их финансовом положении. Исходя из данных аспектов Счетная палата рекомендует органам публичного управления улучшить менеджмент в этом отношении, а также, уполномоченным управлять публичным имуществом создать систему внутреннего аудита и контроля.

10. Аспекты, проверенные в ходе контроля **обеспечения постприватизационной деятельности**, выявили, что установленные

цели не всегда достигались за счет финансово-экономического роста приватизированных объектов. Так, в некоторых случаях инвесторы не выполнили свои договорные обязательства и осуществили отчуждение акций государства. Подобные недостатки обусловлены отсутствием полных регламентирующих требований об обязательности обеспечения условий конкурса в течение всего инвестиционного периода, а также низким уровнем мониторинга постприватизационной деятельности, осуществляемым уполномоченными публичными органами. Исходя из вышеизложенного, Счетная палата рекомендовала Правительству пересмотреть совместимость нормативных актов Правительства с действующим законодательством об администрировании и разгосударствлении публичной собственности с тем, чтобы установить обязательность обеспечения условий конкурса на протяжении всего инвестиционного периода, а также четко разграничить компетенции и полномочия Конкурсной комиссии и Агентства публичной собственности для достижения ожидаемых результатов.

11. В том, что касается выделения и использования финансовых средств, предназначенных для **капитальных вложений**, выявлена тенденция к их значительному росту по сравнению с 2006 годом. Хотя Счетная палата в своих отчетах за предыдущие годы отмечала некоторые нарушения на этапах использования средств на указанные цели, они сохраняются до настоящего времени, а именно, выявлены недостатки в: организации и проведении процедур закупок; заключении договоров на проведение работ по строительству и реконструкции установленных объектов; выполнении работ; регистрации и обосновании расходов на их выполнение; предоплата; проведении заказчиками мониторинга контрактов о выполнении работ на установленных объектах. Также не выполнены требования по созданию нормативной базы в строительстве, хотя специальный фонд для финансирования этих целей был создан и использован. Исходя из вышеизложенного, представляется не-

обходимым улучшить финансовый и контрольный менеджмент в области капитальных вложений, а также провести децентрализацию ответственности по использованию публичных средств для заказчиков различных уровней; пересмотреть необходимость и механизм осуществления предварительной оплаты.

12. Неприведение всех правительственных нормативных актов в соответствие с Законом об оплате труда искажает концепцию нового закона, создает неравные условия оплаты труда и негативно сказывается на мотивации деятельности, осуществляемой при одинаковых условиях. Пересмотр и гармонизация правительственных нормативных рамок в области оплаты труда с законодательными рамками в данной сфере должны стать приоритетом для Правительства.

13. Пилотные аудиты соответствия и аттестации финансовых отчетов выявили целый ряд **недостатков и проблем в области бухгалтерского учета, внутреннего аудита и контроля**. Нерегистрация в кадастровых органах и неотражение в учете всего недвижимого имущества, в том числе и земельных участков, а также финансовых инвестиций, отсутствие методик специфического учета некоторых хозяйственных операций, применение систем бухгалтерского учета, которые не соответствуют правовому статусу некоторых подконтрольных субъектов, ограниченные технические и человеческие возможности финансово-бухгалтерского контроля, нерассмотрение и утверждение центральными отраслевыми органами финансовых отчетов подведомственных субъектов, внутренний контроль, основывающийся больше на объективных факторах, чем на системе, представляют собой риск для составления комплексных и достоверных финансовых отчетов.

14. Государственные закупки не во всех случаях осуществляются в соответствии с законоположениями. Отдельные под-

контрольные субъекты заключают договоры с превышением установленного лимита, изменяют элементы договоров о закупках, а именно, количество, цену, ассортимент товаров по сравнению с предусмотренными в условиях оферты; дробят партии товаров и услуг; не требуют от экономических операторов представлять при заключении договоров гарантию надлежащего выполнения. Получение эффективных результатов в процессе государственных закупок является приоритетом для системы государственных закупок Республики Молдова; успешное выполнение этой задачи возможно только за счет разработки и внедрения совершенных нормативных рамок, а также за счет увеличения прозрачности и открытости процесса закупок, повышения ответственности лиц, задействованных в данном процессе.

15. Постепенное внедрение новых подходов и стандартов в области финансового менеджмента и контроля выдвигает перед Счетной палатой Республики Молдова большие требования и ожидания. Роль, которая отводится СПРМ, в качестве высшего органа внешнего аудита, станет важным звеном в системе ответственности. В отличие от предыдущих проверок аудит будет в большей степени основываться на стандартах. Главной задачей Счетной палаты Республики Молдова станет ежегодное аудиторское заключение об исполнении бюджета Правительством. На основании ежегодного аудита СПРМ представит свое мнение, способствуя повышению ответственности между Парламентом и Правительством. Другие аудиты, проводимые СПРМ, будут сосредоточены на экономичности, эффективности и действенности. Счетная палата Республики Молдова является членом INTOSAI, что помогает ей обеспечить утверждение и внедрение соответствующих стандартов аудита в публичном секторе, а также применение адекватных этических принципов.

Вступление

Руководствуясь положениями статьи 133 Конституции Республики Молдова и ст.21 (1) своего органического закона, Счетная палата осуществила контроль за порядком формирования, управления и использования публичных финансовых средств, управления публичной собственностью, и представляет Парламенту отчет о порядке управления и использования публичных финансовых средств в 2007 бюджетном году.

В Отчете представлен синтетический анализ по результатам проверок порядка управления публичных финансовых средств за 2007 отчетный год, выполненных в 2007 г. (II полугодие) – 2008 г. (I полугодие) в соответствии с Программами контрольной/аудиторской деятельности на 2007 и 2008 годы, утвержденными на заседаниях Счетной палаты. Также, Отчет содержит некоторые обобщения касательно проверок, проведенных в периоды, предшествующие 2007 бюджетному году, результаты которых не были включены в отчет за 2006 год.

Задача контрольных мероприятий состояла в проверке законности и соответствия осуществления расходов за счет бюджетных средств, находящихся в распоряжении исполнителей бюджета, в том числе в проведение анализа и оценки эффективности использования публичных денежных средств и функционирования систем внутреннего контроля.

В Отчет включены и результаты 10 аудиторских заданий, цель которых состояла в получении обоснованного заверения в том, что финансовые отчеты достоверны и представляют полную картину во всех существенных аспектах, а экономические операции проведены в соответствии с законоположениями. Аудиторские задания проведены в рамках реализации Плана стратегического развития Счетной палаты (ПСР) в части обеспечения профессиональных качеств и развития возможностей контрольного аппарата Счетной палаты в проведение аудитов.

Отчет состоит из следующих Разделов:

Резюме охватывает основные констатации и заключения относительно порядка управления публичными финансовыми средствами подконтрольными субъектами.

В I Разделе изложены некоторые *достижения в процессе внедрения реформы в области менеджмента публичных финансов в Республике Молдова*, задача которой состоит в продвижение эффективного и транспарентного менеджмента публичных финансов, соответствующего международным стандартам.

II Раздел отражает *порядок составления и использования публичных финансовых средств*, государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования, фондов обязательного медицинского страхования и некоторых бюджетов административно-территориальных единиц. Отдельно по подразделам отражен порядок использования публичных финансовых средств некоторыми органами публичной власти по реализации основных функций государства (международная деятельность, юстиция, образование, здравоохранение, социальная помощь и поддержка, сельское хозяйство и др.), порядок управления публичным долгом, а также порядок использования средств, выделенных из национального публичного бюджета для финансирования капитальных вложений.

III Раздел излагает констатации и заключения относительно *порядка управления государственным имуществом* органами публичной власти, государственными предприятиями и акционерными обществами с преобладающей долей государства в уставном капитале. В подразделах отражены основные выводы и констатации по результатам проверок постприватизационной деятельности и государственного регулирования режима землеустройства.

IV Раздел информирует о порядке, в котором Счетная палата выполняет другие компетенции в соответствии со своим органическим законом и другими нормативными актами и состоит из двух подразделов: Заключение Счетной палаты по Отчету Центральной избирательной комиссии и заключения на проекты годовых законов о бюджете и другие проекты нормативных актов.

V Раздел, структурирован на два подраздела, представляет общий анализ контрольной деятельности и мониторинга выполнения требований и рекомендаций Счетной палаты в 2007 году, а также предпринятые субъектами действия по устранению нарушений и недостатков, указанных в Отчете о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2006 бюджетном году.

Счетная палата, следуя передовой практики высших органов аудита, периоди-

чески проводит самооценку деятельности. Настоящий Отчет включает в Приложении и *Отчет о деятельности Счетной палаты в 2007 году*, посредством которого информирует Парламент и заинтересованных факторов об основных достижениях касательно порядка управления собственными средствами (финансовыми, человеческими ресурсами и др.). Также Отчет включает информацию о достигнутых в 2007 году результатах при реализации задач стратегического развития, которую можно рассматривать как отчет о выполнении Постановлений Парламента Республики Молдова, принятых в результате рассмотрения Отчетов Счетной палаты о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2005 и 2006 бюджетных годах.

I Раздел. Менеджмент публичных финансов

Объединив усилия по реализации стратегических целей и задач Правительства в области улучшения публичного финансового менеджмента, Министерство финансов инициировало и внедряет Проекта «Менеджмент публичных финансов» (ПМПФ) как основной инструмент в реализации задач по консолидации управления публичными финансами содержащихся в Национальном плане развития.

Данный проект является поддержкой Правительству, предоставленную Всемирным банком в рамках Стратегии помощи стране 2005-2008 гг.

Исходя из задач Счетной палаты, а также в целях синхронизации и гармонизации реформ в области внутреннего и внешнего аудита, Счетная палата заинтересована в успешном внедрении ПМПФ и постоянно анализирует процесс реформирования. За отчетный период ПМПФ реализовал некоторые показатели сосредоточивших на основных направлениях развития, а именно.

1 Компонент. Методология разработки и исполнения бюджета

В ССПР на 2007-2009 гг., по сравнению с ССПР на 2006-2008 гг., была расширена область стратегического планирования, охватившая в результате капитальные вложения и расходы сельскохозяйственного сектора.

Из закона о бюджете на 2007 год были исключены 6 специальных фондов (фонд пенитенциарной системы, фонд финансовой поддержки некоторых мероприятий в области образования, фонд финансовой поддержки некоторых мероприятий в области здравоохранения, национальный фонд консервации энергии, фонд по реализации Комплексной программы освоения новых земель и повышения плодородия почв и фонд поддержки экспорта), включив в бюджет 9 специальных фондов.

В 2007 году разработаны организационная классификация, классификация программ (I и II уровня) и классификация ис-

точников. Новая классификация программ была использована министерствами разрабатывающие секторные стратегии в рамках ССПР на 2008-2010 гг., а также в утвержденном на 2008 год бюджете.

Разработаны Методические указания для применения функциональной и экономической классификаций и началось их тестирование в актуальной информационной системе министерства.

Начиная с 01.01.2007, Государственное казначейство (ГК) обслуживается Национальным банком Молдовы (НБМ), в соответствии с подписанным договором об обслуживании, а с 01.03.2007 ГК активно внедрилось в Автоматизированную систему межбанковских платежей (АСМП) НБМ. Валютные операции осуществляются через Единый казначейский счет (ЕКС) Министерства финансов в НБМ. По состоянию на 29.12.2007, остатки на счетах НКСС, НМСК и бюджетов АТЕ были перечислены на ЕКС, что позволит оптимизировать поток бюджетных средств, сократить риски связанные с хранением средств в коммерческих банках, получать информацию о публичных фондах в режиме реального времени и улучшить процесс принятия решений при их управлении.

Были разработаны (i) проект Единого плана счетов для публичного сектора; (ii) Концепция реформирования бухгалтерского учета и отчетности в бюджетном секторе; (iii) первоначальный проект Инструкции о бухгалтерском учете в публичных учреждениях. Проект Плана счетов протестирован на бухгалтерских операциях и отчетности Министерства финансов.

Совместно с НБМ был создан Комитет по управлению ликвидными средствами, задача которого состоит в сотрудничестве в целях управления и мониторинга ликвидности. В контексте внедрения механизма ЕКС и участия МФ в АСМП, создание данного комитета улучшило прогнозирование и управление потока наличности.

В соответствии с установленными показателями следовало разработать Методическое руководство МФ по разработке бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования, использовавшегося при разработке данных бюджетов на 2008 год. Реализация вышеизложенных мер в 2007 году не представилась возможной из-за опоздания процедур закупок. По той же причине в 2007 году невозможно было приобрести, установить и протестировать оборудование и программы для системы бухгалтерского учета Казначейства.

2 Компонент. Внутренний контроль и внутренний аудит

Правительство наделило обязанностью внутреннего аудита Службу финансового контроля и ревизии (СФКР), в составе которой было создано Главное управление по гармонизации системы внутреннего аудита и внутреннего контроля. Создание данной структуры является одним из основных требований Европейского союза, которая должна обеспечить координирование деятельности по внедрению системы финансового контроля, менеджмента и внутреннего аудита в публичном секторе.

Посредством Академии публичной администрации при Президенте Республики Молдова были организованы семинары по финансовому менеджменту, внутреннему контролю и аудиту в публичном секторе. Для работников СФКР проведены учебные курсы.

Академией публичной администрации при Президенте Республики Молдова (АПА) был внедрен пилотный модуль «Внутренний контроль и внутренний аудит».

В течение отчетного года начался процесс разработки нормативных рамок для внутренних аудиторов. Так, разработаны Национальные стандарты внутреннего аудита, утвержденные совместным Приказом МФ №98 от 27.11.2007 и Постановлением Счетной палаты №82 от 29.11.2007, а Приказом МФ №111 от 26.12.2007 был утвержден Этический кодекс внутреннего ауди-

тора и Карта внутреннего аудита (Типовое положение о проведении внутреннего аудита).

Были инициированы 4 пилотных задания по внутреннему аудиту в Таможенной службе, Национальной кассе социального страхования, Национальном музее археологии и истории Молдовы, Республиканском художественном лицее-интернате «Игорь Виеру». В декабре 2007 года, в области внутреннего контроля было издано распоряжение о внедрении внутреннего контроля в МФ. Был организован ознакомительный семинар, которым участвовали 30 работников, начальники департаментов и управлений.

Технико-экономические обоснования для внедрения внутреннего аудита на местном уровне еще не составлены.

3 Компонент. Способность обучения и инструктирования

В этом контексте разработано 5 модулей, на основании которых были организованы курсы в объеме 40 академических часов каждый, а именно: Менеджмент персонала, Внутренний контроль и аудит, Стратегическое управление и планирование, Менеджмент изменений и организационное развитие, Менеджмент и разработка программ.

Обучение прошел 471 служащий органов центрального публичного управления, в том числе 266 – должностных лиц.

Одновременно, в целях определения состояния дел, Счетная палата, в процессе проведенных в субъектах проверок и аудитов, применила метод самооценки и оценки систем внутреннего контроля и аудита. Применив методологию разработанную на основании стандартов INTOSAI по оценке систем внутреннего контроля в соответствии с моделью COSO¹ для внутреннего контроля, было установлено, что внутрен-

¹ Комитет спонсорских организаций комиссии Тредвея (COSO), 1992, Интегрированная концепция внутреннего контроля, том.2, Cadru, отчет представленный Комитету спонсорских организаций комиссии Тредвея (COSO), Институт специалистов управленческого учета, Джерси.

ний контроль нуждается в оптимизации, в частности аспект совершенствования внутреннего контроля, оценки рисков, документирования и мониторинга некоторых существенных процессов, а именно:

«*Контрольная среда*» - следует усовершенствовать в процессе оценки деятельности работников, установить рамки ответственности в части администрирования публичных финансовых средств, а также процедуры отчетности и др.

«*Оценка рисков*» – не выявлены и не проанализированы внутренние и внешние риски в процессе реализации задач, являющиеся основой для управления ими.

«*Контрольные мероприятия*» – не разработаны и не внедрены положения четко обозначающие сферу применения, политику, задачи и стандарты внутреннего контроля, отвечающие на вопросы управления рисками и ответственности руководства и персонала для эффективного внутреннего контроля по некоторым важным областям (государственные закупки, учет

имущества, человеческие ресурсы, бухгалтерский учет).

«*Информация и коммуникация*» – не разработана эффективная система информирования, позволяющая осуществлять мониторинг деятельности для принятия верных решений. Несмотря на то, что в рамках некоторых органов власти существуют информационные системы, охватывающие практически все сегменты деятельности, из-за отсутствия порядка систематизации рисков существует вероятность, что представленная информация не отразит нарушения в деятельности.

«*Мониторинг исправления ошибок*» – этот вид деятельности не имеет систематического характера, а результаты периодического мониторинга не задокументированы и не представлены руководству; нет четких указаний по мониторингу системы внутреннего контроля и исправлению нарушений.

Достижения в процессе реализации реформы в области внешнего аудита изложены в Приложении к настоящему Отчету.

II Раздел. Составление и использование средств национального публичного бюджета

II. 1. Государственный бюджет

II.1.1. Формирование и использование средств государственного бюджета за 2007 год

Резюме

Контроль за формированием и использованием средств государственного бюджета за 2007 год выявил следующее.

- За отчетный период Министерство финансов и Государственное казначейство в соответствии с возложенными функциями обеспечили деятельность по улучшению администрирования и управления публичными финансами в процессе исполнения государственного бюджета, определив, реализацию годового закона о бюджете на уровне 100,7% – по доходной части и 98,6% – по расходной части;

- Отчет об исполнении государственного бюджета за 2007 год разработан в соответствии с утвержденными требованиями и представляет финансовую информацию, основанную на данных учета системы Государственного казначейства и консолидации отчетных данных исполнителей бюджета. Посредством отчета сообщается систематизированная совокупность показателей, информация, характеризующая финансовое положение, представлены доходы и расходы за отчетный период, объясняется движение денежных средств по счетам, систематизированные расходы по всем аспектам Бюджетной классификации и др.

- Вместе с тем, при осуществлении расходов за счет бюджетных средств, а также при ведении бухгалтерского учета доходов, расходов и государственной собственности установлены некоторые отклонения от действующей нормативно-правовой базы.

- В течение контроля предприняты некоторые меры по устранению выявленных нарушений и улучшению Отчета.

Контекст

Контрольные мероприятия проведены в Министерстве финансов (МФ) и Го-

сударственном казначействе (ГК), их целью являлась проверка единого казначейского счета исполнения государственного бюджета и соблюдение требований по составлению и консолидации показателей Отчета об исполнении государственного бюджета на 2007 год и дополнительных материалов к нему. Также было проверено использование бюджетных ассигнований, предусмотренных на содержание центрального аппарата МФ и ГК.

Кассовое исполнение средств государственного бюджета производится через ГК – структуру созданную при центральном аппарате МФ со статусом Главного управления, образованное из Центрального казначейства и территориальных подразделений ГК, без статуса юридического лица.

Центральное казначейство в 2007 году в соответствии с возложенными обязанностями управляло текущими банковскими счетами в национальной и иностранной валюте, открытыми в НБМ и на депозитных счетах в коммерческих банках.

Основные констатации

Об исполнении государственного бюджета в целом

Государственный бюджет на 2007 год первоначально был утвержден по доходам на сумму 12088,5 млн. леев и по расходам на сумму 12161,4 млн. леев, с дефицитом на сумму 72,9 млн. леев. В течение бюджетного года Парламентом утверждены три поправки бюджета, вследствие которых окончательные показатели доходной части по всем компонентам составили 13878,4 млн. леев и расходной в сумме 14234,9 млн. леев с дефицитом в 356,5 млн. леев. Окончательно утвержденные МФ параметры государственного бюджета, с учетом обращений первичных исполнителей бюджета составили по доходной части – 13954,3 млн. леев и расходной – 14453,3 млн. леев, с дефицитом в

499,0 млн. леев, вследствие чего утвержденный Парламентом дефицит увеличился на 142,5 млн. леев. Исполнение бюджета 2007 года завершено по доходам в сумме 14058,6 млн. леев и по расходам – 14257,1 млн. леев, с дефицитом в 198,5 млн. леев.

Анализ правовой основы, регламентирующей порядок утверждения дефицита бюджета выявил несоответствие между требованиями, предусмотренными ст.43(42) Закона №847-ХІІІ от 24.05.1996 «О бюджетной системе и бюджетном процессе» (далее – Закон №847-ХІІІ), в котором указано что любое решение по изменению бюджетного дефицита принимается Парламентом, и требованиями ст.19 Закона о государственном бюджете на 2007 год №348-ХІІ от 23.11.20006 (далее – Закон №348-ХІІ), согласно которого МФ предоставлялось право изменять утвержденные бюджеты по специальным средствам, специальным фондам и проектам, финансируемым из внешних источников. В то же время, ст.41(40) Закона №847-ХІІІ предусматривает, что распределение остатка денежных средств, образовавшегося в процессе исполнения бюджета в предыдущем году, входит в полномочия Парламента через внесение соответствующих изменений в законе о бюджете.

О доходах государственного бюджета

- В то время как доходная часть в целом была перевыполнена, уровень исполнения отдельно по типам доходов варьировал от 39,5% и до 4,2 раза больше уточненных показателей. Недопоступления по 19 типам доходов государственного бюджета, исполненных ниже уточненного бюджетного уровня (по всем компонентам), составили 194,7 млн. леев. Вместе с тем, на уровень исполнения общих доходов не существенно повлияло неуточнение в качестве источника формирования бюджета поступлений в сумме 2,5 млн. леев по 12 типам доходов.

- Некоторые виды доходов не отражены в финансовом отчете по соответствующим им типам. Так по типу «Проценты по остаткам денежных средств на банковских счетах Государственного казначейства» были отражены поступления

от «Проценты по вкладам бюджетных средств на депозитные счета в банковских учреждениях» в сумме 16,2 млн. леев, что на протяжении года повлияло на правильность исполнения соответствующих типов доходов и впоследствии на правильность уточнений источников формирования бюджета. В результате уровень исполнения по данным источникам составил 54,3% и, соответственно, 236,3% по сравнению с окончательными требованиями.

- Задолженность экономических агентов по основным платежам, начисленным к поступлению в государственный бюджет (без пени и штрафов), по состоянию на 31.12.2007, составила 316,9 млн. леев, что в 3,3 раза меньше по сравнению с 31.12.2006. Значительное сокращение задолженности экономических агентов по основным платежам обусловлено налоговой амнистией, объявленной Законом №111-ХІІ от 27.04.2007 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты», в соответствии с которыми были амнистированы задолженности по основным платежам в сумме около 980,2 млн. леев.

- В структуре задолженностей значительная доля отводится налогам и сборам, администрируемым Государственной налоговой службой – 63,6% (201,6 млн. леев), Таможенной службой – 34,8% (110,3 млн. леев) и Центром по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией – 1,6% (5,0 млн. леев).

О расходах государственного бюджета

- Уровень исполнения расходов по всем компонентам государственного бюджета составил 98,6%, т.е. недоосвоенными остались годовые бюджетные ассигнования по всем компонентам бюджета в сумме 302,5 млн. леев.

Степень исполнения расходов по основным функциональным группам, по сравнению с окончательными требованиями, находится в пределах 85,4% от 111,4%. По 5 основным функциональным группам расходы превысили утвержденные окончательные бюджетные лимиты на 57,4 млн. леев, из которых в сумме 29,4 млн. леев – в нарушение установленного порядка. Недоосвоенными остались рас-

ходы по 15 основным функциональным группам, сумма которых составила 240,0 млн. леев.

- Министерство финансов не обеспечило правильность применения организационной бюджетной классификации расходов при отнесении расходов в сумме 14,0 млн. леев, запланированных и использованных для централизованного приобретения Главной государственной налоговой инспекцией (ГГНИ) (тип 19) основных средств распределенных территориальным налоговым инспекциям (тип 20).

- Как за счет основного компонента, так и за счет инвестиционных проектов финансируемых из внешних источников обслуживаемых через банковскую систему некоторыми исполнителями бюджета допущены фактические расходы с превышением окончательных лимитов запланированных ассигнований. Так, Агропромышленное агентство «Moldova-Vin» превысило окончательные параметры запланированных ассигнований на 40,0 млн. леев, а заказчики инвестиционных проектов – на 47,2 млн. леев.

- В аспекте экономического назначения, бюджетные расходы исполнены ниже предельных лимитов, за исключением текущих трансфертов и взносов обязательного медицинского страхования, оплаченных Правительством. Так, ниже бюджетных пределов исполнены расходы на: оплату труда – на 21,5 млн. леев, (99,0%); оплату товаров и оказания услуг – на 66,2 млн. леев (96,2%); капитальные трансферты для внедрения инвестиционных проектов – на 23,9 млн. леев (97,0%); приобретение основных средств – на 24,0 млн. леев (95,1%) и др. Вместе с тем, допущено увеличение кредиторской задолженности.

- На протяжении года, на основании принятых постановлений Правительства, некоторым исполнителям бюджета за счет общих доходов государственного бюджета были выделены финансовые средства в сумме 487,1 млн. леев и за счет перераспределения общих ассигнований предусмотренных для капитальных вложений в сумме 28,9 млн. леев, до утвер-

ждения Парламентом источника финансирования и бюджетного лимита.

- Расходы на оплату исполнительных листов за счет государственного бюджета возросли в 2,5 раза по сравнению с 2006 годом, и составили 18,6 млн. леев.

- Финансирование расходов за счет государственного бюджета на протяжении года осуществлялось следующим образом: I квартал – 21,5% от общей годовой суммы; II квартал – 23,2%; III квартал – 24,4%; IV квартал – 30,9%. Следует отметить, что наибольший удельный вес в общем финансировании в IV квартале приходится на декабрь и составляет 50,5% от финансирования за данный период и **15,6%** – от общего финансирования на год. Данный факт обуславливает увеличение дебиторской задолженности зарегистрированной по завершении бюджетного года, выявляя необходимость размеренного планирования и исполнения государственного бюджета. Дебиторские задолженности по всем компонентам, по состоянию на 31.12.2007, составили 312,4 млн. леев, в том числе 35,4 млн. леев – с просроченным сроком погашения.

- На протяжении 2007 года были приняты постановления Правительства, предусматривающие выделение из Резервного фонда Правительства средств в общей сумме 62,6 млн. леев, тогда как уточненный бюджетный лимит составлял 61,0 млн. леев. Отдельные профинансированные за счет Резервного фонда мероприятия на сумму около 2,5 млн. леев не соответствовали заявленным назначениям.

- Расходы государственного бюджета по оплате взносов за членство Республики Молдова в международных организациях, перечисляемые централизованно Министерством финансов, на 2,5 млн. леев меньше данных, отраженных по соответствующей статье в Отчете об исполнении государственного бюджета за 2007 год.

- В 2007 году, за счет государственного бюджета, некоторым центральным отраслевым органам управления были выделены средства в общей сумме 224,0 млн. леев для осуществления долгосрочных инвестиций на (увеличение ус-

тавного капитала некоторых государственных предприятий), которые впоследствии не были отражены соответствующими публичными органами на их балансе. На момент контроля, из общей суммы выделенных средств, в балансе соответствующих публичных органов нашли отражение лишь 32,0 млн. леев.

- Исполнителями бюджета не исключена практика образования излишков материальных ценностей в значительных суммах. Объем данных остатков, к концу 2007 бюджетного года, составил 723,7 млн. леев.

- При осуществлении консолидированных операций не учтены взаимоотношения между компонентами государственного бюджета в сумме 1,0 млн. леев, что обусловило дублирование общих расходов.

- Некоторые публичные учреждения не представили на утверждение Правительству перечень работ и услуг, выполняемых и оказываемых ими и тарифы на эти услуги, а также порядок и направления использования специальных средств по видам. Таким образом, Правительством не были утверждены специальные средства образованные и управляемые Министерством экономики и торговли, Министерством финансов, Министерством информационного развития.

- Министерство финансов не отразило в бухгалтерском учете уставный капитал действующих при МФ государственных предприятий в сумме 2,4 млн. леев, а также акции МФ в АО «Banca de Economii» на сумму около 16,0 млн. леев. Выделенные и освоенные средства для разработки типовой проектной документации по объекту «Переходная галерея от здания центрального аппарата к зданию Государственного предприятия «Fintehinform» в сумме 0,8 млн. леев, подлежащие отражению в бухгалтерском учете как „Расходы из бюджета для финансирования капитальных вложений”, были ошибочно отнесены на бюджетные расходы.

Анализ

Допущенные нарушения и недостатки обусловлены:

- Несоответствием законных процедур по утверждению дефицита государственного бюджета правам, предоставленным Министерству финансов годовыми законами о бюджете, относительно изменения бюджетных параметров.

- Необеспечением МФ и ГК отнесения в соответствие с Бюджетной классификацией некоторых типов доходов и расходов.

- Несоблюдением некоторыми исполнителями бюджета требований ст.19 Закона №348-XVI при осуществлении расходов, в результате чего допущено превышение утвержденных лимитов.

- Невнесением в установленном порядке изменений в окончательные показатели по компоненту «Проекты, финансируемые из внешних источников», исходя из фактически оплаченных в течение года средств.

- Несоблюдением требований Закона №847-XIII, а также Закона №348-XVI при выделении МФ финансовых средств на основании некоторых постановлений Правительства, до утверждения соответствующих изменений.

- Перечислением в аванс бюджетных средств некоторыми исполнителями бюджета для приобретения товаров, работ и услуг, а также преимущественным финансированием расходов в конце года.

- Изданием постановлений для выделения финансовых средств из Резервного фонда Правительства, которые не соответствуют утвержденным Законом №348-XVI лимитам, а также их целевому назначению.

- Несоблюдением некоторыми исполнителями бюджета установленного порядка ведения бухгалтерского учета в публичных учреждениях.

- Превышением исполнителями бюджета установленных нормативов образования остатков материальных ценностей, утвержденных МФ совместно с некоторыми центральными отраслевыми органами.

Ошибки, устраненные в течение контроля:

- ГК не составило Общий баланс государственного бюджета на 2007 год, разработав его в процессе контроля, и впоследствии включило в Отчет об исполнении государственного бюджета на 2007 год.
- Остатки средств отраженных в Отчете о состоянии забалансовых счетов по состоянию на 31.12.2007 были занижены на 141,1 млн. леев (задолженность государственного бюджета по льготным кредитам), на протяжении контроля соответствующие коррективы были внесены.
- В балансе Министерства транспорта и дорожного хозяйства отражены инвестиции для увеличения уставного капитала ГП «Calea Ferată din Moldova» в сумме 192,0 млн. леев.
- Отражены на увеличение стоимости основных средств фактические расходы для капитального ремонта здания Реабилитационного центра в Сергеевке, в сумме 362,0 тыс. леев (главный исполнитель бюджета – Министерство здравоохранения).
- По некоторым показателям отчета были исправлены ошибки на общую сумму 131,5 тыс. леев.

Рекомендации

Правительству:

- *Рассмотреть и утвердить в установленном порядке перечень платных работ и услуг, предоставляемых Министерством экономики и торговли, Министерством финансов и Министерством информационного развития.*

Парламенту:

- *Рассмотреть компетенции Министерства финансов предусмотренные в ст.19 Закона №348-XVI, сохраненные также и в ст.18 Закона о государственном бюджете на 2008 год №254- XVI от 23.11.2007 в соотношении с требованиями ст.41(40) и ст.43(42) Закона №847-XIII, напрямую обуславливающего изменение параметров баланса государственного бюджета (дефицит/профицит), утвержденных Парламентом на соответствующий бюджетный год.*

II.1.2. Использование публичных финансовых средств публичными органами в аспекте функциональной классификации расходов

II.1.2.1. Государственные услуги общего назначения

Министерство экономики и торговли

Резюме

Счетной палатой было установлено, что отраженное в финансовой отчетности Министерства экономики и торговли (МЭТ) за 2007 год финансовое положение является достоверным и полным (учитывая характер существенности).

В рамках аттестационного аудита финансовых отчетов Министерства экономики и торговли были выявлены некоторые нарушения и ошибки, не превысившие предельно допустимого уровень существенности и не повлиявшие на финансовое положение субъекта.

Контекст

Для определения достоверности финансового положения Министерства экономики и торговли (МЭТ) был проведен аттестационный аудит финансовой отчетности Министерства и некоторых подведомственных ему учреждений за 2007 год.

В рамках аудита, на основании тестирования, были рассмотрены доказательства, подтверждающие данные бухгалтерского баланса (Форма №1), отчеты о выполнении бюджета публичного учреждения за счет основных расходов (Форма №2) за 2007 год МЭТ и подведомственных учреждений.

В 2007 году МЭТ и некоторые подведомственные учреждения управляли бюджетными средствами на общую сумму 34,6 млн. леев, из которых было осуществлено расходов на сумму 34,5 млн. леев, в результате, бюджетное исполнение составило 99,7%.

Основные констатации

- В некоторых случаях МЭТ производил расходы по оплате труда с отклонением от требований нормативных актов.

- Как следствие трактовки Организации по развитию средних и малых предприятий со статусом некоммерческой организации, как публичного учреждения и исполнителя бюджета, Национальное бюро статистики не прикрепило ей соответствующий код, что обусловило несоставление финансовой отчетности в соответствии с установленными требованиями, неопределение порядка ее консолидации МЭТ по остаткам, зарегистрированным в конце отчетного периода. Данная Организация представляет МЭТ лишь информацию об использовании бюджетных средств, не отражая остаток неиспользованных средств. Таким образом, МЭТ, при консолидации отчетов не учитывает оставшиеся свободные средства.

- Ошибочное отражение фактических расходов в сумме 279,6 тыс. леев Агентством занятости населения Кахул, негативно повлияло на достоверность данных по счету «Расчеты с различными дебиторами и кредиторами» вышеуказанного учреждения, но не превысило уровня существенности (694,3 тыс. леев) и не повлияло на финансовое положение в целом.

- Агентство занятости населения Бэлць отразило расходы по статье «Капитальный ремонт», хотя, согласно Бюджетной классификации, данные расходы следовало отразить по статье «Оплата товаров и оказание услуг», что в результате повлияло на достоверность записей по данной статье, а не на финансовое положение.

Анализ

Установленные в процессе аудита нарушения обусловлены несоблюдением в полной мере требований законодательства относительно отражения в бухгалтерском учете расходов, а также отсутствием системы внутреннего контроля в центральном публичном органе и, соответственно, в подведомственных ему учреждениях.

Рекомендации МЭТ:

- *совместно с Министерством финансов определить и процедуру осуществления мониторинга окончательной регистрации в Национальном бюро статистики Организации по развитию малых и*

средних предприятий, а также порядка составления финансовой отчетности с последующей консолидацией финансовых отчетов.

Министерство информационного развития

Резюме

Аудит соответствия в Министерстве информационного развития (МИР) и некоторых подведомственных учреждениях, выявил наличие некоторых нарушений при управлении финансовыми средствами, а именно: использование финансовых средств подведомственных учреждений и предприятий для расходов Министерства, отсутствие положений при утверждении тарифов на оказываемые услуги, а также осуществление расходов на оплату труда, закупки товаров и услуг в нарушение законоположений и др.

Материалы об использовании финансовых средств при реконструкции Дворца бракосочетания мун. Кишинэу были направлены ЦБЭПК, для рассмотрения согласно компетенции.

Контекст

В подчинении Министерства информационного развития, как центрального отраслевого органа публичного управления, числятся предприятия, учреждения и организации. В соответствии с Постановлением Правительства №606 от 24.06.2005², Главное управление гражданского состояния (в настоящее время Служба гражданского состояния - СГС) было определено как государственное учреждение, подведомственное Министерству, при этом не являясь юридическим лицом, из-за чего все решения касательно управления специальными средствами, полученными от оказания платных услуг, администрирования и управления имуществом, находящегося на балансе СГС и территориальных отделов гражданского состояния, принимались руководством МИР. Несмотря на то, что на основании

² «Об утверждении структуры и предельной штатной численности центрального аппарата Министерства информационного развития».

Закона №203-XVI от 26.07.2007³, была образована система органов записи гражданского состояния, Положение о СГС было утверждено только 31.01.2008, Постановлением Правительства №82 от 31.01.2008⁴.

Порядок управления публичным имуществом МИР и подведомственных предприятий отражен в III Разделе данного отчета.

МИР в 2007 году управлял бюджетными средствами на общую сумму 10,9 млн. леев, бюджет был исполнен на 98,2%. Доходы СГС составили 35,1 млн. леев, и произведено расходов на сумму 38,9 млн. леев, в том числе территориальные отделы гражданского состояния (23,1 млн. леев и, соответственно, 28,2 млн. леев). Государственная регистрационная палата накопила доходы от оказания услуг на сумму 17,4 млн. леев, выполнив тем самым прогнозируемый уровень.

Основные констатации

- МИР допустило использование финансовых средств подведомственных учреждений и организаций для содержания Министерства и выполнения некоторых задач возложенных на подведомственные учреждения:

- Для работ по реконструкции Дворца бракосочетания мун. Кишинэу (недвижимость СГС), МИР (заказчик, согласно Закону о государственном бюджете на 2007 год) запросил и ГП «Registru» оплатило стоимость данных работ в сумме 17,1 млн. леев, из которой не была зарегистрирована кредиторская задолженность в сумме 7,9 млн. леев перед предприятием и, соответственно, дебиторская задолженность подрядчика.

- Также МИР были использованы финансовые средства в сумме 264,8 тыс. леев, предназначенные для финансирования деятельности СГС – публичного учреждения, подведомственного Министерству.

- Закупки товаров, работ и услуг для нужд МИР и СГС произведены с

несоблюдением законоположений касательно публичных закупок, некоторые закупки производились посредством ГП «Registru» (около 3,0 тыс. леев), минуя установленные процедуры.

- Касательно вопроса оплаты труда, МИР установило надбавки за вредность, компенсацию за проезд в общественном транспорте (247,4 тыс. леев), в отсутствие требований нормативных актов по оплате труда государственных служащих.

- Взимание доходов СГС (32,1 млн. леев) осуществлялось в отсутствие утвержденных постановлений Правительства тарифов, и поступали не на казначейские счета, а на текущие счета ГП «Registru».

- В бухгалтерском учете – в балансах СГС и территориальных отделах гражданского состояния не были зарегистрированы полученная от населения предоплата за оказание платных услуг.

- МИР допустило увеличение СГС размер дебиторской задолженности (от 100 тыс. леев до 1,3 млн. леев) и кредиторской задолженности (от 4,8 млн. леев до 9,5 млн. леев).

В Государственной регистрационной палате выявлены следующие нарушения:

- Отражение финансовых операций и недвижимого имущества осуществлено с некоторыми отклонениями от установленных требований.

- Допущено образование дебиторской задолженности арендаторов, а также за счет Палаты понесены незначительные расходы по оплате коммунальных услуг.

Анализ:

Установленные в процессе аудита нарушения обусловлены:

Несоблюдением в полном объеме требований законодательства по отражению расходов в бухгалтерском учете, отсутствием четкого определения и разграничения обязанностей в процессе использования финансовых средств, а также регламентирования системы внутреннего

³ «О внесении изменений и дополнений в Закон №100-XV от 26 апреля 2001 года об актах гражданского состояния».

⁴ «О Службе гражданского состояния».

контроля в центральном публичном органе и, соответственно, в подведомственных учреждениях.

Рекомендации Министерству информационного развития:

- *принять меры по регистрации кредиторской задолженности касательно реконструкции Дворца бракосочетания мун. Кишинэу перед ГП «Registru» в сумме 7,9 млн. леев и, соответственно, перед подрядчиком.*

II.1.2.2. Международная деятельность Дипломатические представительства

Резюме

Проведенные в дипломатических представительствах проверки свидетельствуют, что до 2007 года данные субъекты сталкивались с одинаковыми проблемами и допускали аналогичные нарушения при использовании финансовых средств.

Министерство иностранных дел и европейской интеграции (МИДЕИ) предприняло ряд мер по совершенствованию правовой основы в части финансового менеджмента и контроля в рамках дипломатических представительств.

Контекст

Счетная палата в IV квартале 2007 года провела проверки о порядке управления финансовыми средствами за период 2004-2007 гг. (9 месяцев) шестью дипломатическими представительствами, находящимися в Республике Турция, Китайской Народной Республике, Республике Латвия, Государстве Израиль, Соединенных Штатах Америки, и Постоянное Представительство Республики Молдова при Организации Объединенных Наций.

В IV квартале 2006 года были проверены восемь дипломатических представительств за период 2005-2006 гг., находящимися в Российской Федерации, Италии, Франции, Бельгии, Германии, Генеральное консульство Республики Молдова в г. Франкфурт на Майне, Постоянное представительство Республики Молдова при Совете Европы и Дипломатическая

миссия Республики Молдова при Европейском Союзе.

Основные констатации

- Все проверенные дипломатические представительства использовали средства, утвержденные по одним статьям расходов для осуществления расходов по другим, общая сумма которых составила 6968,0 тыс. леев, в том числе дипломатические представительства, проверенные в 2007 году – 2109,1 тыс. леев.

- Во всех дипломатических представительствах не удерживался подоходный налог с заработной платы нештатных работников, граждан Республики Молдова.

- Все дипломатические представительства осуществили расходы для протокольных мероприятий в отсутствие планов по их проведению, без их утверждения руководством и с превышением установленных нормативов.

- 11 представительств не обеспечили соответствующее ведение бухгалтерского учета.

- 7 представительств без разрешения использовали средства, полученные от возмещения НДС в результате приобретения товаров и услуг, а также средства, полученные от работников для оплаты коммунальных услуг и телефонных переговоров в период последующий за бюджетным периодом, которые следовало перечислить в государственный бюджет в сумме 783,8 тыс. леев, в том числе 2 представительства проверенные в 2007 году – 206,0 тыс. леев.

- 7 представительств списали горючее, используемое для заправки транспортных средств в отсутствие путевых листов и показателей спидометра на сумму 773,4 тыс. леев, в том числе 5 представительств, проверенных в 2007 году – 366,3 тыс. леев.

- 5 представительств произвели расходы для приобретения материальных ценностей и услуг, не предусмотренных действующими нормативами, подлежащие закупке членами дипломатических миссий за свой счет в сумме 483,0 тыс. леев, в том числе 2 представительства проверенные в 2007 году – 213,6 тыс. леев.

- 5 представительств допустили случаи необоснованного возврата отдельных транспортных расходов, суточных и расходов за проживание, в том числе 3 представительства проверенные в 2007 году в сумме 63,2 тыс. леев.

- Дипломатические представительства во Франции, Турции, Китайской Народной Республике выдали некоторым лицам визы бесплатно или по сниженным ценам.

Анализ

Допущенные нарушения и недостатки обусловлены несоблюдением некоторыми должностными лицами нормативных и законодательных актов, а также отсутствием:

- внутреннего контроля и, как следствие, неразграничения ответственности каждого работника в процессе использования публичных средств;

- строгого разграничения личных расходов работников от расходов представительств с соответствующим их погашением;

- некоторых процедур по обеспечению непрерывности финансово-административной деятельности представительств, а также по обучению дипломатического и технического персонала; привлечения лиц без необходимого образования для выполнения технических функций;

- действующих положений для решения ситуаций, непредвиденных в нормативных актах; согласованности законоположений в некоторых законодательных и нормативных актах;

- компьютеризированного учета;

- в некоторых дипломатических представительствах адекватной материально-технической базы (отсутствуют благоприятные условия деятельности для работников посольства, в целях повышения качества оказываемых консульских услуг и условий приема граждан).

МИДЕИ предприняло следующее:

- разработало и направило на утверждение предложения по внесению изменений и дополнений в Положение об административно-финансовой деятельности

учреждений дипломатической Службы Республики Молдова за рубежом⁵, утвержденные Постановлением Правительства №871 от 03.08.2007;

- разработало два других положения⁶, утвержденных Постановлением Правительства №1036 от 17.09.2007;

- разработало и направило на утверждение проект Закона о консульских сборах, согласно которому консульские сборы предусмотрены и в валюте евро;

- направило Министерству финансов предложения по внесению изменений в Инструкцию по бухгалтерскому учету в учреждениях, состоящих на бюджете, утвержденной Приказом министерства финансов №85 от 09.10.1996 (далее – Инструкция №85) касательно регламентирования ведения бухгалтерского учета по товарам, по которым был возмещен НДС, а также внесения предложений касательно порядка финансирования, использования доходов от консульских сборов и отнесения основных доходов и расходов.

Предпринятые меры будут в дальнейшем способствовать улучшению ситуации в финансовом менеджменте дипломатических представительств.

На 2008 год запланированы проверки других 13 дипломатических представительств, с мониторингом применения требований вышеуказанных документов и порядка реализации рекомендаций Счетной палаты по устранению нарушений.

Рекомендации

МИДЕИ и руководству дипломатических представительств:

- *предпринять меры по устранению указанных нарушений и недостатков в целях финансово-экономического со-*

⁵ Постановление Правительства №987 от 11.08.2003.

⁶ Положение о порядке накопления, использования и учета сборов от консульских услуг, предоставляемых Министерством иностранных дел и европейской интеграции, дипломатическими миссиями и консульскими учреждениями Республики Молдова и Положение о порядке накопления, использования и учета специальных средств, поступающих от платных услуг, предоставляемых дипломатическими миссиями и консульскими учреждениями Республики Молдова.

стояния дипломатических представительств.

Парламенту:

- инициировать диалог с МИДЕИ по составлению плана, направленного на консолидацию финансового менеджмента и внутреннего контроля в рамках дипломатических представительств. Одним из действий, в этом контексте, является направление Правительству рекомендаций по обучению административного персонала дипломатических представительств и внедрению функции внутреннего аудита в рамках министерства.

II.1.2.3. Юстиция

Резюме

В функциональную группу «Юстиция», в контрольно/аудиторскую сферу Счетной палаты, за 2007 год, вошли:

- Министерство юстиции (главный исполнитель бюджета), финансирующее в установленном порядке центральный аппарат, Юридическое управление Автономно-территориального образования со специальным статусом Гагаузия, государственные нотариальные бюро, финансирование правового обеспечения адвокатов по назначению;
- Центр правовой информации, в подчинении Министерства юстиции;
- 35 судов (78% от общего количества);
- Высшая судебная палата;
- Экономическая апелляционная палата и Окружной экономической суд.

В 2007 году в распоряжении указанных учреждений находилось в целом 112,1 млн. леев, из которых на 99,5 млн. леев были произведены платежи, бюджетное исполнение, составив 88,8%, при этом указанные учреждения были финансированы за счет собственных доходов (специальных средств) в сумме 19,1 млн. леев.

Министерство юстиции и некоторые отраслевые учреждения

Резюме

Аудит проведенный в Министерстве юстиции (МЮ) выявил целый ряд нарушений и недостатков при управлении финансовыми средствами и государственным имуществом, а отраженные в отчете расходы не отражают реальную ситуацию кассовых и фактических расходов, осуществленных за счет специальных средств для содержания центрального аппарата, поскольку большинство расходов (70%) были осуществлены для содержания учреждений, имеющих собственные бюджеты, отдельно утвержденные Законом о государственном бюджете, что свидетельствует о необходимости улучшения финансового менеджмента.

Несмотря на то, что финансово-экономические операции, осуществленные и отраженные в бухгалтерском учете центрального аппарата достоверны и финансовые положения по данным операциям также являются достоверными и подлинными, данные консолидированного финансового отчета были искажены наличием нарушений в процессе осуществления расходов. Приняв во внимание вышеизложенные замечания, **Счетная палата выразила условное мнение, ограничив сферу применения аудита** финансового состояния, предоставленного Министерством юстиции к концу 2006 и 2007 бюджетных годов.

Неспособность МЮ использовать в полном объеме и по целевому назначению значительный объем доходов реализованных в результате проставления апостиля на официальных документах на протяжении 2007 года обусловило низкий уровень исполнения расходов по компоненту «Специальные средства», составивший 59,6%.

Контекст

Счетная палата реализовала в МЮ и в 4 подведомственных структурах (Юридическое управление автономно-территориального образования со специальным статусом Гагаузия, государственные нотариальные бюро, финансирование

правового обеспечения адвокатов по назначению, Центр правовой информации) аудит соответствия за период 2006-2007 гг..

Основные констатации:

- в 2007 году в нарушение действующих положений МЮ использовало специальные средства в сумме 10784,2 тыс. леев (70% от общей суммы специальных средств уточненной для центрального аппарата) для приобретения технического оборудования, продуктов питания и других ценностей для некоторых учреждений, располагающих собственными бюджетами, отдельно предусмотренными Законом о государственном бюджете (Департамент пенитенциарных учреждений – 3839,6 тыс. леев; судебные инстанции – 2091,4 тыс. леев; Исполнительные департаменты – 4329,0 тыс. леев и другие учреждения подведомственные Министерству – 524,2 тыс. леев);

- персоналу центрального аппарата, за исключение руководящих должностей (около 72,3%) были установлены заниженные категории оплаты труда, в результате чего было сэкономлено по фонду оплаты труда 485,5 тыс. леев, а также от зарегистрированных вакансий в сумме 1227,0 тыс. леев, распределенных в течение года работникам в виде премий, в связи с этим отмечается риск несоответствующего распределения премий в отсутствия критериев распределения;

- при закупках товаров не во всех случаях были соблюдены требования законодательных рамок, в результате чего закупка материальных ценностей в сумме 185,3 тыс. леев была осуществлена без проведения процедуры закупки и заключения договоров в установленном порядке;

- не были соблюдены договорные условия в части соответствия качества приобретенных компьютеров (654 компьютера на сумму 6708,7 тыс. леев), технические параметры которых не соответствовали контрактированным и, соответственно, цена полученных компьютеров была ниже той, что была оплачена Министерством;

- за счет бюджетных средств, выделенных на содержание государственных

нотариальных бюро, были осуществлены расходы для приобретения некоторых материальных ценностей, в которых государственные нотариусы не нуждаются, на момент проведения аудита хранились на складе ценности в сумме 713,1 тыс. леев, что явилось причиной неэффективного использования бюджетных средств за соответствующие бюджетные годы;

- Центр правовой информации (ЦПИ) пользуется материальными ценностями, в сумме 545,4 тыс. леев, отраженными в бухгалтерском учете центрального аппарата, в то время как износ основных средств регистрируется на балансе центрального аппарата;

- Уровень выполнения расходов в ЦПИ в 2007 году по компоненту «Специальные средства» составил лишь 41,6%, остаток неиспользуемых средств по состоянию на 01.01.2008 составил 477,7 тыс. леев и соответствует уровню годовых доходов;

- по состоянию на 01.01.2008, в ЦПИ была образована дебиторская задолженность по доходной части за счет специальных средств на сумму 132,9 тыс. леев, из-за невнесения частными нотариусами соответствующей ежемесячной таксы за абонемент по активному доступу, учета и ведения Реестра залога.

- Установлены нарушения в части проставления апостиля на официальных документах и учета проставленных апостилей:

- в Реестре учета проставления апостиля не во всех случаях была указана фамилия лица, подписавшего официальный акт и качество, в котором оно выступало, а также наименование инстанции, выдавшей акт, выявив тем самым риск необоснованного получения сумм за проставление апостиля;

- в некоторых случаях апостиль под одним и тем же номером проставляется на нескольких поданных документах;

- во многих случаях в Реестре учета проставленного апостиля отсутствует информация об оплаченной сумме и подписи лиц, запросивших проставление апостиля, а в некоторых сумма указана ошибочно, что свидетельствует о невозможности

сти проверки, путем сверки, соответствия взысканных сумм с суммами, указанными в реестре.

Анализ

Выявленные нарушения и недостатки обусловлены:

- неадекватным функционированием внутреннего контроля в части закупок, управления имуществом, оплаты труда;
- отсутствием строгого разграничения расходов учреждений финансируемых МЮ;
- нечетким определением и разграничением ответственности в процессе использования публичных средств;
- высоким уровнем текучести кадров;
- неудовлетворительным уровнем квалификации и опыта членов группы по публичным закупкам;
- отсутствием компьютеризированного учета оказываемых услуг;
- несоблюдением некоторыми должностными лицами законоположений касательно управления публичных финансовых средств.

Меры, предпринятые Министерством юстиции:

- исправлена ситуация касательно приобретения компьютеров с несоответствующими техническими параметрами; поставившая их фирма уменьшила за аудируемый период стоимость на 1273,3 тыс. леев, дополнительно предоставив Министерству в счет стоимости контракта на приобретении компьютеров и программу «Антивирус»;
- правильно отразила в бухгалтерском учете сумму капитальных вложений в размере 315,7 тыс. леев, выделенную Суду Басарабьяска;
- увеличила балансовую стоимость здания Суда Кахул на сумму работ по капитальному ремонту в размере 130,1 тыс. леев.

Рекомендации Правительству:

- рассмотреть целесообразность взыскания по доходной части государственного бюджета средств, полученных от проставления апостиля на официальные документы и их распределения ежегод-

ными Законами о государственном бюджете, в соответствии с реальными потребностями и обоснованиями исполнителей бюджета.

Судебные инстанции

Суды

Резюме

В некоторых судах был установлен несоответствующий менеджмент как следствие несоблюдения требований бюджетно-финансовой дисциплины. В результате выражено 35 аудиторских мнений по завершённым финансовым отчетом за 2006 год и, соответственно, 35 – за 2007 год:

- 56 (80%) «Безусловных аудиторских мнений»;
- 6 (8,6%) «Безусловных (благоприятных) аудиторских мнений с пояснительным параграфом» (Суды Кахул, Яловень и Тараклия), в виду выявления некоторых обстоятельств в отчетах по специальным средствам (по отчетам о временно поступивших на расчетный счет средствах), решение которых зависит от некоторых последующих событий, неподконтрольных субъекту;
- 2 (2,9%) «Условных аудиторских мнения» (квалифицированных), путем ограничения сферы аудита, свидетельствующего о том, что у контролера возникли сомнения или несогласия по одной или нескольким статьям финансового положения субъекта, но которые не влияют существенно на деятельность субъекта;
- 6 (8,6%) «Отрицательных аудиторских мнения» (Суды Басарабьяска, Теленешть, Штефан Водэ, Кэушень, Чимишлия, Сынджерей), свидетельствующие о том, что финансовое положение, представленное в финансовых отчетах субъектов, представлено ошибочно, уровень существенности превышен, и в целом, реальной и точной картины нет, параллельно выявлены и нарушения при использовании бюджетных средств.

Контекст

Счетная палата провела в 35 судебных инстанциях (более 80% от общего количества) административно-

территориальных единиц республики аудиты соответствия за период 2006-2007 гг., задача которых состояла в установлении степени соответствия при соблюдении нормативных актов, внутренних положений в процессе использования публичных финансовых средств и выражения аудиторских мнений по финансовым отчетам.

Основные констатации

В результате проведения в судебных инстанциях аудиторских мероприятий, за период 2006-2007 гг., были выявлены некоторые проблемы, недочеты и ошибки в том, что касается законности расходов, организации и ведения бухгалтерского учета, управления государственным имуществом, взыскания государственной пошлины, а также порядка ведения учета и отчетности по соответствующим данным, а именно:

- некоторые судебные инстанции произвели фактические расходы с превышением лимита ассигнований, запланированных в сметах расходов (Суд Басарабьяска – на 340,4 тыс. леев; Суд Криулень – на 45,8 тыс. леев; Суд Стрэшень – на 10,5 тыс. леев);

- в большинстве судебных инстанций были зарегистрированы превышения по некоторым статьям, связанным с оплатой труда работников, обусловленные повышением заработной платы работников в соответствии с законоположениями, без уточнения ассигнований на эти цели, среди которых следует выделить: Суд Стрэшень – 26,3 тыс. леев; Суд Кэлэрашь -19,9 тыс. леев; Суд Сорока – 20,1 тыс. леев, и др.;

- были выявлены нарушения при начислении заработной платы персоналу судов, а также соответствующих выплат, обусловившие необоснованную оплату бюджетных средств в сумме 31,9 тыс. леев в Судах Чимишлия, Унгень, Штефан Водэ, Кэушень, Кэлэрашь, Дубэсарь, Дондушень, Сынджерей, Окница и в Суде сектора Чокана, мун. Кишинэу;

- не было обеспечено начисление, регистрация и оплата в бюджет государственного социального страхования суммы в

размере 22,9 тыс. леев (Суды Сынджерей и Штефан Водэ);

- при закупке товаров и услуг некоторые судебные инстанции не в точности соблюдают требования действующих законодательных и нормативных актов:

- закупка материальных ценностей и имущества общей стоимостью 384,6 тыс. леев без проведения согласно регламента процедуры закупки и без заключения соответствующих договоров (Суды Чокана, Чентру, Буюкань, Рышкань, Ботаника мун. Кишинэу);

- закупка одного и того же вида товаров и услуг путем дробления договоров (Суды Фэлешть, Яловень, Леова, Орхей, Кэлэрашь, Теленешть и Унгень);

- осуществление закупки материальных ценностей по ценам выше договорных (Суды Унгень, Орхей, Штефан-Водэ);

- контрактирование и прием ремонтных работ в сумме 502,4 тыс. леев в отсутствии проектной документации, проверенной и прошедшей экспертизу в установленном порядке (Суд Буюкань, мун. Кишинэу и Суд Чимишлия);

- финансовое положение, отраженное в финансовой отчетности, не представляет достоверной картины, допускаются существенные ошибки и нарушения (Суды Басарабьяска, Кэлэрашь, Теленешть, Чимишлия, Кэушень, Штефан Водэ), выраженные в:

- наличие некоторых отклонений в данных аналитического и синтетического учета, несоответствующее ведение аналитического учета кассовых и фактических расходов;

- неотражение в бухгалтерском учете всех ценностей и обязательств;

- списание на расходы материальных ценностей, финансовых средств в отсутствии оправдательных документов;

- были выявлены некоторые проблемы относительно полноты и правильности взыскания государственной пошлины, а также порядка ведения учета и составления соответствующей отчетности, способствующие возникновению ситуаций риска не взыскания в полном объеме в государственный бюджет соответствующих плат и состоящие в следующем:

- несмотря на то, что судебные инстанции ежеквартально и ежегодно представляют Министерству юстиции «Статистические отчеты о деятельности судебных инстанций в первой инстанции в части рассмотрения гражданских дел» (форма №2), которые содержат и информацию относительно взыскания государственной пошлины, представленные данные не исчерпывающие и не представляют реальной картины относительно государственной пошлины. С отклонением от внутренних установленных правил велся учет «Бланков статистического учета гражданских, экономических дел в первой инстанции», исключив из соответствующего бланка некоторые рубрики, содержащие релевантную информацию относительно государственной пошлины;

- в некоторых судебных инстанциях отмечены нарушения при установлении и взимании государственной пошлины; данные относительно взимания государственной пошлины значительно отличаются от данных имеющих в Государственной налоговой службе (ГНС) по этому компоненту бюджетных доходов;

- в налоговых органах отсутствует отдельный учет государственной пошлины;

- в некоторых судебных инстанциях не было обеспечено правильное и в полном объеме взимание государственной пошлины (Суды Орхей, Дондушень, Флорешть, Теленешть).

Анализ

Допущенные нарушения и недостатки обусловлены:

- неудовлетворительным уровнем квалификации и неопытностью лиц, ответственных за финансово-экономическую деятельность (что в основном, вызвано текучестью кадров);

- нечетким разграничением ответственности каждого работника в процессе использования публичных денег;

- недостаточным соблюдением требований законодательства относительно норм бюджетно-финансовой дисциплины, в том, что касается законность расходов, отражения в бухгалтерском учете всех

материальных ценностей и государственного имущества;

- правовые рамки, регламентирующие государственную пошлину, четко не предусматривают последовательность порядка выполнения законных обязанностей по учету взыскания государственной пошлины, а также составления отчетности;

- действующие нормативные акты не предусматривают порядок представления судебными инстанциями Государственной налоговой службе данных относительно взимания государственной пошлины, также отсутствует аспект их сопоставления и исправления.

Рекомендации

Министерству юстиции:

- *рассмотреть результаты аудитов проведенных в судебных инстанциях и предпринять меры по устранению выявленных нарушений и недочетов при организации и ведении бухгалтерского учета и управления публичным имуществом, в целях повышения бюджетно-финансовой дисциплины соответствующих субъектов;*

- *внедрить информационные технологии по всему процессу установления и мониторинга поступления в бюджет государственной пошлины, в контексте требований Постановления Правительства №776 от 03.07.2007⁷.*

Высшему совету магистратуры, совместно с Министерством юстиции рассмотреть целесообразность:

- *разработки новой Инструкции о статистических отчетах, предусмотрев в ней обязательства по ведению судебными инстанциями учета государственной пошлины, в том числе по компонентам: назначение, оплата, освобождение, отсрочка и эшелонирование данных плат, для мониторинга поступления данных доходов в бюджет;*

- *предотвращения сопутствующих рисков связанных с неправильным взысканием государственной пошлины, в част-*

⁷ «Об утверждении Концепции информационно-судебной системы на 2007-2008 гг.».

ности при проведении бракоразводного процесса.

Главной государственной налоговой инспекции (ГГНИ):

- провести в Судах Орхей, Дондушень, Флорешть и Теленешть проверки правильности взимания государственной пошлины и ее перечисления в установленные сроки и в полном объеме в государственный бюджет.

Парламенту:

- инициировать диалог с Высшим советом магистратуры, совместно с МЮ, в целях разработки и утверждения акта предусматривающего обязательность ведения учета государственной пошлины судебными инстанциями, в том числе по компонентам: назначение, оплата, освобождение от уплаты, отсрочка и эшелонирование данных плат, что в дальнейшем будет способствовать правильному и в полном объеме взиманию в бюджет государственной пошлины.

Высшая судебная палата

Резюме

Финансовая ревизия, проведенная в 2007 году в Высшей судебной палате (ВСП) отметила, что невыполнение ею соответствующих мер по устранению нарушений и недостатков, установленных в 2006 году⁸, таких как: допущение превышения лимитов уточненных расходов, осуществление необоснованных расходов по оплате труда, нецелевое использование части наличных средств, выданных на оплату труда, несоблюдение законодательства при использовании капитальных вложений, не обеспечение достоверности бухгалтерского учета, обусловило дальнейшее допущение аналогичных нарушений.

Основные констатации

- некоторым должностным лицам начислена и выплачена доплата за совмещение функций и надбавку к должностному

окладу за доступ к государственной тайне на постоянной основе, с превышением установленных норм на общую сумму 65,6 тыс. леев;

- не была включена в источники дохода, облагаемого налогом, и не были обложены налогом единовременные вознаграждения в сумме 31,4 тыс. леев, а также не были начислены и выплачены из указанной суммы взносы обязательного государственного социального страхования;

- были завышены цены и объемы по целому ряду выполненных работ, что обусловило дополнительную выплату бюджетных средств в сумме 342,0 тыс. леев, а также допущена замена некоторых работ, предусмотренных в проекте, на другие работы на общую сумму 704,9 тыс. леев;

- не была отражена в бухгалтерском учете задолженность по аренде и коммунальные услуги, непогашенная некоторыми арендаторами по состоянию на 01.01.2007, в сумме 49,6 тыс. леев и не были отнесены на доходы от специальных средств плата за аренду и коммунальные услуги в сумме 68,1 тыс. леев;

- была использована не по целевому назначению (для приобретения товаров) наличность в сумме 11,5 тыс. леев, полученная для оплаты труда и на представительские расходы.

Анализ

Допущенные нарушения и недостатки обусловлены:

- несоответствующего внутреннего контроля;

- неопределением и неразграничением ответственности в процессе использования публичных денег;

- неудовлетворительным квалификационным уровнем работников Административно-хозяйственного управления, а также членов группы занимающейся закупками.

Предпринятые меры:

- **Высшей судебной палатой**

- допущенные нарушения в части оплаты труда и составления финансовой отчетности были устранены по завершении ревизии, при этом работники финансового

⁸ Постановление Счетной палаты №80 от 17.11.2006 «По отчету о финансовой ревизии проведенной в Высшей судебной палате за период 2004-2005 гг.».

отдела были предупреждены о недопущении впредь отклонений от законоположений;

- в целях улучшения сложившейся ситуации и для повышения эффективности контроля за соответствующим использованием утвержденных ассигнований, приказом Председателя Высшей судебной палаты, были назначены лица ответственные за принятие конкретных мер по выполнению направленных требований;

- на требование Счетной палаты рассмотреть целесообразность пребывания в должности начальника Административно-хозяйственного управления и главного бухгалтера ВСП, последний был уволен с занимаемой должности, а к начальнику Административно-хозяйственного управления были применены дисциплинарные санкции (строгое взыскание);

- Налоговое бюро Буюкань, в декабре 2007 года провело в ВСП налоговую проверку, по результатам которой было издано решение по случаю нарушения ВСП законодательства, и предусмотрено взыскание в бюджет заниженного подоходного налога, пени за несвоевременное перечисление подоходного налога и штрафа за занижение подоходного налога.

Предъявленные требования:

Высшей судебной палате:

- Устранить допущенные нарушения.

Главной государственной налоговой инспекции:

- Принять предусмотренные налоговым законодательством, меры, по налогообложению единовременных вознаграждений некоторых государственных служащих.

Экономическая апелляционная палата и Окружной экономический суд

Резюме

Аттестационный аудит, в **Экономической апелляционной палате (ЭАП)** выявил наличие некоторых отклонений и нарушений при управлении публичными финансовыми средствами, состоящие в несоблюдении руководством ЭАП законодательства касательно законности осуществления процедур государственных

закупок и управления средствами, выделенными для капитального ремонта, низкий уровень финансового менеджмента, а также несоответствующий внутренний контроль.

В целом осуществленные и отраженные в бухгалтерском учете ЭАП финансово-хозяйственные операции достоверны и соответствуют записям бухгалтерских регистров кассовых и фактических расходах. Вместе с тем наблюдается присутствие некоторых нарушений в актах выполненных работ по капитальному ремонту касательно объемов выполненных работ, которые значительно завышены, в результате чего завышены и расходы отраженные в Финансовых отчетах. В этой связи, **относительно финансового положения, указанного в отчетах ЭАП в конце 2006 и 2007 бюджетных годов, а также в консолидированных отчетах, было выражено условное мнение через ограничение сферы применения аудита.**

Аудит, проведенный в **Окружном экономическом суде (ОЭС)** установил, что Финансовые отчеты на 31.12.2006 и 31.12.2007, по всем существенным аспектам являются достоверными и полными, вместе с тем отмечены некоторые ошибки при управлении финансовыми средствами и закупке товаров.

Материалы о законности проведения процедур государственных закупок услуг по капитальному ремонту помещений ЭАП и ОЭС, а также о законности и правильности работ, выполненных подрядчиком «Sinec-Noroc» ООО были направлены ЦБЭПК, для рассмотрения по компетенции.

Контекст

Задача Аттестационного аудит в ЭАП и ОЭС за период 2006-2007, состояла в оценке достоверности финансовых отчетов и сопроводительных документов, отчетности; соответствия порядка управления и администрирования публичных средств законодательным рамкам.

Основные констатации

В Экономической апелляционной палате

- Были произведены расходы, превышающие на 60,1 тыс. леев ассигнования, запланированные в смете расходов на 2007 год.

- Выделенные для капитального ремонта помещений ЭАП и ОЭС капитальные вложения в сумме 2,0 млн. леев управлялись председателем ЭАП, который, в нарушение законодательства, являлся и председателем Рабочей группы по закупкам работ по капитальному ремонту помещений, а также единственным, который принял выполненные работы.

- Рабочая группа по закупкам ЭАП проигнорировала принципы свободной конкуренции и эффективного использования публичных денег в процессе проведения ремонтных работ, определив выигравшей оферту фирмы, предложившей цену на 149,8 тыс. леев выше стоимости услуг, предложенной другой фирмой.

- В результате отсутствия эффективного контроля со стороны ЭАП, подрядчик не обеспечил степень выполнения, качество и соответствие выполненных работ по капитальному ремонту у подрядчика отсутствует технический паспорт объекта, паспорт качества, акты освидетельствования скрытых работ, а также сертификаты качества материалов.

- Установлены значительные отклонения объемов сданных работ по сравнению с объемами, указанными в сметах-приложениях к договору о подряде. Из 75 видов работ подлежащих выполнению по ремонту I этажа здания, в котором находится ЭАП, 33 вида работ (44,0%) не были выполнены; из 42 видов работ, 15 – выполнены частично; по 10 видам были увеличены запланированные объемы; по 5 видам – цены завышены по сравнению с теми, что указаны в смете. В результате установлено завышение общей стоимости работ по капитальному ремонту, на 672,1 тыс. леев, которые в конечном итоге были утверждены и оплачены ЭАП.

- Материальные ценности на сумму 64,8 тыс. леев приобретены минуя процедуру закупки и заключения соответ-

ствующих договоров в установленном порядке.

В Окружном экономическом суде

- В 2007 году лимит утвержденных ассигнований по некоторым статьям расходов превышен на 25,0 тыс. леев.

- Закупка ценностей на сумму 31,3 тыс. леев произведена без проведения соответствующей процедуры и без заключения договоров в установленном порядке.

Анализ

Допущенные нарушения и недостатки обусловлены:

- Нечетким разграничением ответственности в процессе использования публичных денег;

- неудовлетворительным уровнем квалификации и неопытностью членов рабочей группы по закупкам, в особенности в области капитального ремонта;

- несоблюдением должностными лицами ЭАП законодательных и нормативных актов при управлении расходами, а также отсутствием ответственности.

Требования и рекомендации Экономической апелляционной палате:

- *принять эффективные меры по устранению выявленных нарушений при использовании выделенных для капитального ремонта средств;*

- *обеспечить контроль за соответствующим выполнением договорных обязательств и осуществлять мониторинг расходов;*

- *установить в учреждении систему финансового менеджмента и контроля, способную обеспечить поставленные задачи, в условиях экономичного и эффективного управления публичными финансовыми средствами, и развить ответственность должностных лиц любого уровня за эффективное использование управляемых средств, и достижения наилучшего результата в соотношении цена-качество.*

II.1.2.4. Образование

Резюме

Проверки управления публичными средствами средними специальными и средними профессиональными учебными заведениями были проведены с целью определения степени обеспечения достижения поставленных задач и институциональной эффективности, консолидации и непрерывного развития данных систем, выявляя ряд проблем, нарушений и несоответствий при управлении публичными фондами, человеческими ресурсами, а также при достижении поставленных задач и целей для этих систем образования.

Министерство просвещения и молодежи (МПМ), совместно с соответствующими министерствами, предприняло меры по устранению некоторых нарушений и недостатков, касающихся совершенствования менеджмента профессионального образования, перепрофилированию и переоборудованию некоторых учебных заведений, при этом внесло некоторые предложения по изменению и дополнению законодательства в этой области и приравниванию правовой основы к международным стандартам.

В результате установленных нарушений Счетная палата направила материалы о результатах проверки в ПУ №10 и РУ №5 мун. Кишинэу ЦБЭПК, для рассмотрения согласно компетенции.

Контекст

Счетная палата, учитывая проблемы, недостатки и нарушения, выявленные проверками, проведенными в 2006 году в 12 высших учебных заведениях, инициировала и провела в 2007 году проверки порядка управления публичными средствами за период 2006-2007 гг. (9 месяцев) в 21 среднем специальном учебном заведении (50% от общего количества заведений), в том числе подведомственные МПМ – 10, МСХПП – 5, МКТ – 3, МЗ – 3, и в 45 средних профессиональных училищах (58% от общего количества). В процессе проверки применялись элементы аудита эффективности – оценка экономичности, рации-

нальности и эффективности при управлении финансовыми средствами, государственным имуществом и человеческими ресурсами.

Основные констатации

В обеих образовательных системах были выявлены следующие проблемы, недостатки и нарушения:

- Установление квот зачисления по профессиям и сферам занятости в средних специальных учебных заведениях осуществлялось в отсутствии единого системного анализа потребности национальной экономики в кадрах со средним специальным и средним профессиональным образованием и рынка труда на среднесрочный период и на перспективу.

- Допущены случаи установления платы за учебу на контрактной основе в размере большем, чем предусмотрено действующим законодательством, в результате чего 9 колледжей получили неавторизованных доход в сумме 1,7 млн. леев и 6 средних профессиональных учебных заведений – 262,2 тыс. леев.

- Некоторые учебные заведения при установлении платы за проживание в общежитиях не руководствовались нормативными актами, что обусловило взимание с учащихся сумм больше предусмотренных, в результате неавторизированный доход 4 колледжей составили 385,5 тыс. леев и 6 средних профессиональных заведений – 327,2 тыс. леев, в тоже время в 5 колледжах и 7 средних профессиональных заведениях недопоступления составили, соответственно, 590,0 тыс. леев и, соответственно, 397,3 тыс. леев.

- С отклонением от законоположений реализованы доходы от специальных средств 5 средними специальными учебными заведениями в сумме 127,5 тыс. леев и 4 средними профессиональными учебными заведениями – 179,6 тыс. леев (плата за пропуски; аренда учебников; создание библиотечного фонда; плата за подачу документов для поступления; наложение учащимся пени; удержания из заработной платы, полученной во время производственной практики у экономических агентов).

- Не предусмотрен порядок установления платы за проживание других категорий жильцов (физических и посторонних лиц) в общежитиях соответствующих учебных заведений, что позволяет субъектам устанавливать по своему усмотрению плату за проживание и аренду жилья, зачастую очень низкую, которая не покрывает полностью расходы на содержание общежитий.

- В большинстве проверенных учебных заведениях не предпринимались необходимые меры для соответствующего формирования, полного взимания и законного использования доходов от сдачи в наем.

- Отсутствие необходимых средств для содержания зданий и общежитий учебных заведений, привело к тому, что в течение 10-20 лет не проводился ремонт и/или они не эксплуатировались длительный период времени.

- Проектная мощность учебных заведений используется неравномерно.

- Не предприняты меры по оптимизации, перепрофилированию некоторых учебных заведений.

- При осуществлении расходов некоторые учебные заведения произвели фактические расходы с превышением ассигнований запланированных в смете расходов.

- Из-за отсутствия нормативно-правовой основы организации проведения учебной практики, не обозначены права и обязанности всех участвующих сторон – учащихся, преподавателей, учебных заведений, государственных учреждений, экономических агентов, в результате чего в 2 педагогических колледжах за практическое обучение учащихся некоторым физическим лицам было оплачено 208,9 тыс. леев в отсутствие заключенных договоров и документов, подтверждающих оказанные услуги, также осуществлены расходы не относящиеся к среднему специальному образованию (содержание начальных классов) в сумме 249,0 тыс. леев.

- Существующий порядок аккумуляции специальных средств от производственной практики учащихся содержит высокую степень риска недоаккумуляции

средств, создавая при этом ситуацию допущения некоторых нарушений и недостатков при ведении бухгалтерского учета.

- Оплата труда работников некоторых учебных заведений была осуществлена с несоблюдением требований законодательства, в результате в 11 колледжах такие расходы составили 1984,1 тыс. леев и в 18 средних специальных учебных заведениях – 465,6 тыс. леев.

- Закупка товаров, работ и услуг в некоторых учебных заведениях была осуществлена с нарушением требований законодательства.

- В некоторых учебных заведениях не предпринято соответствующих мер по обеспечению целостности публичного имущества, а также его эффективного управления.

- Некоторые учебные заведения не обеспечены адекватными условиями для деятельности, ощущается нехватка учителей недостаточно, отсутствует необходимое оборудование и наглядный материал для профессионального обучения учащихся.

- В некоторых заведениях бухгалтерский учет не был организован в соответствии с существующими требованиями, и не обеспечена достоверность финансовой отчетности.

Обобщенные результаты проверок в части сохранности и управления государственным имуществом, данную область следует выделить как одну из самых уязвимых, в особенности систему средних профессиональных учебных заведений, а также отметить допущение многочисленных отклонений и нарушений в организации и ведении бухгалтерского учета.

Констатации присущие системе среднего профессионального образования:

- Низкая исполнительная дисциплина некоторых ответственных лиц средних профессиональных учебных заведений, а также их несоответствующие действия обусловили несообразное осуществление операций связанных с питанием учащихся. (В Профессиональном училище (ПУ) №10

мун. Кишинэу и ПУ г. Леова дополнительно с каждого учащегося ежемесячно были удержаны средства, аккумулировав 265,2 тыс. леев, и, соответственно, 116,2 тыс. леев, которые фактически не были оприходованы в кассу заведения, не были отражены в бухгалтерском учете, и использовались в нарушение действующих правил).

- Некоторые учебные заведения действовали в отсутствие собственных Положений о порядке организации и функционирования на основании уставов неутвержденных МПМ.

- Отмечен низкий уровень обеспечения преподавательскими кадрами, варьирующий от 52,0% до 96,6%, а также низкий уровень их профессиональной подготовки.

- ПУ в централизованном порядке была распределена гуманитарная помощь в виде низкокачественных продуктов питания на общую сумму 513,2 тыс. леев, без учета потребностей учреждений.

- Отмечены нарушения при исчислении и выплате стипендий.

- В системе среднего профессионального образования отмечены неодинаковые условия обеспечения питанием учащихся.

- Установлены случаи невнесения в кассу в полном объеме денежных средств в качестве платы за учебу всеми учащимися, обучающимися на контрактной основе и/или несоответствующие оплаты учащихся, принятыми на учебу за счет бюджетного финансирования. В этой связи следует выделить случаи, выявленные в ПУ №10, мун. Кишинэу и в Ремесленном училище (РУ) №5, мун. Кишинэу, которые можно квалифицировать как мошенничество.

- Преобладающая часть учебных заведений не зарегистрировали свое имущество и земельные участки, на которых расположены строения, а также сельскохозяйственные участки, используемые в учебных целях в соответствии с требованиями законодательства⁹ (ни одно училище мун. Кишинэу и мун. Бэлць, ПУ Кукурузений де Сус, р-на Орхей, ПУ г. Ниспо-

⁹ Ст.5 (1) Закона о кадастре недвижимого имущества №1543-ХІІІ от 25.02.1998 (с последующими изменениями и дополнениями).

рень, ПУ г. Леова (59 га), ПУ г. Чимишлия и РУ №13 с. Чумай (50,88 га). За ПУ Кукурузений де Сус, р-на Орхей числится общая площадь 307 га, тогда как земля собственность государства зарегистрированная за Профессиональным техническим училищем №79 (его предшественником) составляют 354 га¹⁰.

Констатации характерные системе среднего специального образования:

- Большинство проверенных учебных заведений не заключили с учащимися, обучающимися за счет бюджетных средств договора на обучение и распределение на работу по окончании учебы, которые должны были регламентировать ответственность учащихся в случае отказа от продолжения учебы или нежелания работать по распределению. В результате, государственному бюджету не были возмещены затраты в сумме 8,5 млн. леев, понесенные для образования 1283 отчисленных учащихся, а также затраты в сумме 3,6 млн. леев, понесенные для образования 80 учащихся за счет бюджета, которые после окончания учебы отказались от предложенных рабочих мест.

- Не были предприняты соответствующие меры по взысканию в полном объеме доходов специальных средств, сумма недопоступлений составив 1242,8 тыс. леев.

- Ни одно из средних специальных учебных заведений не прошло оценку и аккредитацию.

Анализ

Допущенные нарушения обусловлены:

- неудовлетворительным финансированием учебных заведений;

- низкими заработными платами преподавательского состава и мастеров и как следствие отсутствие молодых преподавателей и квалифицированных специалистов;

¹⁰ Согласно перечню, приложенного к Закону №668-ХІІІ от 23.11.1995 «Об утверждении Перечня предприятий, учреждений и организаций, земли сельскохозяйственного назначения которых остаются в собственности государства» (с последующими изменениями).

- отсутствием постоянного контроля за получением и эффективным использованием публичных ресурсов;

- несоответствующим использованием проектных мощностей;

- наличием определенных трудностей, связанных неточностями допущенными в Методологии установки платы за проживание в общежитиях, а также отсутствием некоторых указаний МПМ о применении платы за проживание, которые бы дополнили существующие пробелы;

- отсутствием правовой основы в части регламентирования платы за аренду при передаче в наем некоторым физическим лицам жилых помещений общежитий учебных заведений;

- несоставлением порядка аккумуляирования специальных средств полученных от производственной практики учащихся средних специальных учебных заведений;

- отсутствием четко продуманного механизма отчетности по закупкам товаров в централизованном порядке первичным исполнителем бюджета (МПМ), с последующим их распределением подведомственным вторичным исполнителям бюджета;

- недостаточным регламентированием в нормативных актах всех обстоятельств, связанных с начислением и выплатой стипендий в средних профессиональных учебных заведениях, а также отсутствием критериев предоставления стипендий учащимся в этой системе образования;

- неудовлетворительным внутренним контролем, четким неопределением и неразграничением ответственности каждого работника в процессе использования публичных средств;

- отсутствием процедур по обеспечению непрерывности финансово-хозяйственной деятельности колледжей;

- несоответствием нормативных актов касательно оплаты труда преподавателей;

- отсутствием непрерывного обучения административного персонала;

- несоответствием финансово-хозяйственных операций законодательству;

- несоответствующей материально-технической базой, необеспечением наглядным материалом для практического обучения;

- необеспечением ведения бухгалтерского учета в соответствии с действующими требованиями.

Предпринятые меры

• МПМ:

- направило Правительству предложения относительно внесения изменений и дополнений в Постановление Правительства №196 от 22.02.2007 «О специальных средствах учреждений подведомственных Министерству просвещения и молодежи».

- создало рабочую группу по разработке методологии установления платы за проживание в общежитие.

• Средними специальными учебными заведениями

- 4 учебных заведения вернули учащимся взысканную сверх установленного лимита плату за обучение в размере 696,7 тыс. леев;

- 6 учебных заведений увеличили первоначальную стоимость зданий на стоимость капитального ремонта на 11041,2 тыс. леев;

- 2 учебных заведения перечислили в государственный бюджет 33,9 тыс. леев – доходы, взысканные с отклонением от Перечня платных работ и услуг;

- 4 учебных заведения восстановили в бухгалтерском учете кредиторскую задолженность и материальные ценности в сумме 132,7 тыс. леев и, соответственно, 64,5 тыс. леев, неотраженные в бухгалтерском учете;

- учебное заведение направило в судебные инстанции 16 исков об освобождении посторонними лицами помещений общежитий;

- одно учебное заведение пересчитало стоимость износа основных средств на 26,1 тыс. леев;

- 2 учебных заведения возместили в государственный бюджет сумму незаконно

выплаченной заработной платы в размере 20,5 тыс. леев.

• Средними профессиональными учебными заведениями:

- были возвращены неправомерно выплаченные средства в сумме 43,9 тыс. леев;

- отразили в бухгалтерском учете излишки основных средств, продовольственные товары стоимостью и денежные средства в сумме 134,2 тыс. леев;

- в бухгалтерском учете были отражены 3 компьютера стоимостью 6,0 тыс. леев и 6 объектов недвижимости площадью 1428 м², на учет был поставлен земельный участок площадью 6,25 га.

Требования и рекомендации:

Министерствам (МПМ, МСХПП, МЗ, МКТ):

• *принять соответствующие меры по устранению установленных нарушений и недостатков в результате проверок проведенных в средних специальных и средних профессиональных учебных заведениях, а также по обеспечению качественного управления публичными фондами, адекватному выполнению поставленных задач и обеспечению соблюдения применяемой правовой основы;*

• *разработать программу мероприятий направленную на решение выявленных проблем, в том числе показателей оценки эффективности системы среднего специального образования, проанализировать целесообразность оптимизации и рационализации системы среднего специального образования сельскохозяйственного профиля.*

Правительству:

• *пересмотреть Постановление Правительства №302 от 23.03.2006, и назначить новый состав Национального координационного совета, при Правительстве, с последующим рассмотрением его деятельности;*

• *разработать и утвердить, в рамках закона, механизм расчета платы за аренду/наем в случае почасовой сдачи в аренду помещений и прочих основных средств;*

• *рассмотреть сложившуюся ситуацию о лишении всецелых имущественных прав при использовании сельскохозяйственной земли площадью 354 га ПУ с. Кукурузений де Сус (р-на Орхей), предусмотренных Законом №668-ХП от 23.11.1995, с внесением по необходимости соответствующих изменений в Земельный кадастр.*

Парламенту и Правительству:

• *инициировать конструктивный диалог в целях оптимизации и рационализации системы среднего специального и среднего профессионального образования, улучшения качества учебы, реформирования и повышения эффективности процесса подготовки кадров для национальной экономики, в целях расширения взаимодействия образовательной системы с рынком труда.*

II.1.2.5. Наука и инновации

Академия наук Молдовы (2005-2006 гг.)

Резюме

Утверждение в 2004 году Кодекса о науке и инновациях Республики Молдова¹¹, а также заключение Договора о партнерстве между Правительством и Академией наук Молдовы (АНМ)¹² способствовало улучшению финансового положения в области исследований-развития, разработке мер по реформированию административно-организационной системы в научной и инновационных сферах. На основании Договора о партнерстве заключенного между Правительством и АНМ и Положения о финансировании деятельности в сфере науки и инновации, финансовые средства предназначенные для науки и инновации были распределены соответствующим учреждениям по стратегическим направлениям.

В результате проверки порядка использования публичных финансовых средств и управления публичной собственностью

¹¹ Кодекс Республики Молдова о науке и инновациях №259-ХV от 15.07.2004 (с последующими изменениями).

¹² Постановление Правительства № 80 от 28.01.2005 «Об утверждении Договора о партнерстве между Правительством и Академией наук Молдовы на 2005-2008 гг.».

венностью за период 2005-2006 гг. выявлены некоторые недостатки и несоответствия, выраженные в необеспечении строгого соблюдения положений Кодекса о науке и инновациях в том, что касается распределения финансовых средств, аккредитации учреждений сферы науки и инноваций, государственной регистрации проектов трансфера технологий, представления и анализа отчетов о трансфере технологий, которые негативно сказались на реализации установленных целей и задач.

Контекст

В 2005-2006 годах в соответствии с годовыми законами о государственном бюджете¹³ для финансирования сферы науки и инноваций утверждено бюджетных средств за счет основных расходов в размере 124,7 млн. леев и 178,8 млн. леев. По сравнению с 2004 годом расходы, утвержденные для финансирования науки, за отчетный период увеличились в 1,8 и, соответственно, 2,5 раз.

Через АНМ и Высший совет по науке и технологическому развитию (ВСНТР) исполнено расходов на сумму 65,7 млн. леев и 172,2 млн. леев, соответственно, что составляет 52,7% и, соответственно, 96,3% от общих бюджетных ассигнований в науку и инновации.

Увеличение бюджетных ассигнований в 2006 году, по сравнению с предыдущими годами обусловлено реорганизацией осуществленной в соответствии с Постановлением Правительства №1326 от 14.12.2005¹⁴, в результате которой были реорганизованы путем слияния, преобразования или поглощения 49 организаций (49% от общего количества учреждений сферы науки и инноваций, объединенных в рамках 15 центральных отраслевых органов), и созданы 23 новых организаций, таким образом были сосредоточены интеллектуальные, материальные и финансовые ресурсы сферы науки и инноваций для повышения эффективности научных

исследований, ускорения решения острых проблем в следующих сферах: экономической, социальной, экологической, культурной и создания инновационной структуры в соответствии со ст. 98 Кодекса о науке и инновациях, пп.3-5 и п.10 Договора о партнерстве между Правительством и АНМ на 2005-2008 годы.

Основные констатации

Об исполнении АНМ и ВСНТР расходов для финансирования сферы науки и инноваций за период 2005-2006 гг.

- Уровень бюджетного исполнения расходов по фундаментальным научным исследованиям и расходам по прикладным научным исследованиям в 2005 году составил 99,7% и, соответственно, 99,5%, а в 2006 году – 99,4% и, соответственно, 99,6%.

- Допущено превышение расходов на общую сумму 2198,6 тыс. леев, обусловленное осуществлением капитальных вложений в отсутствие бюджетных ассигнований.

- Выявлено осуществление ремонтных работ на сумму в 999,99 тыс. леев, минуя процедуру государственных закупок.

О формировании и использовании средств Национального фонда поддержки науки

- В процессе аккумулирования доходов фонда не был организован учет по отдельным источникам его формирования, а также учет задолженностей научных учреждений, что обусловило недопоступления в 2005 году, в сумме 76,1 тыс. леев, а в 2006 году – 226,0 тыс. леев.

О разработке и исполнении Национального плана исследований-развития

- В целях перераспределения имеющихся средств на реализацию важных для науки и практики проектов в 2005-2006 годах ВСНТР приостановили по 5 и 4-м проектам финансируемым из средств учреждения на разработку которых в предыдущие годы было использовано средств в размере 647,0 тыс. леев и 587,0 тыс. леев, соответственно. Это свидетельствует о планировании средств без проведения всестороннего анализа необходимости даль-

¹³ Закон о государственном бюджете на 2005 год №373-XV от 11.11.2004 и Закон о государственном бюджете на 2006 год №291-XVI от 16.11.2005.

¹⁴ «О мерах по оптимизации инфраструктуры сферы науки и инноваций».

нейших исследований на определенные темы, а также об отсутствии должного контроля со стороны ответственных лиц при рассмотрении представленных отчетов.

- Часть научных учреждений не была аккредитована, тем самым нарушены положения ст.99 (2) ф) Кодекса о науке и инновациях, согласно которому, для получения аккредитации, учреждения должны были обеспечить перечисление по меньшей мере 20% от своего бюджета или для закупки оборудования для научных работ, покрытия расходов на специализацию, учебу и др. Так, в 2005 году, из 24 подведомственных учреждений 12 не соблюдали указанные критерии, а удельный вес в общем объеме финансирования указанных мероприятий составлял от 11,4% до 19%, а в 2006 году из 18 учреждений не выполнили перечисленные критерии 12 учреждений, в которых удельный вес средств, выделенных на данные цели, составил от 8,3% до 19,8%.

Управление публичной собственностью

Несмотря на то, что за проверяемый период руководство АНМ предприняло ряд мер по улучшению управления публичной собственностью, все же остается немало нерешенных проблем:

- АНМ не предприняло меры по легализации участков, находящихся в земельном управлении: из 530,4 га, которыми располагает АНМ, лишь 300,9 га подтверждены документами, на право пользования земли (56,7%), по остальным площадям, в целях получения документов подтверждающих право обладания землей, заключены договора с Институтом по организации территорий.

- Данные об инвентаризации недвижимости, проведенной АНМ, свидетельствуют о том, что публичная собственность, администрируемая АНМ и подведомственными учреждениями, располагается на участках общей площадью 93783,5 м², а незавершенные объекты площадью 10361,2 м² (степень завершенности 36% - 54%), находятся на балансе ВСНТР. По состоянию на 25.09.2007 (дата принятия постановления Счетной палаты), 4 объекта, расположенные на площади в 2938,2

м², не обладают документами, подтверждающими право собственности, а 13 объектов, расположенных на площади в 57097,1 м², находятся в процессе регистрации.

- По состоянию на 01.01.2007 были переданы в аренду помещения площадью 4111,4 м², или 49,5% от общей площади управляемого имущества. Ввиду отсутствия со стороны АНМ контроля за поступлением арендной платы, часть арендаторов образовали по состоянию на 01.01.2007 задолженности на сумму в 796,3 тыс. леев, что на 301,7 тыс. леев больше, чем по состоянию на 01.01.2006.

Управление публичными средствами научными учреждениями, подведомственными АНМ

Большинство проверенных научных учреждений, подведомственных АНМ, достигли результатов, установленных Положениями об их деятельности. В то же время были выявлены и определенные недостатки в управлении публичными средствами.

Агентство по инновациям и трансфере технологий (АИТТ):

- некоторые проекты были приняты на основании актов о сдаче-приемке, без представления итоговых отчетов о расходовании средств;

- в некоторых случаях экономические агенты проводили за счет софинансирования исследовательские работы, тогда как договорами предусматривалось поставка оборудования или сырья;

- некоторыми учреждениями не соблюдались установленные сметы расходов по конкретным темам, а средства использовались в целях, не предусмотренных сметой;

- в 2005 году АИТТ не произвела государственную регистрацию программ и проектов трансфера технологий.

В Институте защиты растений и экологического сельского хозяйства (ИЗРЭСХ – до марта 2006 года в подведомстве МСХПП):

- установлены многочисленные нарушения порядка ведения бухгалтерского учета (не отражены дебиторские задол-

женности по оказанным услугам; в отсутствии оправдательных документов отнесены на расходы средства; не оприходованы приобретенные ценности и др.);

- не отражена в бухгалтерском учете и не произведена оценка некоторых зданий ИЗРЭСХ, расположенных по ул. Дачия, 58, в том числе 2 помещений для производства биологических средств репродукции растений, склада, столярной мастерской;

- не были переданы местному публичному управлению 9 жилых домов площадью 3136,9 м², большинство из которых были приватизированы;

- не исполнив Постановление ВСНТР АНМ №148 от 27.07.2006, Институт генетики и физиологии растений не передал ИЗРЭСХ 12 помещений площадью 220,7 м²;

- не было исполнено Постановление Правительства №1262 от 01.11.2006¹⁵, которое предусматривало передачу ИЗРЭСХ 2 подразделений Института растениеводства «Рогумбени» МСХПЛ.

Ботанический сад (институт):

- до настоящего времени учреждение не располагает документом, подтверждающим право собственности, на землю, переданную во владение площадью 1072 м²;

- откладывается передача местному публичному управлению общежитий, расположенных на площади в 1,6 га (с прилегающим участком), которые были приватизированы и управляются Ассоциацией жильцов;

- часть собственности учреждения находится в плачевном состоянии: из 34 теплиц в настоящее время используются и находятся в удовлетворительном состоянии только 10; из 5 этажей административного корпуса используются лишь 3, а остальные 2 находятся в неудовлетворительном состоянии; в отделе механизации не используются материальные ценности стоимостью 476,9 тыс. леев (некоторые находятся в неисправном состоянии, а другие – в разобранном виде).

Анализ

Допущение нарушений законодательства при расходовании финансовых и материальных средств, а также неэффективное управление государственной собственностью обусловлено:

- недостаточным контролем со стороны некоторых руководителей учреждений, подведомственных АНМ;
- несоблюдением регламентных положений по бухгалтерскому учету.

Рекомендации Академии наук Молдовы:

предпринять меры по улучшению системы внутреннего контроля, организации и ведению бухгалтерского учета и обеспечить оценку и регистрацию в бухгалтерском учете материального имущества в соответствии с Законом о бухгалтерском учете, а также по обеспечению достоверности финансовых отчетов;

- *обеспечить необходимые условия для аккредитации учреждений сферы науки и инноваций;*

- *разграничить прилегающие участки и получить документы собственности на них и на имеющееся недвижимое имущество;*

- *рассмотреть результаты проверок, проведенных в подведомственных учреждениях, подвергнутых контролю, и предпринять соответствующие предписанные законодательством меры для устранения нарушений и недостатков, выявленных в ходе проверки.*

II.1.2.6. Культура, искусство, спорт и мероприятия для молодежи

Координационный совет по телевидению и радио

Резюме

Проверка, проведенная в Координационном совете по телевидению и радио (КСТР), установила, что Финансовый отчет по всем существенным аспектам отражает достоверную и полную картину финансового положения КСТР по состоянию на 31.12.2007, вместе с тем отмечены и некоторые ошибки и нарушения при управлении публичными финансовыми

¹⁵ «О передаче подразделений института».

средствами.

Руководство КСТР предприняло эффективные меры по устранению установленных нарушений.

Контекст

Счетная палата провела в КСТР проверку правильности расходования финансовых средств за 2007 год по запросу Парламентской комиссии по культуре, науке, образованию, молодежи, спорту и средствам массовой информации, и представила заключение касательно законности деятельности КСТР, правильности и транспарентности финансовых операций.

Основные констатации

- по некоторым статьям расходов был допущен перерасход в сумме 20,9 тыс. леев;
- с трех лиц, которым были выплачены единовременные вознаграждения в сумме 134,0 тыс. леев не были начислены и удержаны подоходный налог и взносы обязательного медицинского страхования;
- закупка товаров и услуг не во всех случаях осуществлялась в соответствии с законоположениями;
- в отсутствие кассовых чеков, некоторым командированным лицам необоснованно были возмещены расходы за проживание.

Анализ

Допущенные нарушения и недостатки обусловлены:

- неправильным планированием некоторых расходов;
- внесением некоторых изменений в план финансирования, по оплате труда, в отсутствие оправдательных расчетов;
- неправильным применением законодательства при налогообложении физических лиц и при возмещении расходов за проживание.

КСТР, в процессе проверки, предпринял следующее:

- лица, получившие единовременное вознаграждение оплатили, в соответствии с действующим законодательством, подоходный налог в сумме 15,6 тыс. леев и взносы в бюджет государственного соци-

ального страхования в сумме 3,35 тыс. леев;

- КСТР исчислил с сумм выплаченных единовременных вознаграждений взносы обязательного медицинского страхования, оплачиваемые работодателем, в размере 3,35 тыс. леев.

Счетная палата потребовала от руководства КСТР обеспечить соблюдение правовой основы при управлении публичными финансами.

О результатах проверки была проинформирована Парламентская комиссия по культуре, науке, образованию, молодежи, спорту и средствам массовой информации.

II.1.2.7. Здравоохранение

Аттестационный аудит в Министерстве здравоохранения за 2006-2007 гг.

Резюме

В результате аттестационного аудита, проведенного в Министерстве здравоохранения, контролеры сформулировали *безусловные аудиторские мнения* по отчетам центрального аппарата Министерства здравоохранения, Национального центра репродуктивного здоровья и медицинской генетики, Публичного медико-санитарного учреждения Республиканский наркологический диспансер и Национального совета по оценке и аккредитации в системе здравоохранения.

Условное аудиторское мнение сформулировано по отчетам Агентства по медикаментам, а по консолидированным отчетам Министерства здравоохранения изложено условное мнение путем ограничения сферы применения аудита, означающее, что контролеры не были согласны с целым рядом статей финансовой отчетности, которые однако не сказываются на деятельности Министерства здравоохранения в целом. Ограничение сферы применения аудита обусловлено тем, что бухгалтерские записи в отдельных подконтрольных субъектах неадекватны.

Вследствие необеспечения Министерством здравоохранения (МЗ) эффективного мониторинга финансового ме-

неджмента, процесса организации и ведения бухгалтерского учета, аудит, выявил некоторые ошибки и неточности, в финансовых отчетах, представленных подведомственными учреждениями, консолидируемые МЗ, обусловленные неправильным ведением бухгалтерского учета расходов на капитальные вложения и капитальный ремонт, на основные средства, на осуществление государственных программ в области здравоохранения, а также доходов и расходов за счет специальных средств.

Аудит выявил некоторые недостатки в плане финансовой дисциплины, государственных закупок, оплаты труда, организации и функционирования системы внутреннего аудита и контроля.

Контекст

Аудит проводился за период 2006 и 2007 бюджетных годов. Дополнительно к собственным и консолидированным отчетам МЗ аудиту подвергнуты и некоторые подведомственные учреждения. В зависимости от выявленного риска и с учетом целей аудита, наряду с аудитированием МЗ, были проаудитированы и подведомственные учреждения: Агентство по медикаментам, Национальный центр репродуктивного здоровья и медицинской генетики, Публичное медико-санитарное учреждение Республиканский наркологический диспансер, Национальный совет по оценке и аккредитации в системе здравоохранения, Публичное медико-санитарное учреждение Республиканский центр медицинской диагностики. Для подтверждения некоторых аудиторских доказательств, полученных контролерами в подконтрольных субъектах на местах, проведены 2 сопоставительные проверки у третьих подконтрольных субъектов: Национальный научно-практический центр профилактической медицины и Публичное медико-санитарное учреждение Институт кардиологии.

Консолидированный отчет МЗ содержит отчет центрального аппарата МЗ, финансовые отчеты 60 подведомственных учреждений МЗ, финансируемых из государственного бюджета и/или специальных

средств, а также финансовые отчеты 26 публичных медико-санитарных учреждений (ПМСУ), использующих в различных целях бюджетные средства, выделенные МЗ.

Основные констатации

- МЗ в нарушение ст.13 (2) Закона №348-XVI допустило в 2007 году превышение запланированных расходов на 8,4 млн. леев, в том числе по оплате труда – на 2,0 млн. леев, по оплате товаров и услуг – на 5,6 млн. леев.

- Фактические расходы специальных средств превысили лимиты, утвержденные на 2006 год – на 9,4 млн. леев, а утвержденные на 2007 год – на 29,1 млн. леев; в результате отражены в консолидированном отчете по статье фактическое исполнение средства, полученных Национальным центром переливания крови и Национальным научно-практическим центром профилактической медицины в рамках проекта «Трансфузионная безопасность в Республике Молдова» из грантов в виде медикаментов, оборудования, других материалов.

- При осуществлении операций по расчетам и отражению в бухгалтерском учете работ недостатки допустили: Реабилитационный центр для детей с серьезным нарушением функций опорно-двигательного аппарата, Национальный колледж медицины и фармации, Ожоговый центр Клинической больницы травматологии и ортопедии – в бухгалтерском учете работы были отражены в отсутствии заключительных актов приемки работ.

- МЗ допустило нарушение положений Закона о закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд №1166-XIII от 30.04.1997 (далее – Закон №1166-XIII), выражающееся в неудержании банковской гарантии за оферту, несоблюдении договорных сроков и невзыскании пени за это.

- МЗ не завершило регистрацию в кадастровых офисах объектов недвижимого имущества и прав на них (участки, здания и сооружения, прочно связанные с землей), таким образом,

нарушив ст.4 (3) и ст.5 Закона о кадастре недвижимого имущества №1543-ХІІІ от 25.02.1998 (далее – Закон №1543-ХІІІ). Вследствие этого, список объектов и участков публичной собственности государства, управляемых министерством, включающий 109 учреждений, не содержит релевантные и полные данные о регистрации зданий и прилегающих участков.

- Основные средства списаны вопреки п.14 Положения о списании пришедших в негодность ценностей, относящихся к основным средствам (фондам), утвержденного Постановлением Правительства №500 от 12.05.1998, а из списанных ценностей, вопреки установленным требованиям, не были извлечены драгоценные металлы.

- МЗ при осуществлении расходов на оплату труда превысило лимит ассигнований, утвержденных по основной составляющей, на 121,2 тыс. леев, что противоречит положениям ст.17(2) Закона о государственном бюджете на 2006 №291-ХІІІ от 16.11.2005 (далее – Закон №291-ХІІІ), а также ст.35 (1) Закона №847-ХІІІ.

- МЗ не обеспечило ведение учета фактических расходов, дебиторских и кредиторских задолженностей в рамках Программы «Медицинская помощь незастрахованным лицам, страдающим социально обусловленными заболеваниями». В итоге Консолидированный отчет МЗ об исполнении бюджета за счет основных расходов и Отчет о выполнении Программы, отражают за 2006 год на 276,8 тыс. леев больше фактических расходов, а дебиторские задолженности – на столько же меньше, тогда как за 2007 год фактические расходы уменьшены на 328,5 тыс. леев, дебиторские – на 139,3 тыс. леев, а кредиторские – на 468,1 тыс. леев по сравнению с данными отчетов ПМСУ.

- Некоторые ПМСУ, в нарушении регламентированных предписаний, не обеспечили возврат на счет МЗ пособий и компенсаций, невыплаченных получателям в результате реализации

Программы «Социальная защита молодых врачей сельской местности».

- При выполнении контракта по Подпрограмме по обеспечению очками граждан с нарушениями зрения превышены сроки поставки товаров, установленные ст.55(53) Закона №847-ХІІІ, а МЗ не были применены в установленном договором порядке санкции в размере 0,1% от стоимости своевременно не поставленного товара.

- В нарушение требований Постановления Правительства об обеспечении граждан с пониженным слухом - слуховыми аппаратами, не были составлены списки пациентов, нуждающихся в слуховых протезах, с определением потребности в количестве и типах слуховых аппаратов; списки ожидания пациентов согласно категориям.

- Расходы на централизованное приобретение слуховых аппаратов на 2006 и 2007 годы неправильно отражены в статье «Приобретение основных средств» на сумму 1666,3 тыс. леев и 1548,6 тыс. леев, соответственно.

- Неправильное отнесение к бюджетной классификации расходов на «Дорогостоящее лечение и обследование» на сумму 4,3 млн. леев, которые, в соответствии с экономическим назначением следовало отразить как «Трансферты на услуги в области здравоохранения».

- Все Отчеты об исполнении функций представителя государства не были утверждены МЗ и, в то же время, они не соответствуют требованиям п.37 Положения о представительстве государства в хозяйственных обществах, утвержденного Постановлением Правительства №109 от 02.02.1999 «О представительстве государства в хозяйственных обществах» (далее – Постановление Правительства №109).

- Размер ежемесячных пособий для представителей государства устанавливаются на максимальном уровне, не учитывая конечный результат деятельности хозяйственных субъектов, а вследствие этого расходы на оплату труда представителей государства выше

дивидендов, перечисленных в государственный бюджет.

- МЗ не обеспечило представление Государственной регистрационной палате МИР необходимых документов для постановки на государственный учет подведомственных учреждений. В итоге, по состоянию на 01.01.2008 из 60 подведомственных министерству учреждений в «Государственном регистре правовых единиц» было зарегистрировано 36 учреждений (60%), что свидетельствует о невыполнении требований п.3 Постановления Правительства №1004 от 29.08.2006 «Об утверждении Положения о государственном учете центральных отраслевых органов публичного управления».

Агентство по медикаментам (АМ)

- В 2006 году в бухгалтерском учете не были отражены надлежащим образом фактические доходы и расходы на сумму 15,2 млн. леев и соответственно, 15,2 млн. леев, относящиеся к средствам, накопленным от продажи этикеток с латентной полосой.

- В 2006 и 2007 годах вследствие применения требований Постановления Правительства №302 от 30.03.2000 «О повышении заработной платы работникам бюджетных отраслей социальной сферы» (далее – Постановление Правительства №302), АМ установило и выплатило надбавки и доплаты сверх уровня, установленного ст.34 Закона о системе оплаты труда в бюджетной сфере №355-ХVI от 23.12.2005 (далее – Закон №355-ХVI).

- Бюджетные средства, полученные от МЗ в 2007 году в размере 254,0 тыс. леев и предназначавшиеся для финансирования работ, были отражены в нарушение ст.12 Закона №847-ХIII на счетах специальных средств. Кроме того, эти работы были завершены и переданы МЗ в феврале 2006 года, тогда как акт о сдаче-приемке работ был составлен 18.12.2007.

- В 2006 и 2007 году без соблюдения п.194 Инструкции, утвержденной приказом №85, АМ отнесло средства, временно зачисленные на счет учреждения от победителей аукционов в виде гарантий выполнения договорных обязательств на сумму 811,3 тыс. леев и 234,9 тыс. леев,

соответственно, на финансирование расходов по содержанию учреждения.

- В 2006 и 2007 году на основании договоров о сотрудничестве АМ перечислило Национальному научно-практическому центру профилактической медицины специальные средства на сумму 198,7 тыс. леев и 22,3 тыс. леев, соответственно, в итоге доходы были уменьшены на те же суммы, что противоречит положениям п.206 Инструкции, утвержденной приказом №85.

- Расходы, связанные с проектной документацией, в размере 436,0 тыс. леев не были включены в стоимость соответствующего объекта.

- Расходы на ремонт кровли в сумме 439,7 тыс. леев не отнесены к увеличению стоимости соответствующего здания, а к стоимости работ, осуществляемых на другом объекте.

- В 2006-2007 годах без соблюдения утвержденных нормативов о формировании запасов материальных ценностей медико-санитарных учреждений было допущено формирование запасов различных материальных ценностей в размере годовых расходов по соответствующим статьям.

- Не осуществлен перевод к малоценным и быстроизнашивающимся предметам основных средств, стоимость которых не превышает 3,0 тыс. леев в сумме 778,3 тыс. леев.

- Средства, полученные от продажи этикеток с латентной полосой на сумму 241,4 тыс. леев, использованы не по назначению.

- Не исключены из Реестра недвижимого имущества гаражи, снесенные и списанные в 2004 году.

- Не соблюдая Инструкции №85 в стоимость основных средств, отраженных в учете, не была включена сумма налога на добавленную стоимость в размере 145,2 тыс. леев.

- В отсутствие решения Правительства и согласия Министерства финансов АМ бесплатно передало АО «Тегмосот» теплосети стоимостью 730,9 тыс. леев, построенные за счет АМ, чем были нарушены п.14 и п.15 Положения «О порядке пе-

редачи государственных предприятий, организаций, учреждений, их подразделений, зданий, сооружений основных средств и других активов», утвержденного Постановлением Правительства №688 от 09.10.1995 (далее – Положение, утвержденное Постановлением Правительства №688). В бухгалтерском учете не были отражены информационные программы на сумму в 87,4 тыс. леев.

- Не соблюдая требования Закона №1166-ХІІІ, при осуществлении закупок для содержания АМ, в некоторых случаях заявки на выдачу тендерных документов подавались в день вскрытия оферт.

- По состоянию на 31.12.2007 уровень внедрения Автоматизированный информационной системы (АИС) «ГРЛ» составил 61% из-за несоблюдения этапов внедрения АИС ГРЛ, утвержденных Постановлением Правительства №85 и приказом министра здравоохранения и социальной защиты №68 от 08.02.2006 «О внедрении Автоматизированной информационной системы «Государственный регистр лекарств».

- Некоторые нормативные акты, регламентирующие деятельность АМ, несовместимы в части, касающейся правильного названия учреждения; в них отмечаются несоответствия в регламентировании способа формирования и использования специальных средств.

Национальный центр репродуктивного здоровья и медицинской генетики (НЦРЗМГ)

- Оценка счетов Бухгалтерского баланса, составленного на 01.01.2007 и на 01.01.2008, указывает на благоприятную динамику элементов активов и пассивов по основным составляющим и специальным средствам с увеличением стоимости ценностей на 251,6 тыс. леев и 644,2 тыс. леев, соответственно.

- Фактические расходы на приобретение лекарств и перевязочных материалов в 2006 и в 2007 году исполнены на уровне 189,6% и 133,5%, соответственно, по отношению к утвержденным лимитам, а превышение обусловлено использованием в процессе деятельности реактивов и медикаментов, имеющих в запасе, за счет

дебиторских и кредиторских задолженностей.

- Фактические расходы на приобретение основных средств составляли в 2006 и 2007 году 16,5% и 217,9%, соответственно, по сравнению с уточненными показателями, что обусловлено выделением средств в последние дни отчетного года.

- В результате оценки исполнения доходов и расходов, связанных с деятельностью НЦРЗМГ, использования публичного имущества, порядка применения учетных политик, контролеры не выявили случаи отклонения, которые повлияли бы на финансовое положение подконтрольных субъектов в аудитированный период. В то же время НЦРЗМГ не доработал процедуру получения документа, подтверждающего право пользования участком площадью 0,12 га в мун. Кишинэу, из-за чего он не зарегистрирован в учете надлежащим образом.

Публичное медико-санитарное учреждение Республиканский наркологический диспансер (ПМСУ РНД)

- Устав ПМСУ РНД, разработанный и утвержденный в 2003 году, не был приведен в соответствие с нормами Положения о публичных медико-санитарных учреждениях, включенных в систему обязательного медицинского страхования, утвержденного приказом министра здравоохранения и социальной защиты №03/20-99 от 06.04.2006.

- Оказано медицинских услуг на сумму 1581,9 тыс. леев без финансового покрытия, что сказалось на финансовой отчетности.

- Вследствие несоблюдения ст.16 Закона №1166-ХІІІ в 80 договорах о закупках товаров выявлено отсутствие приложений с указанием количества товара и общей суммы.

- ПМСУ РНД не представило Административному совету на утверждение договора о закупках, сумма которых превышает 50,0 тыс. леев, чем не были соблюдены установленные положения.

- Не был определен контингент плательщиков по проведенным экспертизам состояния алкогольного и наркотического опьянения, и порядок отражения в отчете

о финансовых результатах объемов услуг без финансового покрытия.

- ПМСУ РНД не располагает нормативными актами о поступлении и использовании средств, полученных в результате деятельности, осуществляемой Постоянным комитетом по контролю за наркотиками.

- Следствием несоблюдения нормативов запасов материальных ценностей медико-санитарных учреждений и учебных заведений, стало то, что по некоторым позициям материальных ценностей допущено превышение нормативов запасов.

Национальный совет по оценке и аккредитованию в системе здравоохранения (НСОАСЗ)

- НСОАСЗ не предпринял меры по постановке учреждения на учет в Государственный регистр правовых единиц, как это предусмотрено Положением о государственном учете центральных отраслевых органов публичного управления и органов местного публичного управления, утвержденного Постановлением Правительства №1004 от 29.08.2006.

- Процедуры оценки и аккредитации не были применены в отношении 553 медико-санитарных учреждений и фармацевтических предприятий, чем не был соблюден график оценки и аккредитации, утвержденный приказами министра здравоохранения и социальной защиты №503 от 29.12.2005; №546 от 29.12.2006. Исполнение процедур оценки и аккредитации с отставанием от графика оценки и аккредитации медико-санитарных учреждений и фармацевтических предприятий привело к недополучению доходов на сумму около 1034,6 тыс. леев.

- Не была разработана учетная политика учреждения, как это предусмотрено Национальными стандартами бухгалтерского учета, утвержденными приказом министра финансов №174 от 25.12.1997.

- Не соблюдая положения Постановления Правительства №526 от 29.04.2002 «О Национальном совете по оценке и аккредитации в системе здравоохранения», Ревизионная комиссия не провела контроль за финансово-хозяйственной дея-

тельностью и правильностью принятия решений НСОАСЗ.

- По состоянию на 31.12.2007 около 717 медико-санитарных учреждений и фармацевтических предприятий осуществляют свою деятельность на базе лицензий без сертификатов об аккредитации, что свидетельствует о некоторой несогласованности в процедурах, проведенных НСОАСЗ и Лицензионной палатой.

Публичное медико-санитарное учреждение Республиканский центр медицинской диагностики (ПМСУ РЦМД)

- Увеличение в 2007 году доходов от продаж в 1,7 раза по сравнению с 2006 годом в результате расширения перечня заболеваний, включенных в Единую программу, рост цен на оказываемые услуги, а также числа посещений и обследований, оказанных учреждением.

- Среднемесячная заработная плата одного работника в 2007 году за счет вакантных должностей увеличилась по сравнению с 2006 годом на 57,7%.

- Процедура узаконивания прав на земельный участок, на котором расположено учреждение, не завершена.

- При осуществлении некоторых закупок рабочая группа ПМСУ РЦМД нарушила условия торгов и изменила цену оферты, нарушив тем самым требования ст.38 Закона №1166-XIII.

- Не соблюдая ст.19 и ст.20 Закона о государственных закупках №96-XVI от 13.04.2007 (далее – Закон №96-XVI), ПМСУ РЦМД не опубликовал в Бюллетене государственных закупок и на веб-странице АМРГЗГП объявление о запланированных государственных закупках. Вопреки положениям ст.35 Закона №96-XVI, в некоторых случаях приглашения принять участие в открытых торгах не содержали полную информацию о торгах.

- Не соблюдая договорные условия ПМСУ РЦМД выплатило в аванс ООО «SindBioDan» 1117,1 тыс. леев и 361,5 тыс. леев.

**Устраненные ошибки и меры, предпринятые по результатам аудита
Министерство здравоохранения:**

- взыскало с ПМСУ средства из трансфертов на выплату льгот в размере 50,2 тыс. леев;

- обеспечило восстановление на учете в Национальном колледже медицины и фармации незавершенной реконструкции в размере 2,0 млн. леев.

Агентство по медикаментам:

- расходы на проектную документацию и доходы от специальных средств восстановлены в бухгалтерском учете;

- осуществлено исправление в учете; основные средства переведены в категорию малоценных и быстроизнашивающихся предметов;

- фактические доходы и расходы отражены в Отчете о поступлении и использовании специальных средств в категории «Другие специальные средства»;

- стоимость информационных программ отражена в бухгалтерском учете, а стоимость основных средств увеличилась на сумму, относящуюся к НДС;

- составлен акт приемки отремонтированной кровли, которая была отражена в учете на увеличение стоимости здания;

- в Регистр недвижимого имущества внесены соответствующие изменения относительно гаражей, снесенных и списанных в 2004 году.

Национальный совет по оценке и аккредитации в системе здравоохранения:

- инициировал соответствующие меры и НСОАСЗ был взят на государственный учет, с внесением в Государственный регистр правовых единиц на основании решения, принятого Государственной регистрационной палатой 12.02.2008;

- разработал и утвердил в установленном порядке учетную политику.

Публичное медико-санитарное учреждение Республиканский наркологический диспансер:

- назначил Комиссию по проведению внезапных кассовых ревизий;

- договоры о закупках товаров, работ и услуг, сумма которых превышает 50,0 тыс. леев, представлены Административному совету для информирования и утверждения.

Рекомендации Правительству:

- рассмотреть вопрос о приведении в соответствие положений Постановления Правительства №302 с учетом изменений, внесенных Постановлением Правительства №1338 от 07.11.2003, с новыми условиями оплаты труда, установленными Законом №355-ХVI.

- определить форму юридического статуса Национального совета по оценке и аккредитованию в системе здравоохранения по отношению к источникам финансирования и принципам его деятельности;

- рассмотреть и установить условия согласования юридических рамок, оценки и аккредитации, а также рамок лицензирования в области здравоохранения.

II.1.2.8. Социальное обеспечение и социальная поддержка

Аудит в Министерстве социальной защиты, семьи и ребенка (2006-2007)

Резюме

В целом отраженные в Годовом отчете Министерства данные соответствуют записям в бухгалтерском журнале по фактическим и кассовым расходам, учитывая степень существенности. Однако следует отметить наличие некоторых нарушений касательно отражения в отчетах некоторых расходов с отклонением от законоположений; осуществления публичных закупок товаров и услуг без соблюдения договорных требований, неправильное применение методов закупки, дробление закупок; дублирование оплаты некоторых медицинских услуг предоставленных подведомственными учреждениями; необновление в установленном порядке кадастровой информации; необеспечение надлежащего финансового менеджмента; отсутствие порядка отчетности руководству об изъятиях внутреннего контроля и др.

Аудитом выявлены некоторые отклонения и неточности при управлении финансовых средств и публичной собственности в аспекте несоблюдения некоторыми должностными лицами действующих нормативных и законодательных актов касательно законности осуществления расходов и управления публичной собственностью.

венностью, неудовлетворительного финансового менеджмента и несоответствующего внутреннего контроля организации.

Контекст

Аудит финансовой отчетности в Министерстве социальной защиты семьи и ребенка (МСЗСР) проведен в соответствии с задачами поставленными Планом стратегического развития Счетной палаты (ПСР) касательно перехода от контроля к аудиту. В этой связи, впервые были аудитированы консолидированные финансовые отчеты МСЗСР и некоторых подведомственных учреждений за период 2006-2007 гг.

В результате разделения Министерства здравоохранения и социальной защиты на два министерства было образовано: Министерство здравоохранения и Министерство социальной защиты семьи и ребенка (Постановление Правительства №52 от 18.01.2007 «О реорганизации некоторых отраслевых органов публичного управления»; далее – Постановление Правительства №52). Контрольные мероприятия были проведены в центральном аппарате Министерства, а также в 5 подведомственных учреждениях, проаудировав финансовые средства за 2006 год в сумме **56,7 млн. леев** и за 2007 год – в сумме **71,9 млн. леев**, т.е. около 50% от общего объема средств администрируемых Министерством.

Основные констатации

- Для выполнения задач в области социальной защиты, семьи и ребенка в период 2006-2007 гг., в государственном бюджете были уточнены ассигнования по основному компоненту, на сумму **124,1 млн. леев** и, соответственно, **147,7 млн. леев**, финансирование составило 99,9% и, соответственно, 98,7%.

- По основному компоненту, за 2006-2007 гг., фактические расходы превысили утвержденные ассигнования на **525,4 тыс. леев** (центральный аппарат МСЗСР – на 230,0 тыс. леев, Дом-интернат для умственно отсталых детей (девочек) г. Хынчешть – 174,7 тыс. леев, Республиканский дом престарелых для инвалидов и пенсионеров мун. Кишинэу –

81,2 тыс. леев и Республиканский реабилитационный центр для инвалидов и пенсионеров «Сперанца» г. Вадул-луй-Водэ – 39,5 тыс. леев), не соблюдая тем самым требования п.7 Инструкции №85 и п.4.2.5 Положения «О статусе правах и обязанностях исполнителей бюджета», утвержденного Приказом министра финансов №109 от 02.12.2002 (далее – Положение №109).

- В 2007 году МСЗСР запланировало за счет государственного бюджета централизованные ассигнования для инвестиций и услуг не отнесенных по другим группам расходов в сумме **355,4 тыс. леев**, которые использовало для потребностей центрального аппарата Министерства, отразив затраты в нарушение бюджетной классификации, а также не обеспечило на должном уровне менеджмент капитальных вложений.

- Согласно Постановлению Правительства №52, МСЗСР образовано через реорганизацию, однако на момент проведения аудита подведомственные учреждения действовали на основании неактуализированных Положений.

- Уровень компьютеризации бухгалтерского учета низок, а в некоторых субъектах ведется в ручную.

Государственное предприятие Экспериментальный республиканский центр протезирования, ортопедии и реабилитации (ЭРЦПОР)

- За период 2006-2007, ЭРЦПОР являлся единственным офертантом и победителем торгов по закупкам касательно обеспечения населения протезно-ортопедическими изделиями, а Министерство заключило два договора общей стоимостью **46,9 млн. леев**. В нарушение требований ст.35 (1) Закона №1166-XIII, Рабочая группа Министерства не потребовала от ЭРЦПОР при заключении контракта гарантию надлежащего выполнения в размере 5% от стоимости договора (**1041,4 тыс. леев** – на 2006 год и **1304,9 тыс. леев** – на 2007 год).

- В соответствии с договорными требованиями, товар следовало поставить согласно графику, который не составлен, в установленном количестве, цене и ассор-

тименте. Накладные (подписанные сторонами) составлялись в стоимостном выражении, без указания полученных Министерством ценностей и услуг. Не соблюдая договорных обязательств, экономический оператор не осуществил поставку товаров и услуг в соответствии со спецификацией, завысив стоимость товара на **1094,9 тыс. леев**, в том числе в 2006 году – на 232,8 тыс. леев, а в 2007 году – на 862,1 тыс. леев. Несмотря на то, что договорные обязательства относительно Министерства не были выполнены в полном объеме, по завершении 2006 и 2007 годов, на складе субъекта находились на хранение протезно-ортопедические изделия и средства передвижения для инвалидов на сумму **2,9 млн. леев**.

- Число визитов амбулаторного обслуживания за соответствующими услугами, отраженное в Отчете об исполнении договоров за 2006-2007 гг., представленного Министерству, не соответствует количеству фактически зарегистрированных в субъектах визитов к врачам, а финансовые средства в сумме **684,3 тыс. леев** запланированные для визитов, которых фактически не было, израсходованы на оказание медицинской помощи.

- Большинство лиц обслуживающихся в ЭРЦПОР являются пенсионерами и инвалидами и не имеют страхового полиса. В результате имеет место двойная оплата стоимости амбулаторных медицинских услуг: с одной стороны – НМСК, а с другой стороны – ЭРЦПОР, за счет средств Министерства.

- Часть основных средств (медицинское оборудование) ЭРЦПОР не эксплуатируется по максимальной мощности.

- Субъект не представил Агентству земельных отношений и кадастру необходимые документы для актуализации кадастровой информации в установленном порядке.

- Данные о доходах по видам деятельности, отраженные в Пояснительной записке к Финансовому отчету, не соответствуют по суммам и видам с данными аналитического учета. В записке не отражены отдельно доходы на общую сумму **5,6 млн. леев**, а отражение источников до-

ходов не соответствовало Классификатору видов экономической деятельности Молдовы. Несоответствующее использование некоторых счетов для отражения сделок привело к образованию неправильных сумм задолженностей на долгосрочный период: по состоянию на 31.12.2006 – **28,0 млн. леев** и на 31.12.2007 – **24,8 млн. леев**.

- Учет материальных ценностей, полученных в виде гуманитарной помощи, ведется лишь в натуральном виде, без отражения в стоимостном выражении.

- Были нарушены Правила ведения кассовых операций в народном хозяйстве Республики Молдова №764 от 25.11.1992¹⁶, из кассы были использованы наличные средства для командировочных расходов и осуществлены корректировки в платежных поручениях; излишки наличных средств не были сданы финансовому учреждению и др.

- Не установлен уравнивающий порядок формирования цен на протезно-ортопедические изделия, а также процедуры составления отчетности руководству по недостаткам внутреннего контроля.

- Учредитель ЭРЦПОР образовал Административный совет субъекта, но до настоящего времени не располагает Положением, утвержденным Учредителем.

- Комиссия по проведению инвентаризации не провела инвентаризацию дебиторской и кредиторской задолженности для ее установления, нарушив тем самым требования ст.39 (1) Закона о бухгалтерском учете №426-ХІІІ от 04.04.1995 (далее – Закон о бухгалтерском учете).

- Петиции граждан об оказание услуг ЭРЦПОР рассмотрены с нарушением сроков установленных Законом №190-ХІІІ от 19.07.1994 «О петициях» (далее – Закон №190-ХІІІ).

Республиканский дом престарелых для инвалидов и пенсионеров мун. Кишинэу

- В некоторых случаях выдача заработной платы осуществлялась за подписью других лиц и в отсутствие доверенности, а документы по некоторым личным

¹⁶ Правила ведения кассовых операций в народном хозяйстве Республики Молдова №764 от 25.11.1992.

делам, а также платежные ведомости, вызывают некоторые сомнения касательно их заполнения и проставленных подписей.

- В 2006 году Рабочая группа по закупкам Дома престарелых в нарушение ст.25(1) и (2) Закона №1166-ХІІІ раздробила закупку хозяйственных принадлежностей на три договора, что в целом составляет **277,3 тыс. леев**, минуя закупку через открытые торги.

- Неотражение в бухгалтерском учете реальной задолженности за потребление природного газа, согласно подтверждающим документам (налоговым накладным), привело к формированию в конце года, дебиторской задолженности в сумме **64,4 тыс. леев**, нарушив тем самым требования ст.5 и ст.28 Закона о бухгалтерском учете.

Республиканский реабилитационный центр для инвалидов и пенсионеров «Speranța» г. Вадул-луй-Водэ

- Аккумуляированные в кассе учреждения средства не всегда вносились на банковский счет, а специальные средства в общей сумме **121,6 тыс. леев** использовались непосредственно из кассы учреждения, в обход расчетного счета, нарушив тем самым требования Правил, утвержденных Постановлением Правительства №764 и Положения об администрировании специальными средствами публичных учреждений, финансируемых из бюджета, утвержденного Приказом министра финансов №94 от 31.12.2004 (далее – Положение №94).

- Начисленные и погашенные задолженности по заработной плате в конце 2006-2007 гг. и отраженные в бухгалтерском балансе были занижены на **24,3 тыс. леев** и, соответственно, на **9,4 тыс. леев**;

- В 2007 году при начислении и выплате заработной платы превышение составило **70,5 тыс. леев**.

Дом-интернат для умственно-отсталых детей (девочек) г. Хынчешть

- Не было обеспечено ведение бухгалтерского учета ценностей в соответствии с п.53 Инструкции №85. В результате, по состоянию на 01.01.2008, основные средства в сумме **24,2 тыс. леев** были неправильно отражены в Отчете о движении основных средств;

- На строительство некоторых объектов Дом-интернат потратил **408,8 тыс. леев**, однако некоторые работы фактически не соответствуют по размерам и использованным материалам, тем что отражены в смете и в актах приемки работ, о чем не указано в акте о проведении экспертизы, составленном на момент сдачи объекта в эксплуатацию.

Государственное предприятие «Управление вспомогательных работ»

- По данным Отчетов о финансовых результатах за 2006-2007 гг., убытки субъекта составили общую сумму **488,9 тыс. леев**, а доходы от аренды наметили тенденцию к сокращению.

- Дебиторская задолженность предприятия к концу 2007 года составила **344,5 тыс. леев**, а кредиторская задолженность с просроченным сроком погашения – **38,4 тыс. леев**.

Рекомендации

Министерству социальной защиты, семьи и ребенка и подведомственным учреждениям:

- *актуализировать кадастровую информацию в установленном порядке;*

- *установить соответствующий порядок формирования цен на протезно-ортопедические изделия, а также процедуру представления отчетности руководству по недостаткам внутреннего контроля;*

- *ускорить утверждение Положения Административного совета ЭРЦПОР и актуализировать положения и уставы подведомственных субъектов;*

- *создать и поддерживать систему финансового менеджмента, способную обеспечить выполнение поставленных задач при условиях экономного и эффективного управления публичными финансовыми средствами; ежегодно рассматривать и утверждать Финансовые отчеты подведомственных субъектов и по необходимости, вносить соответствующие предложения, а также вести бухгалтерский учет и составлять финансовую отчетность, соответствующим образом.*

Правительству:

- рассмотреть вопрос двойного финансирования медицинских услуг, оказываемых некоторым категориям получателей.

Психоневрологический интернат (ПНИ) ком. Бэдичень р-на Сорока (2005-2006)

Резюме

Проведенная Счетной палатой проверка выявила многочисленные нарушения, отклонения и проблемы в процессе управления выделенными средствами, что указывает на наличие неэффективного публичного финансового менеджмента.

Счетная палата потребовала МСЗСР принять меры по улучшению сложившейся ситуации.

Учитывая многочисленные нарушения, допущенные в процессе закупки товаров и услуг, Счетная палата направила материалы о проведении публичных закупок Генеральной прокуратуре, для рассмотрения по компетенции.

Контекст

Контрольные мероприятия в ПНИ ком. Бэдичень р-на Сорока за период 2005-2006 гг. проведены в соответствии с требованиями ст.5 (4) Закона о Счетной палате №312-ХІІІ (далее – Закон №312-ХІІІ), по запросу Парламентской фракции Партии коммунистов Республики Молдова, задача которой состояла в контроле законности расходования средств на содержание учреждения; соблюдения натуральных расходно-потребительских норм, закупки лекарств и других расходных материалов; обеспечения законного и целевого использования публичного имущества, законности и правильности финансово-хозяйственных операций.

Основные констатации

• За отчетный период учреждение произвело закупку товаров и услуг с нарушением действующего законодательства, минуя законные процедуры закупок, при этом были установлены случаи рассмотрения некоторых недостоверных оферт. Как правило, поставку товаров

осуществляли одни и те же физические лица, в том числе состоящие в родстве с должностными лицами учреждения.

• Большинство бюджетных средств использовалось без соблюдения принципа экономичности, обусловленной в большей степени закупкой продовольственных товаров по завышенным ценам. Подобные случаи были установлены при приобретении некоторых продуктов питания у физических лиц, по ценам в 2-3 выше существующих у других поставщиков аналогичных товаров. Также, по завышенной цене было приобретено стоматологическое оборудование.

• Содержание воспитанников осуществлялось с несоблюдением расходных и натуральных потребительских норм.

• Были установлены случаи использования бюджетных средств в других целях кроме утвержденных, без соответствующего изменения плана финансирования.

• Бухгалтерский учет не был организован в соответствии с существующими положениями, не соблюдались требования действующего законодательства относительно соблюдения правил бюджетно-финансовой дисциплины в том, что касается законности расходов, отражения в бухгалтерском учете всех материальных ценностей, имущества, (в бухгалтерском учете отражены материальные ценности в сумме 959,7 тыс. леев).

• В результате инвентаризации проведенной во время ревизии, у 6 материально-ответственных лиц были выявлены излишки материальных ценностей в сумме 136,3 тыс. леев, в том числе гуманитарная помощь в сумме 126,3 тыс. леев, а за двумя лицами была выявлена недостача в сумме 47,8 тыс. леев, в том числе за счет гуманитарной помощи – 47,0 тыс. леев.

Анализ

Допущенные нарушения обусловлены несоблюдением законоположений и правил бюджетно-финансовой дисциплины, а также отсутствием у субъекта соответствующего внутреннего контроля.

Требования и рекомендации:

- **Министерству социальной защиты семьи и ребенка:**

- принять меры по улучшению финансового менеджмента подведомственного субъекта, в том числе путем рассмотрения целесообразности сохранения в должности директора ПНИ Бэдичень, учитывая выявленные многочисленные нарушения при использовании публичных средств;

- проводить периодически инспекции качества услуг оказываемых ПНИ Бэдичень.

- **Министерству здравоохранения:**

- осуществить контроль за медицинской помощью предоставляемой воспитанникам ПНИ Бэдичень, и проверить правильность приобретения и назначения медикаментов, соблюдения соответствующих законных норм, учитывая специфику учреждения.

Формирование и использование средств Республиканского фонда и местных фондов социальной поддержки населения

Резюме

Счетная палата пришла к выводу, что за отчетный период, органы, наделенные руководящими функциями, и исполнительные органы Республиканского и местных фондов не согласовали в полной мере деятельность и не выполнили свои обязанности в строгом соответствии с установленными правилами, что обусловило допущение нарушений в процессе аккумулирования доходов и использования средств соответствующих фондов, в связи с чем Счетная палата направила все материалы для рассмотрения ЦБЭПК, согласно компетенции.

Предоставление материальной помощи через программы специального назначения осуществлялось по принципу категорий получателей социальной помощи, а не исходя из оценки материального, социального положения и отдельных потребностей получателей, что обусловило несоблюдение основного принципа в части распределения средств фондов для пре-

доставления материальной помощи семьям, которые в большей мере затронуты бедностью, а также несоблюдение установленного порядка предоставления материальной помощи.

Контекст

Деятельность Республиканского фонда и местных фондов регулируется Законом о Республиканском и местных фондах социальной поддержки населения №827-XIV от 18.02.2000 (далее – Закон №827-XIV), Постановлением Правительства о введении в действие Закона о Республиканском и местных фондах социальной поддержки населения №1083 от 26.10.2000 (далее – Постановление Правительства №1083), другими нормативными.

Задача аудита состояла в рассмотрении финансового состояния, уровня накопления доходов, порядка управления и распределения средств Республиканского фонда и местных фондов социальной поддержки населения.

Аудит проведен за период 2006-2007 гг. (9 месяцев) в Исполнительной дирекции и в исполнительных органах местных фондов муниципиев Кишинэу и Бэлць, районов Кантемир, Кэушень, Дондушень, Единец, Хынчешть, Леова, Сынджерей, Штефан Водэ, Тараклия, Теленешть, Унгень.

Основные констатации

- 17 местными фондами не были исполнены показатели, установленные на 2006 год в общей сумме 217,3 тыс. леев.

- Ассигнования в размере 1% средств бюджетов АТЕ, которые в соответствии с законодательством подлежали перечислению в местный фонд, фактически в аспекте всех местных фондов были установлены в размере между 0,36 и 0,93 % от объема первоначально утвержденных расходов бюджетов АТЕ, а средний по стране размер от утвержденного объема расходов бюджетов АТЕ составил 0,7 %.

- 29 обменных валютных касс (ОВК) не перечислили в фонд мун. Кишинэу средства, полученные как дополнительную обязательную плату полученной при покупке иностранной валюты в сумме 239,3 тыс. леев в 2006 году и 350,5 тыс.

леев – в 2007 году (9 месяцев), а в случаях превышения срока ежемесячного перечисления в местные фонды, соответствующим экономическим агентам и учреждениям пеня не начислялась.

- Данные из отчетов не отражают объемы оказанной помощи, получателей, а также суммы средств использованных в аспекте целевых программ.

- В аспекте данных программ, были установлены средства перечисленные, но не использованные некоторыми местными фондами по первоначальному назначению, будучи впоследствии перераспределены на другие цели.

- Предоставление помощи, одним и тем же лицам, до истечения 11 месяцев со дня получения предыдущей помощи.

- Многочисленные неясности в том, что касается подтверждающих документов и их обязательного приложения.

- Административные советы местных фондов Кантемир, Кэушень, Леова, Телешть не утвердили программы деятельности фондов на 2006-2007 гг.

- Некоторые местные фонды предоставили материальную помощь на сумму свыше 24 млн. леев, лишь на основании списков, представленных различными органами власти, учреждениями и неправительственными организациями соответствующих территорий, а не на основании личных заявлений.

- Некоторыми местными фондами была оказана материальная помощь на различные расходы не соответствующие назначению на общую сумму 687,9 тыс. леев;

- Административный совет фонда мун. Кишинэу и его исполнительный директор в 2006 и 2007 гг. (9 месяцев) утвердили предоставление материальной помощи (решениями и приказами), с превышением установленного на эти цели лимита расходов на 562,6 тыс. леев и, соответственно, 371,5 тыс. леев.

- Некоторые местные фонды допустили случаи списания на расходы сумм перечисленных столовым социальной помощи, в отсутствие оправдательных документов.

Анализ

Допущенные нарушения и недостатки были обусловлены:

- невыполнением ревизионными комиссиями контроля за деятельностью Республиканского и местных фондов и несозданием некоторыми местными фондами этих комиссий;

- нечетким регламентированием с точки зрения расчетной базы ассигнований в размере 1% от средств бюджетов АТЕ;

- различной трактовкой статуса и финансирования исполнительных органов местных фондов;

- непринятием некоторыми исполнительными органами местных фондов мер по обеспечению соблюдения сроков перечисления платежей ОВК соответствующих местностей;

- непредусмотрением в Законе №827-XIV размера и порядка начисления пени за своевременное непорочение сумм в фонды социальной поддержки населения;

- несоответствием предписаний Постановления Правительства №1083 в том, что касается порядка взыскания дополнительных плат в Республиканский и местные фонды, Закону №827-XIV, (после внесения изменений и дополнений вступившие в силу с 17.08.2007);

- неустановлением Административным советом Республиканского фонда правил и процедур обоснования стоимости целевых программ, порядка отдельного учета исполнения, составления отчетности по средствам перечисленным и использованным местными фондами в аспекте данных программ по категориям и целям предоставления помощи получателям;

- отсутствием четкого порядка определения стоимости целевых программ из средств Республиканского фонда и местных фондов;

- выделением средств местным фондам Исполнительной дирекцией Республиканского фонда на основании решений Административного совета, принятых в отсутствие ходатайств органов местных

фондов, с приложением доказательных заключений и обоснованных расчетов;

- отсутствием взаимосвязи между Республиканским и местными фондами, в предоставлении помощи, что привело к повторному предоставлению помощи одним и тем же лицам;

- удовлетворением Административным советом Республиканского фонда ходатайств некоторых неправительственных организаций, без приложения списков заверенных примэриями и/или местными органами социальной поддержки;

- отсутствием критериев определения степени уязвимости или сложности материального или социального положения, данных о социально уязвимых семьях, отсутствием возможности проверки обстоятельств указанных в социальной анкете;

- неутверждением Административным советом порядка заполнения бланка социальной анкеты;

- несоблюдением в точности требований п.11 Положения, утвержденного Постановлением Правительства №1083 относительно представления оправдательных актов и документов, на основании которых выделяется материальная помощь;

- отсутствием эффективного сотрудничества административных советов с примэриями и их социальными работниками в части учета и удовлетворения заявлений о предоставлении материальной помощи, выявления и учета социально уязвимых семей;

- не соблюдением норм при учете фактических расходов местными фондами в части касающейся предоставления материальной помощи.

Рекомендации Правительству:

- рассмотреть на заседании Коллегии МСЗСР отчет исполнительного директора Республиканского фонда о порядке администрирования фонда и согласовании деятельности местных фондов, с принятием соответствующих мер по повышению эффективности использования фондов и повышению административной ответственности;

- привести нормативные акты, регламентирующие деятельность Республиканского и местных фондов социальной поддержки населения в соответствии с законодательной базой;

- пересмотреть порядок распределения средств Республиканского и местных фондов социальной поддержки населения в целях обеспечения использования средств для реализации предусмотренных задач.

Законность предоставления льготных кредитов некоторым категориям населения

Резюме

Как несовершенство предоставления льготных кредитов некоторым категориям населения, так и безответственность отдельных должностных лиц органов местной публичной власти и финансовых учреждений привели к несоблюдению в точности Постановления Правительства №1146 от 15.10.2004 «О льготных кредитах для некоторых категорий населения» (далее – ПП №1146) и к проявлению недовольства получателями льготных кредитов. Центральные и местные органы публичной власти, ответственные за его выполнение, за период 2006-2007 гг. (9 месяцев), не обеспечили контроль за выполнением данного постановления. Только МФ, посредством Службы финансового контроля и ревизии, провело в 6 административно-территориальных единицах (советах) и в некоторых финансовых учреждениях контроль за целевым использованием и законностью осуществляемых процедур льготных кредитов, предоставленных некоторым категориям населения.

Контекст

Проверка была проведена в МФ, АО «Banca de Economii», КБ «Energbank» АО, некоторых органах местной публичной администрации, целью которой являлось установление степени соблюдения законности предоставления льготных кредитов некоторым категориям населения, дееспособности механизма и порядок предоставления, погашения указанных кредитов, контроль средств предусмотренных в го-

сударственном бюджете и бюджетах административно-территориальных единиц для погашения кредитных сумм, соблюдение финансовыми учреждениями условий предоставления льготных кредитов за период 2006-2007 (9 месяцев).

Основные констатации

- По состоянию на 30.09.2007, органы местной публичной администрации, удовлетворили лишь 72,2% от общего количества поданных заявлений для получения гарантий льготных кредитов, выдав 6789 гарантий. Фактически было предоставлено 3829 льготных кредитов в сумме 255,0 млн. леев, в том числе 158,9 млн. леев – под гарантию бюджетов.

- Некоторые органы местной публичной администрации предоставили определенным категориям населения гарантии на получение льготных кредитов, в отсутствие представленного полного пакета документов, в том числе документов, подтверждающих право на обеспечение жилой площадью.

- Петиции граждан касательно предоставления льготных кредитов рассматривались с нарушением установленных сроков, а в некоторых случаях, ответы на петиции не основывались на материалах рассмотрения и не соответствовали требованиям, изложенным просителем.

- Состав некоторых специальных комиссий по реализации процедур отбора лиц на получение льготных кредитов органов местной публичной администрации не соответствовал требованиям Положения, утвержденного Постановлением Правительства №1146.

- В отдельных случаях финансовое учреждение предоставило льготные кредиты некоторым категориям населения в отсутствие документов, подтверждающих назначение кредита, сметы расходов, проекта строительства утвержденного соответствующим образом, не соблюдая тем самым требования п.16 Положения, утвержденного Постановлением Правительства №1146.

- Договора о предоставлении льготных кредитов не предусматривают ответственности получателя кредита в случае невозмещения в установленные сроки сво-

ей части кредита, что ведет к дополнительным процентным начислениям, оплачиваемым из государственного бюджета, а также ответственности дебитора в случае нецелевого использования кредита.

- Финансовые учреждения, вовлеченные в предоставление льготных кредитов, не представляли МФ в установленные сроки, соответствующую информацию для погашения сумм льготных кредитов, гарантированных органами местного публичного управления.

- Запрогнозированная в государственном бюджете на 2007 год сумма для погашения процентных начислений и возмещения льготных кредитов была достаточной только для двух кварталов. Остаток задолженности по кредиту, по состоянию на 30.09.2007, в сумме 14998,7 тыс. леев (сумма кредита – 8716,7 тыс. леев и проценты – 6272,0 тыс. леев), был возмещен МФ 31.10.2007, с опозданием, без источника покрытия, на основании Постановления Правительства №1150 от 20.10.2007¹⁷.

- МФ погасило льготные кредиты, посредством органов местной публичной администрации, отразив их в своих отчетах как расходы произведенные в этих целях за счет государственного бюджета, не учитывая того факта, что п.17 и п.18 указанного Положения предусматривают, что за счет государственного бюджета кредиты погашаются участникам ликвидации последствий чернобыльской аварии, а также сумма процентных начислений для всех категорий получателей, а для остальных категорий источником погашения кредита являются бюджеты соответствующих административно-территориальных единиц.

- Некоторые главные финансовые управления районных советов в отчете об исполнении бюджета административно-территориальной единицы по всем компонентам согласно бюджетной классификации не отразили фактических расходов на погашение льготных кредитов в 2006 году в сумме 1954,3 тыс. леев, а также фактических расходов и кредиторской задолжен-

¹⁷ Постановление Правительства №1150 от 22.10.2007 «О выделение финансовых средств».

ности в сумме 7889,6 тыс. леев, по состоянию на 31.10.2007.

- Несмотря на то, что п.4 Постановления Правительства №1146 предусматривает, что органы местной публичной администрации и соответствующие финансовые учреждения, ежемесячно до 5 числа месяца, следующего за отчетным периодом, должны представлять Министерству финансов информацию о ходе выполнения указанного постановления, в период 30.06.2006–2007 (9 месяцев), АО «Banca de Economii» не представило соответствующую информацию. В отдельных случаях, с опозданием представляли информацию КБ «Energbank» АО, КБ «Investprivatbank» АО, Главные управления финансов Унгень, Кэлэрашь, Сорока, Примэрии мун. Кишинэу и др.

Анализ

Допущенные нарушения были обусловлены:

- выдачей гарантий по льготным кредитам без установления приемлемого срока действия для представления в финансовые учреждения;

- несоблюдением некоторыми должностными лицами публичных органов власти и финансовых учреждений Закона №190-ХІІІ;

- неведением соответствующего учета секретарями комиссий заявлений, составленных протоколов заседаний, регистра учета гарантий, предоставленных соответствующими публичными органами, и кредитов, выданных получателям, а также сумм, которые следует погасить, и, при необходимости, других документов;

- откладыванием некоторыми специальными комиссиями по рассмотрению заявлений потенциальных получателей кредитов органов местной публичной администрации от двух месяцев до одного года процесса рассмотрения заявлений на получение необходимых гарантий для получения льготных кредитов;

- несоответствием законодательства, что позволило специальным комиссиям направить предложения о предоставлении гарантий на льготные кредиты лицам, обеспеченным жилой площадью;

- длительным рассмотрением заявлений, в среднем этот период длился от двух месяцев до более одного года (филиалы АО «Banca de Economii» мун. Кишинэу, г. Теленешть, г. Орхей и др.);

- непредставлением органами местной публичной администрации МФ, на этапе разработки проекта Закона о бюджете на соответствующий год, соответствующих расчетов для погашения суммы кредитов, полученных под гарантию органов местной публичной администрации, тем самым затруднив прогнозирование данных расходов в государственном бюджете;

- не определением МФ специфики ведения бухгалтерского учета задолженностей перед финансовыми учреждениями по льготным кредитам, предоставленным под гарантию органов местной публичной администрации и полагающимся процентным начислениям.

Рекомендации Правительству:

- *предоставить методическую и консультативную помощь органам местной публичной администрации в части выполнения Постановления Правительства №1146;*

- *обосновать необходимость бюджетных средств для погашения льготных кредитов, для исключения финансовых рисков касательно исполнения Постановления Правительства №1146;*

- *разработать методологию ведения бухгалтерского учета льготных кредитов, предоставленных на основании гарантии выданной органами местной публичной администрации.*

II.1.2.9. Сельское, лесное, рыбное и водное хозяйство

Сельское хозяйство

Министерство сельского хозяйства и пищевой промышленности (2006-2007)

Резюме

Контроль за использованием публичных финансовых средств, в том числе бюджетов основанных на программах и достижениях, а также за порядком управления публичным имуществом в сельскохозяйственной отрасли за период 2006 и 2007 свидетельствует о низком уровне финансовой дисциплины и ответственности исполнителей бюджета, что обусловило наличие некоторых нарушений и неточностей при планировании и использовании публичных средств, выраженных в: завышении некоторых запланированных расходов; превышение установленных лимитов расходов; допущение дебиторской и кредиторской задолженности с просроченным сроком исковой давности; перераспределение некоторых средств в пользу центрального аппарата Министерства сельского хозяйства и пищевой промышленности (МСХПП); отвлечение публичных средств на сроки превышающие действующие требования; несоответствующее применение некоторых тарифов и др.

Не обеспечена в полной мере эффективная и качественная реализация 19 проектов в 2006 году и, соответственно, 23 проектов в 2007 году в области сельского хозяйства, бюджеты которых основывались на программах и достижениях. Следует отметить, что некоторые утвержденные показатели мониторинга не определяют цели указанные в программе, а произведенные изменения в сторону увеличения объемов финансирования не обеспечивают добавочную стоимость соответствующим программам. МСХПП не проводит достаточный мониторинг процесса реализации бюджетов основанных на программах, из-за чего не располагает точными данными об эффективном использовании бюджетных средств.

В отчете о накоплении и использовании средств Фонда поощрения культиви-

рования орехоплодных культур были указаны ошибочные данные относительно объемов ассигнований и фактических расходов по соответствующим направлениям. Аналогичные ситуации были установлены и в отчетах о выполнении некоторых программ, составленных и представленных Министерству финансов МСХПП, данные которых значительно отличаются от данных по фактическим расходам, зарегистрированным получателями.

Контекст

Согласно годовым законам о бюджете¹⁸, для финансирования сельского хозяйства посредством МСХПП в 2006 и 2007 гг. были предусмотрены ассигнования в сумме 370,9 млн. леев и, соответственно, 642,4 млн. леев, фактически исполненные на уровне 93,7% и, соответственно, 99,7%.

На 86,3% от общих фактических расходов МСХПП исполнены расходы по группе «Сельское, лесное, рыбное и водное хозяйство».

Контроль был сосредоточен на использовании публичных финансовых средств для реализации различных программ в сельскохозяйственной отрасли, будучи проверены объемы ассигнований и расходы, исполненные центральным аппаратом МСХПП и некоторыми подведомственными учреждениями в размере около 85% от объемов ассигнований, полученных МСХПП от основного компонента государственного бюджета.

Основные констатации

Относительно законодательства в контексте, в котором действуют некоторые учреждения:

- МСХПП не проводит постоянный мониторинг изменений касающихся структуры и деятельности подведомственных учреждений и, соответственно не направляет Правительству в установленные сроки, соответствующие предложения по приведению нормативных актов в соответствии с требованиями. В результате список предприятий, учреждений и орга-

¹⁸ Закон о государственном бюджете на 2006 год №291-XVI от 16.11.2005 и Закон о государственном бюджете на 2007 год №348-XVI от 23.11.2006.

низаций, подведомственных МСХПП, не актуализирован и не соответствует реальности. Некоторые учреждения не были включены в список подведомственных МСХПП учреждений. Название отдельных предприятий отличается от названий указанных в постановлениях Правительства. Не назначен центральный орган Государственных санитарно-ветеринарных инспекций. Приказом МСХПП, были созданы предприятия не соответствующие требованиям Закона о государственном предприятии №146-ХІІІ от 16.06.1994 (далее – Закон №146-ХІІІ), в том числе Государственное предприятие «Главное управление исследований, образования и профессионального формирования», выполняющее основные обязанности полагающиеся отраслевому управлению любой центральной публичной власти патронирующей подведомственные учреждения согласно профилю, а содержание персонала косвенно реализуется за счет государственного бюджета – компонента «Специальные средства».

О средствах используемых для содержания центрального аппарата МСХПП:

- При планировании расходов на услуги связи и почтовые услуги и на аренду транспортных средств и содержание собственных транспортных средств не учитывался лимит (нормы) расходов, утвержденный нормативными актами. В результате допущено завышенное планирование соответствующих расходов. Так расходы на услуги связи и почтовые услуги были превышены в 2006 году на 100,3 тыс. леев, а в 2007 году – на 80,5 тыс. леев, а по аренде транспортных средств и содержание собственных транспортных средств за отчетный период – на 300,1 тыс. леев, из которых в 2006 году – 25,8 тыс. леев, а в 2007 году – 274,3 тыс. леев.

- При исполнении расходов центральный аппарат МСХПП проигнорировал требования законодательства, в результате чего в 2006 году превышение по смете расходов составило 90,8 тыс. леев, и в 2007 году - 44,7 тыс. леев.

- В некоторых случаях назначение некоторых средств было пересмотрено в

пользу центрального аппарата МСХПП. Такие расходы составили 309,9 тыс. леев.

- Превышение лимитов расходов, в том числе по компоненту «Специальные средства» допустили и некоторые подведомственные учреждения: Колледж животноводства и ветеринарной медицины, Брэтушень - 816,7 тыс. леев, Аграрно-технический колледж, Светлый – 291,5 тыс. леев.

- Допущено превышение на 1707,0 тыс. леев и при исполнении расходов за счет капитальных вложений финансируемых в 2006 году Республиканскому ветеринарно-диагностическому центру, мун. Кишинэу для строительства лаборатории по испытанию продуктов животного происхождения.

Об администрировании средств, основанных на программах и конечном результате:

В 2006 году, бюджет для сельскохозяйственной отрасли был запланирован по программам и достижениям, реализовав тем самым прямую связь доходов и расходов с программами и мероприятиями, в соответствии с бюджетной политикой и программой Правительства. Согласно Приложению Правительства №3 к Закону №291-ХVІ, выделенные в сумме 243,8 млн. леев средства были распределены на реализацию 18 программ и 2 мероприятий. В 2007 году на реализацию 20 программ было выделено 474,3 млн. леев (в 1,9 раз больше по отношению к 2006 году).

В результате контроля за выполнением показателей, мониторингом программ, подпрограмм и использованием выделенных средств, установлены некоторые нарушения и недостатки:

- Невыполнение показателей эффективности запланированных в рамках программы в области образования (3 программы): стоимость подготовки одного учащегося за счет бюджетных средств (превышенная на 4129 леев в 2006 году и на 2782 леев – в 2007 году); количество выпускников; стоимость подготовки одного студента; содержание одного студента; процент выпускников; количество обученных мастеров; количество зачис-

ленных на учебу. Это обусловлено как неточной оценкой на этапе планирования, так и осуществлением завышенных текущих расходов для поддержания учебного процесса.

- Завышение финансирования некоторых программ без внесения соответствующих законных изменений в Приложение №3 к Закону №291-XVI и без пересмотра показателей эффективности (Программа №660 «Диагностика и профилактика заболеваний у животных»: ассигнования на 2007 год увеличились на 1550,5 тыс. леев).

- Внесенные МСХПП изменения в сметы расходов некоторых получателей средств выделенных из бюджетов основанных на программах, не соответствуют назначениям утвержденным в Приложениях №3 к Законам о государственном бюджете на 2006 и 2007 гг. В соответствии с изменениями внесенными в бюджет Программы №660, средства первоначально выделенные Республиканскому ветеринарно-диагностическому центру для приобретения оборудования были перераспределены для капитального ремонта лаборатории (6445,0 тыс. леев), на командировки (50,0 тыс. леев) и для оплаты товаров и услуг (158,0 тыс. леев). В 2007 году, сумма в 19492,0 тыс. леев была перенаправлена на ст.241 «Капитальные вложения», для той же лаборатории, а в отчете о выполнении программы указанные расходы включены в раздел «Приобретение оборудования».

- МСХПП не осуществляет соответствующий мониторинг процесса реализации бюджетов основанных на программах, поэтому, из-за специфического порядка отчетности фактических расходов централизованных закупок и др., не располагает конкретными данными об эффективном использовании бюджетных средств. В этой связи приводим пример, когда в 2006 году для реализации Субпрограммы «Восстановление поголовья рогатого скота» в рамках Программы №680, недоосвоенными остались средства в сумме 451,0 тыс. леев (при нереализованных 2 объектах), находящиеся на счете ГП «Республиканский центр по разведению и воспроизвод-

ству животных», хотя в отчете о реализации программы данная сумма указана как освоенная. Аналогичные ситуации отмечаются и при исполнении других программ и субпрограмм.

- В нарушение требований заключенных договоров, некоторым экономическим агентам за счет программ, была осуществлена предоплата финансовых средств на срок более 30 дней от даты поступления денежных средств на казначейский счет. В результате проведенных встречных проверок рассчитанные и перечисленные в бюджет финансовые санкции составили 42,2 тыс. леев, а также поставлены медикаменты на сумму остатка в размере 2129,2 тыс. леев.

- Касательно некоторых субпрограмм проведена неверная оценка расходов и осуществлено неэффективное использование выделенных средств. В 2007 году, для выполнения Субпрограммы «Искусственное оплодотворение животных» в рамках Программы №680, были предусмотрены финансовые средства в сумме 4,4 млн. леев, использовав фактически 4,8 млн. леев (за счет остатка использованного в конце 2006 года). На фоне превышения установленных лимитов показателей стоимости, задачи субпрограммы не были реализованы. Так, фактически, было закуплено 234 тонны жидкого азота против запланированных 320 тонн. Не реализован показатель, касающийся производства семенного материала - 0,25 тыс. посевных единиц против запланированных 600 тысяч.

Относительно Фонда субсидирования сельхозпроизводителей на 2007 год

В соответствии с требованиями Закона о государственном бюджете на 2007 год был утвержден Фонд субсидирования сельскохозяйственных производителей на 2007 год в сумме 465,3 млн. леев.

Уровень финансирования субсидированных отраслей составил от 84,7% до 103,8%.

В процессе использования средств фонда допущены следующие отклонения:

- Положение о порядке использования средств фонда субсидирования сельскохозяйственных производителей, ут-

вержденное Постановление Парламента №15-XVI от 09.02.2007 (далее – Постановление Парламента №15-XVI), не предусматривает все обстоятельства, которые могут возникнуть при исчислении субсидий, а МСХПП не разработало правила, указания для правильного расчета субсидий.

- Не реализованы запланированные показатели эффективности по некоторым разделам: «субсидирование производителей сахарной свеклы», «субсидирование производителей табака», «стимулирование производства посадочного материала и создания плодовых насаждений», «субсидирование животноводческого сектора».

- Не были в точности соблюдены требования Постановления Парламента №15-XVI касательно направления использования средств. Так, без внесения соответствующих изменений, финансовые средства, предназначенные для субсидирования производителей сахарной свеклы в сумме 1386,8 тыс. леев были использованы для субсидирования сельскохозяйственных работ.

- Некоторые экономические агенты не представили полного пакета документов необходимого для получения субсидий. В отдельных случаях, МСХПП не были представлены документы, подтверждающие целевое использование выделенных для субсидирования средств.

- Не достигнуты запланированные показатели в результате предоставления субсидий. На 2007 год было запланировано создание плодовых насаждений на площади 4100,0 га и субсидирование этих работ, тогда как согласно протоколам рассмотрения заявлений экономических агентов, получивших субсидии, было установлено, что общесубсидированная площадь составила 1867,53 га, или на 2232,47 га меньше по сравнению с запланированными требованиями.

- Для субсидирования приобретения племенных животных не были соблюдены требования Положения, утвержденного Постановлением Парламента №15-XVI. Так, 27 экономическим агентам было выделено субсидий на сумму 1873,5 тыс. леев, в отсутствие представленных ими до-

говоров о страховании животных. За отчетный период из общего количества в 3017 племенных животных субсидированных при их приобретении, 150 голов скота (в том числе 2006 – 124 голов и в 2007 году – 26 голов) были отчуждены, направлены на убой до завершения срока их эксплуатации.

- Одновременно с внесением изменений в Постановление Парламента №15-XVI, не было изменено Положение о порядке использования средств субсидирования сельскохозяйственных производителей, утвержденное Постановлением Правительства №900 от 08.08.2007, а некоторые органы местного публичного управления не осуществили контроль за соблюдением требований субсидирования, хотя, в соответствии с п.11 указанного Положения, они являются ответственными за правильность определения площадей сельскохозяйственных земель, за использование по назначению субсидий и за возврат сумм субсидий, не используемых в установленные сроки. В результате некоторые физические и юридические лица 14 районов не засеяли 19,2 тыс. га, нарушив тем самым условия, предусмотренные в указанном Положении. Вопреки данному факту, данные физические и юридические лица необоснованно получили субсидии только на работы по подготовке почвы 1923,4 тыс. леев. Исходя из предписаний п.1 и п.10 вышеуказанного Положения, получатели, не выполнившие работы по засеву земли озимыми культурами должны были вернуть МСХПП полученную субсидию.

О формировании и использовании Специального фонда поощрения культивирования орехоплодных культур (СФПКОК):

- В 2006 году между МСХПП и Таможенной службой не существовало взаимодействия в аспекте аккумулирования доходов СФПКОК. В результате отчисления в фонд составили на 1445,8 тыс. леев меньше по сравнению с объемом экспорта согласно таможенным декларациям соответствующих экономических агентов.

- МСХПП и Административный совет СФПКОК не осуществляют должный

мониторинг направлений развития СФПКОК, по причине необеспечения эффективного использования средств по направлениям, предусмотренным в Положении о порядке создания и направления использования Фонда поощрения культивирования орехоплодных культур, утвержденного Постановлением Правительства №189 от 05.03.2001. Одновременно, в отчете о взыскании и использовании средств фонда за 2006 год были отражены ошибочные данные относительно объема ассигнований и фактических расходов по направлениям использования.

• За отчетный период, МСХПП не взаимодействовало с Административным советом Национального фонда экологии (НФЭ), в целях эффективного использования средств выделенных в СФПКОК. В результате, 3 экономических агента получили ассигнования из обоих фондов, общая сумма которых составила 6688,6 тыс. леев, в том числе 2323,0 тыс. леев – из НФЭ 4365,6 тыс. леев – из СФПКОК.

Анализ

Допущенные нарушения и недостатки обусловлены:

- несоблюдением некоторыми ответственными лицами законодательных и нормативных актов;
- отсутствием в МСХПП органа наделенного функцией администрирования и надзора использования бюджетных средств основанных на программах и достижениях, предоставленных сельскохозяйственным производителям субсидий и гуманитарной помощи, а также отсутствием стратегии получения прогнозируемых показателей, что обуславливает несвоевременное принятие соответствующих мер для реализации поставленных задач;
- несоответствующим планированием средств, несовершенством разграничения показателей эффективности и системы отчетности о выполнении программ и запланированных показателей;
- несовершенством некоторых нормативных актов.

Рекомендации Правительству:

- *Пересмотреть п.2 Положения о порядке создания и направления использования Фонда поощрения культивирования*

орехоплодных культур, утвержденного Постановлением Правительства №189 от 05.03.2001, состав совета Фонда и включение в него представителя Таможенной службы.

II.1.2.10. Охрана окружающей среды и гидрометеорология

Министерство экологии и природных ресурсов и некоторые подведомственные учреждения

Резюме

Аудит выявил наличие некоторых ошибок в финансовых положениях Министерства экологии и природных ресурсов (МЭПР) и некоторых подведомственных учреждений; случаи несоблюдения бухгалтерского учета в соответствии с учетными политиками; грубые нарушения использования финансовых средств; отклонения от законодательных рамок проведения закупок за счет публичных средств, а также в некоторых других случаях; негативные аспекты по всем составляющим системы внутреннего контроля; отклонения от институциональных рамок. В итоге:

- Отказано в выражении аудиторского мнения по завершённым финансовым положениям Национального экологического фонда (НЭФ) и финансовых положениях, по которым составлена отчетность в конце 2007 бюджетного года, и о Консолированном финансовом отчете МЭПР. Это означает, что влияние ограничения области применения аудита столь существенно, что контролеры/аудиторы не смогли получить достаточные и адекватные аудиторские доказательства, для выражения аудиторского мнения о финансовых отчетах;
- Отрицательное аудиторское мнение о Финансовом отчете центрального аппарата МЭПР, что свидетельствует о несоответствии финансовых положений применяемым требованиям;
- Условное аудиторское мнение (квалифицированное) путем ограничения сферы применения аудита о Финансовом отчете Государственной экологической инспекции (ГЭИ), то есть в процессе аудиторского задания возникли сомнения от-

носителем некоторых финансовых положений, отраженных в Отчете, но которые не сказываются отрицательно на ее финансовом положении;

- Безусловное аудиторское мнение с пояснительным параграфом о Финансовом отчете Государственной гидрометеорологической службы (ГГС), в силу выявления определенных неточностей в Отчете, которые предстоит выяснить.

- Безусловное аудиторское мнение, выражено только о Финансовом отчете Института экологии и географии (ИЭГ), который не консолидирован в Сводном отчете МЭПР, а в Сводном отчете АНМ.

По причине не выполнения МЭПР, ГЭИ и ТС эффективных мер по поступлению сборов за загрязнение, в 2007 году в НЭФ не собрано средств на сумму 2050,2 тыс. леев.

Из-за отсутствия контроля со стороны руководства административного совета НЭФ, который согласно п.16 Положения об экологических фондах, утвержденного Постановлением Правительства №988 от 21.09.1998 (далее – Постановление Правительства №988), несет ответственность за использование средств НЭФ на цели, не предусмотренные указанным положением, а также в силу его безответственности, в 2006-2007 годах 16 экономическим агентам необоснованно перечислено денежных средств на сумму 3745,0 тыс. леев (от 100,0 тыс. леев до 420,0 тыс. леев одному экономическому агенту).

Материалы о законности выделения и использования средств Национального экологического фонда Министерством экологии и природных ресурсов и местными экологическими фондами Государственной экологической инспекции переданы ЦБЭПК для рассмотрения в пределах компетенции, а о результатах аудита проинформирована и Генеральная прокуратура.

Контекст

Счетная палата провела в МЭПР и 3 из 5 подведомственных учреждений – ГЭИ; ГГС и ИЭГ аудиты соответствия за период 2007 года. Аудиты были нацелены на рассмотрение финансовых положений,

проверку накопления средств, порядка использования средств НЭФ и местных экологических фондов (МЭФ).

Основные констатации

В результате аудита, проведенного в центральном аппарате МЭПР и подведомственных учреждениях, выявлены отклонения от институциональных рамок, недостатки, упущения и нарушения в использовании публичного имущества и финансовых средств, а именно:

- МЭПР не предприняло меры по приведению списка подведомственных учреждений в соответствие с правовыми рамками, а в итоге список учреждений не актуализирован и не соответствует действительности:

- *одно и то же учреждение в различных нормативных и законодательных актах фигурирует под 3 разными названиями. В том числе:*

- Закон №1515-XII от 16.06.1993¹⁹ (далее – Закон №1515-XIII) – Национальный институт экологии;

- Постановление Правительства №573 от 13.06.2005²⁰ (далее – Постановление Правительства №573) – Национальный институт экологии «INECO»;

- Постановление Правительства №1326 от 14.12.2005²¹ – Институт экологии и географии.

- *Бюро по биоразнообразию, хотя действует в качестве учреждения, подведомственного МЭПР:*

- не зарегистрировано в установленном порядке в Регистре данных о центральных отраслевых органах публичного управления и органах местного публичного управления;

- не фигурирует в качестве структурной составляющей МЭПР в Постановлении Правительства №573.

- В аналитических расчетах по оплате труда ошибочно отнесена сумма 29,1 тыс. леев, которая фактически представляет

¹⁹ «Об охране окружающей среды»

²⁰ «Об утверждении структуры, предельной штатной численности и Положения о Министерстве экологии и природных ресурсов»

²¹ «О мерах по оптимизации инфраструктуры сферы науки и инноваций»

собой расходы по выплате пособий на больничный отпуск.

- Необоснованно осуществлены расходы на содержание центрального аппарата МЭПР на сумму 79,6 тыс. леев за счет средств НЭФ (на оплату услуг, выполненных МЭПР) и на сумму 88,0 тыс. леев – за счет ГЭИ (на оплату труда 3 человек, которые исполняли должностные обязанности в центральном аппарате МЭПР).

- В бухгалтерском учете отсутствуют первичные документы, обосновывающие отнесение к расходам бензина, приобретенного из бюджетных средств.

- Подконтрольный субъект не обеспечил тождественность данных аналитического учета, оборотов и остатков по счетам синтетического учета, а также тождественность дебиторских и кредиторских оборотов и остатков на первое число каждого месяца, чем была нарушена ст.15 (1) с) Закона о бухгалтерском учете.

Аудирование доходов и расходов НЭФ выявило, что в 2007 году получено доходов на сумму 57345,4 тыс. леев, или на 3245,4 тыс. леев больше уточненного плана (54100,0 тыс. леев), что на 15,3% больше, чем в 2006 году.

Расходы НЭФ были уточнены на сумму 64843,4 тыс. леев – для финансирования природоохранных проектов и классифицированы по 7 разделам. Совет, не учитывая уточненные на эти цели расходы, утвердил для исполнения 372 проекта на сумму 67505,8 тыс. леев, или на 2662,4 тыс. леев больше уточненной суммы.

Хотя законодательные рамки не предусматривали создание структуры, наделенной функциями по исполнению постановлений административного совета НЭФ, МЭПР образовало Службу учета и контроля НЭФ, уполномоченную подобными функциями, которая состояла из 3 человек, принятых на работу в ГЭИ и необоснованно подчинявшихся непосредственно министру экологии и природных ресурсов; данная структура была неспособна обеспечить выполнение поставленных задач в условиях законного и эффективного использования публичных финансовых ресурсов и осуществление всех проектов, утвержденных в области охраны окружающей среды.

Аудит доходов НЭФ выявил, что в нарушение законоположений не были осуществлены отчисления доходов МЭФ в полном объеме, вследствие чего не было перечислено 174,2 тыс. леев. Из-за того, что МЭПР, ГЭИ и ТС не предпринимали эффективных меры по взысканию сборов за загрязнение, в НЭФ недопоступило 1876,0 тыс. леев, а всего недопоступило средств в размере 2050,2 тыс. леев.

Вследствие анализа финансирования проектов, утвержденных в 2007 году, представленного административным советом НЭФ, установлено, что 25,0% проектов, предусмотренных для финансирования, не были профинансированы и не были осуществлены. Общая сумма недофинансирования составила 17010,3 тыс. леев, в том числе по проектам, утвержденным на 2007 – 12783,0 тыс. леев; часть средств фонда была отвлечена и на другие цели, кроме предусмотренных планами финансирования. **Выявлено, что в 2007 году к выпискам с казначейского счета НЭФ по расходам не были приложены 12 платежных поручений, на основании которых 10 хозяйствующим субъектам перечислено денежных средств на сумму 2290,0 тыс. леев.**

Учитывая отсутствие документов, на основе которых осуществлены трансферты из НЭФ, аудит соответствия сделок, совершенных с этими экономическими агентами, проводился на базе документов, представленных третьими лицами (Министерство финансов). В результате аудиторского получения полученных документов и проведения встречных проверок хозяйствующих агентов, выявлены сомнительные перечисления денежных средств. Так, **денежные средства в сумме 2290,0 тыс. леев перечислены с нарушением ст.86 (1) Закона №1515-ХІІ и п.15 Положения «Об экологических фондах», утвержденного Постановлением Правительства №988, в отсутствие проектов, предложенных для финансирования из средств НЭФ, решения Совета и договоров, заключенных в установленном порядке.** Перечисленные средства зарегистрированы на фактические расходы в отсутствие отчетов о выполнении работ и

использованных средствах. В аналитическом учете эти средства необоснованно отражены в расчетах с экономическими агентами - законными получателями средств НЭФ, при этом были искажены как дебиторские, так и кредиторские задолженности, зарегистрированные на их аналитических счетах. В платежных поручениях, на основании которых осуществлялись переводы денежных средств экономическим агентам, указаны проекты и контракты законных получателей средств НЭФ или же несуществующие проекты и контракты. При отчислении средств в аналитическом отчете указывались проекты и контракты, не совпадавшие с указанными в платежных поручениях.

Учитывая данную зону риска и тот факт, что НЭФ не был проверен в 2006 году, методом выборки проверены некоторые перечисления, осуществленные и в 2006 году, вследствие чего выявлены такие же нарушения. В банковских выписках отсутствовали платежные поручения, на основании которых экономическим агентам перечислено средств НЭФ в размере 1455,0 тыс. леев, без решения Совета, в отсутствие проектов и контрактов, заключенных в установленном порядке.

Банковские документы, согласно с которым хозяйствующим субъектам необоснованно перечислялись средства НЭФ, подписаны руководителем Управления финансов и бухгалтерского учета МЭПР, который в нарушение ст.22(1) и ст.25 Закона о бухгалтерском учете осуществлял записи в Главной книге НЭФ за 2006-2007 годы карандашом, допуская и необоснованные исправления.

В результате встречных проверок, проведенных у ряда экономических агентов, которые необоснованно воспользовались средствами НЭФ, установлено, что перечисленные им средства использовались в интересах фирм, а часть средств использована в виде наличных.

Также без наличия решения Совета средства НЭФ в размере 135,7 тыс. леев перечислены 5 хозяйствующим субъектам для закупки товаров и услуг, которые вопреки ст.15 и ст.16 Закона о бухгалтерском

учете не были оприходованы в бухгалтерском учете, а уплаченные средства были отражены непосредственно на расходах.

Аналогичная ситуация выявлена и в плане использования ГЭИ средств МЭФ. На начальном этапе аудита отсутствовали регистры и первичные бухгалтерские документы, на основании которых составлен Отчет о поступлении и использовании средств МЭФ. В бухгалтерском учете отсутствовали первичные документы, согласно которым осуществлены перечисления от МЭФ на сумму 2785,4 тыс. леев. Аудит по этому Отчету проведен на основании информации, предоставленной Министерством финансов.

Вследствие аудирования документов, полученных из Министерства финансов, и встречных проверок, проведенных у некоторых экономических агентов, установлено, что часть средств перечислена им без первичных документов о получении этих грантов (проект, контракт, решение местного совета, обращение). Перечисленные средства использовались для текущих нужд хозяйствующих субъектов, получивших их; эти средства использовались также и в виде наличных для погашения задолженностей перед различными физическими и юридическими лицами. В бухгалтерском учете отсутствуют акты о выполнении работ, при этом средства зарегистрированы в фактических расходах в отсутствие первичных документов.

Из МЭФ перечислено средств на сумму 350,0 тыс. леев 2 фирмам, которые необоснованно воспользовались и средствами из НЭФ в размере 500,0 тыс. леев.

В контексте вышеизложенного, лица, ответственные за формирование и использование средств НЭФ и МЭФ, грубо нарушили действующее законодательство. Аудирование финансовых положений в Государственной экологической инспекции показало следующее:

- Допущено превышение фактических расходов по сравнению с суммами, уточненными в смете расходов по специальным средствам (средства, полученные от НЭФ), для приобретения основных средств на 637,3 тыс. леев и для текущего ремонта – на 52,8 тыс. леев, вследствие

чего на 01.01.2008 кредиторская задолженность увеличилась на 953,2 тыс. леев.

- 5 приобретенных автомобилей на сумму в 511,4 тыс. леев неправильно отражены в подстатье «Канцелярские принадлежности, материалы и предметы для хозяйственных целей», что привело к искажению данных о размере основных средств и размере запасов материалов, нарушив т.с. ст.15 (1) от Закона о бухгалтерском учете.

- В нарушение п.46 Инструкции №85, объем работ по капитальному ремонту в размере 1514,2 тыс. леев, не был передан Управлению зданиями Правительства, на балансе которого находится здание, для регистрации в бухгалтерском учете на увеличение стоимости здания, а расходы на сумму 125,7 тыс. леев по капитальному ремонту, проведенному в Центре экологических исследований Экологического агентства Кахул, не были отражены на увеличении стоимости здания, зарегистрированного на балансе ГЭИ.

Вследствие аудита, проведенного в Государственной гидрометеорологической службе, установлено, что:

- Допущен перерасход по интегрированной смете расходов на сумму 257,6 тыс. леев, что вызвано несоблюдением законодательных рамок и превышением норм, установленных для оплаты труда (216,0 тыс. леев), возмещением расходов на служебные командировки (28,0 тыс. леев) и расходов на содержание транспортных средств (13,6 тыс. леев).

- Осуществлены расходы по оплате труда без соблюдения правовых рамок на сумму 127,6 тыс. леев.

- Не отнесено на увеличение стоимости основных фондов 109,0 тыс. леев (стоимость работ по капитальному ремонту объекта недвижимости), что привело к уменьшению на эту же сумму стоимость основных средств, зарегистрированных в балансе исполнения бюджета по состоянию на 01.01.2008.

- Руководство ГГС перечислило предоплату за товары и услуги двум фирмам из Финляндии и Российской Федерации на сумму 1786,6 тыс. леев и 1258,5 тыс. леев, соответственно; при этом были

превышены сроки выполнения обязательств, установленные ст.55(53) (2) Закона №847-ХІІІ, на 9 месяцев и соответственно на 14 месяцев.

В результате аудита в Институте экологии и географии установлено следующее.

- В нарушение ст.4 Закона №1166-ХІІІ и ст.67 Закона №96-ХІVІ, ИЭГ закупил материальные ценности на сумму 254,7 тыс. леев без проведения процедуры закупки и заключения контрактов в установленном порядке; при этом закуплено однотипных товаров на сумму 169,0 тыс. леев с разделением закупки по четырем отдельным контрактам.

- Без соблюдения ст.15 (1) b) и c) Закона о бухгалтерском учете ИЭГ списал в убыток материальные ценности стоимостью 24,8 тыс. леев на момент приобретения.

- Уменьшен износ основных средств на 85,9 тыс. леев, без обеспечения достоверности этих данных, отраженных в балансе исполнения бюджетов центральных и местных публичных органов за счет основных доходов/расходов по состоянию на 01.01.2008.

Вышеуказанное свидетельствует о том, что аудит соответствия, проведенный в МЭПР и некоторых подведомственных учреждениях, выявил недостатки и упущения в использовании публичных средств и публичного имущества, что требует некоторых мер по реформированию финансового менеджмента (особенно при использовании средств НЭФ и МЭФ).

Анализ

Выявленные нарушения обусловлены:

- неадекватным функционированием системы внутреннего контроля, отсутствием четкого определения обязанностей каждого работника в процессе использования публичных средств;

- необеспечением ведения бухгалтерского учета в соответствии с законодательными нормами;

- неправильным применением законодательства при оплате труда, закупке товаров и услуг;

▪ безответственностью должностных лиц МЭПР за использование публичных финансовых средств;

▪ отсутствием постоянного контроля со стороны административных советов НЭФ и МЭФ за законным и эффективным использованием их средств.

Предпринятые меры:

• **Министерство экологии и природных ресурсов** оценило и отразило в бухгалтерском учете книги и периодические издания стоимостью 890,5 тыс. леев, опубликованные за счет НЭФ.

• **Государственная гидрометеорологическая служба:**

- приказами директора Службы, начиная с 01.01.2008, отменены надбавки, доплаты и пособия, выплачиваемые некоторым работникам в нарушение законодательства;

- в бухгалтерском учете увеличена начальная стоимость оборудования для установки автоматизированных метеорологических станций на 367,7 тыс. леев.

• **Институт экологии и географии** отразил в бухгалтерском учете износ основных средств на сумму 85,9 тыс. леев.

Требования и рекомендации

Министерству экологии и природных ресурсов и подведомственным учреждениям:

- *принять конкретные и эффективные меры по устранению установленных нарушений и недостатков, в том числе вернуть средства НЭФ и МЭФ (перечисленные некоторым экономическим агентам с нарушением законодательства) с применением в соответствии с действующим законодательством дисциплинарных санкций в отношении должностных лиц, допустивших нарушения при использовании финансовых средств и публичного имущества;*

- *установить и поддерживать в Министерстве и указанных учреждениях систему финансового менеджмента и контроля, основанную на ответственности, способную обеспечить выполнение ее целей в условиях экономного и эффективного использования публичных финансовых ресурсов и, особенно, средств НЭФ и МЭФ.*

Министерству финансов:

- *проводить мониторинг использования по назначению публичных средств, выделенных МЭПР и подведомственным учреждениям, в частности, средств НЭФ и МЭФ.*

Правительству:

- *унифицировать в законодательных и нормативных актах правильное название Института экологии и географии, а также включить Бюро по биоразнообразию в Перечень учреждений, подведомственных Министерству экологии и природных ресурсов.*

II.1.2.11. Прочие службы связанные с экономической деятельностью

Агентство земельных отношений и кадастра (АЗОК)

Резюме

Счетная палата, в результате проведенного аудита установила, что финансовые отчеты, в всех существенных аспектах, представляют достоверную и полную картину о финансовом состоянии АЗОК по состоянию на 31.12.2007; произведенные расходы, денежный поток и движение материального имущества за указанный год отражены в бухгалтерских документах и регистрах в соответствии с нормативными и законодательными актами.

Вместе с тем отмечено, что были установлены некоторые незначительные отклонения, в размерах, не превышающих допустимого уровня существенности, которые не повлияли на финансовую отчетность субъекта.

Контекст

Аттестационный аудит в АЗОК проведен в целях проверки годовых финансовых отчетов и подтверждения факта, что они составлены правильно, являются достоверными и представляют полную картину во всех существенных аспектах, а также и то, что они соответствуют требованиям законодательных и нормативных актов.

В процессе аудита применены нормы и процедуры, утвержденные Стандартами аудита Счетной палаты. Оценка системы

внутреннего контроля проведена путем оценки компонентов Модели COSO.

Аудиторские доказательства получены в соответствии с планом аудита, применяя выборочный метод, исходя из уровня существенности указанного в стандартах аудита Счетной палаты, и тестирования экономических операций субъекта, отраженных в финансовых отчетах АЗОК за 2007 год.

Констатации и выводы

Об исполнении бюджетных расходов:

Аудит был проведен по экономическим операциям касательно прямого управления АЗОК финансовых средств, финансируемых за счет основного компонента государственного бюджета, в сумме 2189,7 тыс. леев – на содержание аппарата АЗОК; 4209,8 тыс. леев – для приобретения участков земли под строительство железной дороги Кахул - Джурджулешть; 1349,5 тыс. леев – для работ по созданию базы данных «Электронная Молдова».

Проверка выборочным методом экономических операций за счет средств, выделенных из государственного бюджета, произведенных АЗОК в соответствии требованиями законодательных и прочих нормативных актов, было установлено, что случаев искажения финансовой отчетности АЗОК в размерах превышающих уровень существенности не выявлено. Выявленные нарушения не являются существенными и подлежат устранению:

- превышение фактических расходов над запланированными на 17,5 тыс. леев по статье «Оплата труда» обусловлено увеличением с 01.12.2007 тарифной ставки;
- превышение на 19,0 тыс. леев фактических расходов над выделенной суммой обусловлено удорожанием цен на коммунальные услуги (термознергия и вода).

Оценка системы внутреннего контроля:

• Несмотря на то, что система внутреннего контроля АЗОК функционирует, все же она нуждается в мониторинге и улучшении. «Оценка рисков» являясь наиболее уязвимым звеном системы внутреннего контроля, риски не определяются, их мониторинг не осуществляется и не уста-

новлен порядок управления ими. Не ведется журнал рисков.

• В деятельности службы внутреннего контроля установлены следующие нарушения: не разработаны Внутренние положения и стандарты контрольной деятельности, Этический кодекс работников; некоторые должностные инструкции требуют уточнений, с установлением конкретных и транспарентных задач, таким образом, чтобы отсутствие некоторых работников не повлияло на деятельность АЗОК в целом; не обозначена ответственность в части составления отчетности по нарушениям и мониторингу их исправления (отсутствуют соответствующие записи).

Анализ

Нарушения установленные в результате аудита публичного учреждения обусловлены:

- несоблюдением некоторых законоположений²² касающихся осуществления расходов за счет бюджетных ассигнований;
- несовершенством системы внутреннего контроля, выраженным отсутствием строгих процедур и соответствующего опыта работников субъекта.

В настоящее время учреждение приводит свои документы в соответствии с нормативными требованиями в области внутреннего контроля и аудита.

Рекомендации АЗОК:

• *принять меры по консолидации и развитию системы финансового менеджмента и внутреннего контроля, направленного на обеспечение адекватного выполнения задач, достоверности финансовых отчетов и соблюдение законодательных и нормативных актов посредством:*

- разработки процедур и положений по внутреннему контролю и внутреннему аудиту;
- выявления внутренних и внешних рисков с определением методов их управления.

²² Ст.13 (2) Закона о государственном бюджете на 2007 год №348-XVI от 23.11.2006.

II.1.3. Государственный долг и правительственные гарантии по внешним кредитам

Резюме

Порядок, в котором Министерство финансов управляло публичным долгом, обеспечил соблюдение предельных сумм утвержденных Парламентом.

Фактическая сумма **государственного долга** по состоянию на 31.12.2007 составила 12416,9 млн. леев (1097,0 млн. долл. США) и сократилась по сравнению с 31.12.2006 на **642,1 млн. леев (5,0%)**, однако в долларах США сумма долга увеличилась на **85,1 млн. долл. США**, или на 8,4%. Удельный вес расходов на обслуживание государственного долга в бюджетных налоговых доходах составляет **11,3%**, по сравнению с 13,6% зарегистрированными в 2006 году.

Несмотря на то, что макроэкономические показатели, касающиеся публичного долга указывают на снижение бремени долга и расходов на его обслуживание, задолженность экономических агентов рекредитованных за счет внутренних, внешних источников и из инвестиционных проектов перед Министерством финансов увеличилась, большая ее часть была с просроченным сроком погашения. Меры, предпринятые Министерством финансов по восстановлению в государственный бюджет ранее отвлеченных финансовых средств, не принесли ожидаемых позитивных результатов.

Предпринятые Министерством финансов действия по внедрению нового Закона о публичном долге, государственных гарантиях и государственном рекредитовании не обеспечили ее применимость во всех аспектах, нерешенными остались некоторые вопросы, касающиеся учета и отчетности по долгу, безопасности компьютеризированной информации.

Контекст

Контрольные мероприятия проведены в Министерстве финансов, которое уполномочено заключать договоры о государственных займах, выпускать государственные ценные бумаги, управлять и

осуществлять мониторинг внутреннего и внешнего государственного долга.

В рамках контроля были использованы некоторые элементы и техники аудита эффективности, а также рекомендации INTOSAI о проведении аудита публичного долга.

За отчетный период управление государственным долгом осуществлялось в условиях перехода на новое законодательство в данной области. Этот факт определил необходимость внедрения некоторых мероприятий характерных этапам перехода к новым законодательным рамкам, приравненным к передовым достижениям в данной области.

Констатации и выводы

- Министерство финансов не отчиталось по объему публичного долга Республики Молдова по состоянию на 31.12.2007, в соответствии с требованиями законодательства²³, из-за незавершения работ по регистрации задолженности административно-территориальных единиц по полученным кредитам, которые в большей степени включают задолженности по льготным кредитам, предоставленным некоторым категориям населения.
- Удельный вес государственного долга во внутреннем валовом продукте (далее - ППВ), по состоянию на 31.12.2007, составил 23,3%, что на 5,9% меньше по сравнению с 2006 годом и на 9,1% меньше по сравнению в 2005 годом. Данное снижение было обусловлено более высокими темпами роста ВВП в 2005-2007, по сравнению с темпами роста государственного долга.
- Уровень внешней задолженности (соотношение между суммой внешнего долга и ВВП) в последние годы сократился на 6,2 %, а внешнего государственного долга на душу населения в 2007 году, по сравнению с 2006 годом, увеличился на 14,3 долл. США (7,1%) , составив 2426 леев (214,3 долларов США), а по сравнению с 2005 годом - на 32,3 долл. США (17,7 %).

²³ Ст.9 (5) и (6) Закона о публичном долге, государственных гарантиях и государственном рекредитовании №419-XVI от 22.12.2006

- На остаток внешнего долга повлияло включение в запас новых кредитов и получение кредитов, по которым ранее были заключены договора в сумме 47,3 млн. долл. США, просроченных кредитов в сумме 10,7 млн. долл. США (неоплаченных и эшелонированных согласно Договору, подписанного кредиторами Парижского клуба, часть 2007 года) и изменение курса доллара США по отношению к остальным иностранным валютам, зарегистрированным в течение бюджетного года - 26,4 млн. долл. США.

- Проверки использования кредитов предоставленных Международной ассоциацией по развитию на финансирование Первого проекта кадастра и проекта Фонда инвестиций в здравоохранение свидетельствует, что полученные кредиты не были освоены в полном объеме и в сроках установленных в Кредитных соглашениях, что стало причиной продления проектов. Графики предоставлений в рамках обоих проектов показали замедление в достижении предложенных задач; при осуществлении закупок товаров и услуг в рамках внедрения проекта фонда инвестиций в здравоохранение были установлены неравномерные правила касательно процедуры закупки, а выявленные в некоторых примэриях факты утверждают, что работы по землеустройству проведенные в рамках внедрения Первого проекта кадастра не были качественными.

- Вышеизложенное свидетельствует о необходимости консолидации в рамках публичных учреждений способностей планирования и внедрения проектов, финансируемых внешними донорами, и повышением уровня транспарентности при их внедрении.

- На протяжении 2007 года, внутренний долг государства сократился на 41,5 млн. леев, или на 1,1%, по сравнению с началом 2007 года, и был меньше на 1,5 млн. леев по сравнению с лимитом установленным Законом №348-XVI. Изменение внутреннего государственного долга произошло за счет сокращения задолженности Правительства перед Национальным банком Молдовы на 160,0 млн. леев и увеличения

выпуска государственных ценных бумаг в сумме 118,5 млн. леев.

- Задолженность экономических агентов перед Министерством финансов по средствам отвлеченным из государственного бюджета составила 48,3 млн. долл. США, или на 7,4 млн. долл. США (18,1%) больше чем по состоянию на 31.12.2006. Задолженность с просроченным сроком погашения составила 25,7 млн. долл. США, или 53,2% от общей суммы задолженности по гарантиям перед Министерством финансов, что на 2,2% больше по сравнению с 2006 годом. Вместе с тем, согласно подрегистру внешнего государственного долга по состоянию на 31.12.2007, внешний долг экономических агентов гарантированный государством составлял 13,5 млн. долл. США, остаток которого не был утвержден Законом №348-XVI.

- На обслуживание государственного долга было израсходовано 1215,5 млн. леев, что на 8,7 млн. леев меньше по сравнению с предусмотренной в бюджете и на 27,6 млн. леев (2,3%) больше расхода за предыдущий период. Расходы на обслуживание внутреннего долга в 2007 году возросли по сравнению с 2006 годом на 253,9 млн. леев, или в 1,3 раза, что было обусловлено ростом процентной ставки на ГЦБ, проданных на аукционах. Удельный вес расходов по обслуживанию государственного долга в налоговых доходах государственного бюджета составляли 11,3%, по сравнению с 13,6% зарегистрированными в предыдущем году.

- По состоянию на 31.12.2007, задолженность экономических агентов рекредитованных за счет внутренних, внешних источников и инвестиционных проектов перед Министерством финансов составила 1174,1 млн. леев, включая 655,2 млн. леев (55,8%) – с просроченным сроком возмещения.

- Задолженность по рекредитованным займам числится за 110 экономическими агентами, в том числе: 21 предприятие, имеющее задолженность, замороженную до января 2008 года в сумме 72,8 млн. леев (6,2%); 26 предприятий с задолженностью в сумме 462,6 млн. леев (39,4 %) находятся в процессе банкротства; 6 предприятий

с задолженностью в сумме 35,9 млн. леев (3,1%) действуют в условиях соглашения меморандума; 32 предприятия с задолженностью в сумме 367,3 млн. леев (31,3%) участвуют в инвестиционных проектах и действуют в обычном режиме; задолженность 16 предприятий различных отраслей составляет 217,6 млн. леев (18,5%) и действуют в обычном режиме; 5 предприятий с задолженностью в сумме 3,8 млн. леев (0,3%) – потенциальные банкроты; 3 предприятия с задолженностью в сумме 5,1 млн. леев (0,4%) вычеркнуты из Государственного регистра предприятий, а по задолженности учет ведется в Министерстве финансов, ввиду того, что они находятся в судебном разбирательстве; КХП Бендеры с задолженностью в сумме 9,0 млн. леев (0,8%).

Рекомендации Правительству:

- активное и постоянное сотрудничество с международными финансовыми учреждениями и внешними донорами в целях получения финансирования от них по максимально выгодным условиям;
- соблюдение рекомендаций и показателей, определенных в базовых документах подписанных с международными финансовыми учреждениями;
- ежегодное отчитывание о полном объеме государственного долга Республики Молдова в соответствии с Законом №419-XVI;
- строгий мониторинг и применение мер по отношению к получателям средств государственного займа и/или государственных гарантий в целях выполнения в полном объеме и/или прекращения возникших договорных обязательств;
- обеспечение безопасности информации Государственных регистров в электронной форме, а также учета в Государственных регистрах публичного долга, государственных гарантий и государственного рекредитования учета всех прямых и условных обязательств Республики Молдова;
- разработка показателей эффективности управления публичным долгом, что способствовало бы эффективному управлению государственного долга, с определением приоритетов, сопряженных с допустимым уровнем риска.

II.2. Формирование и использование средств бюджета государственного социального страхования

Резюме

За отчетный период Национальная касса социального страхования (НКСС), в соответствии с полномочиями, сконцентрировала деятельность в целях улучшения администрирования и управления публичными финансами в процессе исполнения бюджета государственного социального страхования (БГСС), обеспечив реализацию требований Закона о бюджете государственного социального страхования на уровне 99,6% – по доходам и 99,1% – по расходам.

Отчет об исполнении БГСС за 2007 год разработан в соответствии с утвержденными требованиями и представляет финансовую информацию, основанную на учетных данных системы Государственного казначейства и данных периодической отчетности о реализации финансовых средств через НКСС. Указанный отчет, посредством обобщения показателей, представляет информацию, характеризующую финансовое положение, совокупность упорядоченных доходов по счетам БГСС, утвержденных в Бюджетной классификации и расходов в аспекте фондов, разъясняет движение денежных средств на счетах в начале и в конце отчетного периода.

В процессе исполнения доходов и осуществления расходов за счет средств БГСС выявлены некоторые отклонения от действующего законоположения.

Контекст

Среда, в которой НКСС в течение 2007 года осуществляла финансовый менеджмент БГСС, характеризовалась некоторыми изменениями, как в правовом аспекте, так и по сферам деятельности, основанными на консолидации государственной пенсионной системы. В правовом аспекте, приоритетным направлением в процессе реформы государственной пенсионной системы являются изменения и дополнения Закона о пенсиях государственного социального страхования.

Эволюция деятельности НКСС характеризуется обоснованностью расходов БГСС на средний и долгосрочный период, тем самым создавая бюджетное равновесие на основании детально разработанной программы, охватывающей различные области деятельности и содержащейся в ССПР на 2007-2009 гг..

Основные констатации

Об исполнении в целом БГСС

- Исполнение БГСС на 2007 год по доходам составило 5157,2 млн. леев и по расходам - 5244,5 млн. леев, или на 0,4% и, соответственно, 0,9% ниже уточненного уровня. **2007 бюджетный год завершён с превышением расходов над доходами в сумме 87,3 млн. леев (77,2% от предусмотренного).** Дефицит бюджета покрыт за счет доходов от продажи государственных ценных бумаг и свободного остатка денежных средств на счетах.

- Несмотря на то, что БГСС за 2007 год завершился дефицитом, свободные остатки денежных средств на счетах по состоянию на 01.01.2007, составили 577,0 млн. леев, а на 01.01.2008 – 531,0 млн. леев, в составе которого входил резервный фонд стоимостью 135,0 млн. леев, созданный для выплаты пособий социального страхования в обоснованных случаях.

Об исполнении доходной части

- Налоговые доходы, образованные от взносов государственного социального страхования составляют 84,0% от общих доходов БГСС, или 4332,6 млн. леев (99,9% бюджетных прогнозов). По той причине, что в Бюджетной классификации БГСС отдельно не предусмотрены поступления выплат обладателей предпринимательских патентов и взносов социального страхования начисленным работодателями в сфере сельского хозяйства в размере 20% от фонда оплаты труда и других компенсаций, предусмотренных Законом о бюджете государственного социального страхования на 2007 год, в Отчете об исполнении бюджета государственного социального страхования за 2007 год, по разделу налоговых доходов «Индивидуальные взносы обязательного государственного социального страхования, перечисленные

лицами, заключившие индивидуальные договора» была отнесена сумма, оплаченная владельцами предпринимательских патентов в размере 1,3 млн. леев. Отраженная сумма соответствует данным Центрального казначейства накопленным на счете «Предпринимательский патент», тогда как НКСС не ведет отдельный учет данных поступлений. Взносы государственного социального страхования в размере 20% от фонда оплаты труда и другие выплаты, исчисленные налогоплательщиками в размере 132,9 млн. леев отражены в Годовом отчете НКСС, Форма 4-БГСС.

- Неналоговые поступления, образованные от процентов по остаткам денежных средств БГСС на текущих банковских счетах и от размещения средств резервного фонда, составляют 31,8 млн. леев (101,3% от бюджетных требований). Увеличение неналоговых поступлений на 48,0% по сравнению с 2006 годом обусловлено ростом процентной ставки.

- Удельный вес средств из трансфертов из государственного бюджета в БГСС составил 15,3% (791,7 млн. леев), отметив увеличение по сравнению с 2006 годом, что обусловлено внесением изменений в законодательство, который является основой для исчисления и осуществления соответствующих выплат.

- На протяжении 2007 года плательщики перечислили в БГСС 4499,7 млн. леев, или на 798,8 млн. леев больше чем в 2006 году, что свидетельствует об увеличении расчетной базы, обусловленной повышением уровня заработной платы.

- После списания недоимок перед БГСС, в соответствии с Законом о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты №111-XVI от 27.04.2007, на сумму 947,9 млн. леев, остаток задолженности плательщиков по обязательным выплатам в бюджет, по состоянию на 01.01.2008, составили 433,6 млн. леев. Одновременно остаток задолженности БГСС перед плательщиками, образованный в результате дополнительных перечислений в бюджет, составил за этот же период 52,7 млн. леев.

- В отчетах МФ и ГГНИ данные о задолженности перед БГСС, по состоянию на 01.01.2008, больше на 77,0 млн. леев по сравнению с зарегистрированными в НКСС и, соответственно, отраженными в Отчете Форме 4-БГСС.

О расходной части

- Расходы БГСС составили 5228,3 млн. леев (98,8%), в том числе Фонд пенсий фонда, Фонда защиты семей с детьми, Фонда занятости населения и затраты на организацию и обеспечение функционирования государственной системы социального страхования – в пределах уточненных показателей, обеспечив полные и своевременные выплаты соответствующих платежей, а Фонд пособий и Фонд восстановления здоровья – с превышением утвержденных лимитов, в соответствии с законодательными требованиями.

- Перечисленные на выплаты получателям средства в сумме 5244,5 млн. леев отражены в одной сумме в Годовом отчете БГСС, а не в разрезе типов платежей, что не позволяет произвести сверку правильности расходов в таком аспекте.

- На содержание НКСС, по состоянию на 01.01.2008, зарегистрирована дебиторская задолженность в сумме 2,9 млн. леев и кредиторская – в сумме 3,9 млн. леев. Большая часть дебиторской задолженности образовалась в результате осуществления предварительных платежей подрядчикам для проведения капитального ремонта, на основании договорных обязательств и с превышением установленных требований, а также в результате неисполнения в установленные сроки ремонтных работ.

- Предусмотренные для приобретения недвижимого имущества для ТКСС средства в сумме 11,7 млн. леев освоены в объеме 10,7 млн. леев, в том числе ТКСС Яловень – 6,6 млн. леев, ТКСС Чадыр Лунга – 2,4 млн. леев, ТКСС Вулкэнешть – 0,9 млн. леев, ТКСС Шолдэнешть – 770,0 тыс. леев.

- В результате осуществления фактических расходов на приобретение недвижимого имущества на сумму 11,6 млн. леев, по состоянию на 01.01.2008 бы-

ла зарегистрирована дебиторская задолженность в сумме 918,0 тыс. леев. Данная ситуация, в большей мере, сложилась из-за отказа ТКО Вулкэнешть зарегистрировать объект недвижимости за ТКСС Вулкэнешть.

- В целях совершенствования системы REVIND, приобретены основные средства на сумму 415,5 тыс. леев (59,9% от утвержденной суммы), что повлияло на образование по состоянию на 01.01.2008 дебиторской задолженности в сумме 395,0 тыс. леев, обусловленной договорными требованиями.

- Внутренним аудитом были охвачены на новые направления деятельности. Служба внутреннего аудита, совместно с Центральной службой внутреннего аудита СФКР, провела аудит поименного учета взносов государственного социального страхования, и указала на существующие проблемы в области персонифицированного учета взносов государственного социального страхования, связанные с присвоением индивидуального кода социального страхования; нерегламентированием порядка представления экономическими агентами информации в электронной форме, с применением электронной подписи; не обновлением информационных панно и сайта НКСС, что необходимо для обслуживания клиентов. По результатам проведенного аудита руководству НКСС представлены рекомендации в части приравнивания нормативных актов для персонифицирования учета взносов социального страхования к требованиям новой информационной системы.

II.3. Формирование и использование средств фондов обязательного медицинского страхования

Резюме

За отчетный период Национальная медицинская страховая компания (НМСК), в соответствии с возложенными обязательствами, сконцентрировала усилия на совершенствование процесса администрирования и управления публичными средствами в ходе исполнения ФОМС, реализовав Закон о фондах обязательного медицинского страхования по доходам на 102,2% и по расходам – на 95,1%.

Отчет об исполнении ФОМС составлен в соответствии с действующими требованиями и содержит финансовую информацию, основанную на учетных данных системы Государственного казначейства и консолидации показателей отчетов медико-санитарных учреждений, характеризует финансовое положение, отражает доходы и расходы за отчетный период, отражает остатки денежных средств по всем счетам на начало и конец отчетного периода, а также общие расходы, систематизированные в аспекте фондов и видов медицинской помощи.

Следует отметить наличие некоторых отклонений от действующей законодательной и нормативной базы при формировании доходов и осуществлении некоторых расходов, а также при управлении государственной собственностью.

Во время проверки были предприняты некоторые меры по устранению установленных нарушений.

Контекст

Контрольные мероприятия проведены в Национальной медицинской страховой компании, целью которых являлось определение степени соответствия формирования и использования фондов обязательного медицинского страхования на 2007 год. Одновременно, проверен порядок использования средств для содержания НМСК и Территориальных агентств.

В отличие от предыдущих лет, деятельность НМСК и ФОМС охарактеризовалась перечислением в 2007 году остат-

ков средств ФОМС в сумме 423,8 млн. леев с банковских счетов НМСК на ЕКС Министерства финансов (Центрального казначейства), открытый в НБМ. Данный факт позволил установить более пристальный контроль за использованием средств ФОМС, а также оперативно и эффективно использовать ликвиды, достигая при этом ожидаемых макроэкономических показателей.

Основные констатации

Об исполнении в целом ФОМС:

- Разработка и представление проекта Закона о фондах обязательного медицинского страхования осуществляется НМСК, а не Министерством здравоохранения, которое ответственно за разработку политики и стратегии государства в области здравоохранения в рамках внедрения государственных политик поддержки и обеспечения здоровья населения.

- ФОМС за 2007 год исполнены по доходной части на 102,2% (2036,4 млн. леев) и по расходной – на 95,1% (1894,6 млн. леев), завершив бюджетный год профицитом в сумме 141,8 млн. леев. Остаток свободных денежных средств по состоянию на 31.12.2007 составил 428,8 млн. леев (необходимый для покрытия расходов на 2,7 месяца сумма), с сохранением тенденции роста по сравнению с предыдущими годами.

- В 2007 году сохранялась тенденция сокращения в общих доходах ФОМС удельного веса вклада государства и постоянного увеличения взносов, уплаченных работодателями и работниками для формирования ФОМС.

О доходной части ФОМС:

- В 2007 году не была решена проблема привлечения и охвата системой обязательного медицинского страхования лиц, которые должны себя застраховать в индивидуальном порядке, отметив сокращение на 2,3 тысячи число физических лиц, уплачивающих взносы в абсолютной величине, а отмеченный рост поступлений обусловлен увеличением размера страховых взносов на 393 леев по сравнению с 2006 годом.

- НМСК не взаимодействовала с другими государственными органами в целях идентификации физических лиц, не уплативших страховые взносы в установленные законодательством сроки, и как результат выявлено незначительное количество (0,2% от общей численности) незастрахованных лиц.

- Не были удержаны страховые взносы с иностранных граждан, хотя было запланировано 850,0 тыс. леев.

- По состоянию на 31.12.2007, задолженность плательщиков перед фондами обязательного медицинского страхования составила 2,0 млн. леев, представляющая резерв для пополнения ФОМС.

О расходной части:

- Не обеспечено распределение в полном объеме ФОМС по разделам, программам и результатам, что затрудняет проводить оценку эффективности использования ресурсов ФОМС в аспекте назначений.

- НМСК за счет средств Фонда профилактических мер осуществила закупку 60 транспортных единиц стоимостью 10965,0 тыс. леев, которые распределены для первичной медицинской помощи, тогда как обязанность по выделению средств для закупки санитарного транспорта возложена на учредителя Публичного медико-санитарного учреждения (ПМСУ).

- НМСК заключила договора на оказание медицинских услуг, ниже утвержденного годовым законом ФОМС уровня на 27,3 млн. леев.

- Была допущена закупка медикаментов в целях профилактики некоего заболевания в отсутствии соответствующих указаний Министерства здравоохранения, в обязанности которого входит оценка и мониторинг здоровья населения с принятием мер по его улучшению.

- Преобладающая часть доходов ПМСУ приходится на доходы из ФОМС (79,7%), по состоянию на 01.01.2008 остаток денежных средств учреждений на банковских счетах составил 52,1 млн. леев, который по сравнению с 2006 годом увеличился на 8,5 млн. леев.

- В 2007 году отмечен высокий уровень незначительных НМСК случаев лечения

заболеваний от общего количества случаев направленных к оплате ПМСУ. В результате деятельности внутреннего аудита в НМСК, Медико-санитарными учреждениями (МСУ) были возмещены в ФОМС денежные средства в сумме 2164,2 тыс. леев, и уменьшены фактические расходы на 4199,7 тыс. леев, а контроль (экспертиза) качества и объемов медицинской помощи не зачел 9579 случаев лечения стоимостью 7991,9 тыс. леев, что свидетельствует о недостаточном качестве медицинских услуг, оказанных МСУ.

- МСУ создали резерв (5%) из средств ФОМС в сумме 32,7 млн. леев, из которых 15,1 млн. леев (46,3%) были использованы для приобретения транспортных единиц, медицинского оборудования, телевизоров, холодильников, кондиционеров, вычислительной техники; капитального ремонта систем канализации; оплаты проектов по газификации и др.

- Недвижимое имущество НМСК в г. Хынчешть не зарегистрировано в Территориальном кадастровом офисе Хынчешть ГП «Cadastru».

- Использование автоматизированной информационной системы «Обязательное медицинское страхование» задерживается из-за некоторых дефектов системы.

- Некоторые закупки товаров и услуг произведены с нарушением правовой основы.

- Годовой отчет о финансовой деятельности Национальной медицинской страховой компании и использовании средств фондов обязательного медицинского страхования в 2007 году не был опубликован.

Анализ

Допущенные нарушения и недостатки обусловлены:

- Неприменением в полной мере территориальными агентствами НМСК порядка организации и контроля за выплатами обязательного медицинского страхования, утвержденного Постановлением Правительства №1015 от 05.09.2006,.

- Невыполнением налогоплательщиками налоговых обязательств и низкой эффективностью мер по принудительному взиманию

манию взносов обязательного медицинского страхования, предписанных государственными налоговыми органами.

- Несоблюдением Министерством здравоохранения и НМСК требований п.2 Плана действий по реализации требований ст.9 Закона о фондах обязательного медицинского страхования на 2006 год №339-ХVI от 16.12.2005, утвержденного Постановлением Правительства №411 от 19.04.2006, в части разграничения в полном объеме ФОМС по разделам и программам, не установив цели, задачи и показатели оценки эффективности и стоимости программ.

- Несоблюдением Административным советом НМСК требований ст.3 Закона об обязательном медицинском страховании №1585-ХIII от 27.02.1998 (далее – Закон №1585-ХIII) и п.2 Положения о порядке создания фондов обязательного медицинского страхования и управления ими, утвержденного Постановлением Правительства №594 от 14.05.2002, при принятии решения о приобретении за счет средств Фонда профилактических мероприятий 250 автомобилей в течение 3 лет для обеспечения транспортом службы первичной медицинской помощи. Согласно п.15 о) Типового устава ПМСУ, утвержденного приказом министра здравоохранения и социальной защиты №323 от 14.11.2003 (с последующими изменениями), выделение средств на приобретение санитарного транспорта входит в обязанности учредителя ПМСУ.

- Необеспечением НМСК заключения договоров на медицинские услуги в объемах, утвержденных годовым законом ФОМС и в соответствии с Критериями контрактирования медицинских услуг, утвержденных совместно с Министерством здравоохранения.

- Несоблюдением требований Закона №1585-ХIII, в результате чего МСУ использовали средства ФОМС не по их целевому назначению.

- Отсутствием нормативного документа, регламентирующего порядок и цели использования резервного фонда ПМСУ системы здравоохранения местных пуб-

личных органов, образованного из средств НМСК.

- Отсутствием единого формуляра учета случаев амбулаторного лечения, для обеспечения унифицированного порядка учета и отчетности.

Рекомендации Правительству:

- *Принять меры по соблюдению требований Закона №847-ХIII, в части разработки проекта закона ФОМС Министерством здравоохранения – центральным органом, разрабатывающим политики и стратегии государства в области здравоохранения в рамках внедрения государственных политик поддержки и обеспечения здоровья населения.*

II. 4. Формирование и использование бюджетов административно-территориальных единиц

Резюме

В целом по республике бюджеты АТЕ за 2007 год были исполнены по доходной части в общей сумме 5648,5 млн. леев, или на 102,8%, и по расходной части – в общей сумме 5627,1 млн. леев, или на 94,4%, недоосвоенными остались 331,5 млн. леев. Фактические расходы в целом по бюджетам АТЕ исполнены на общую сумму 5735,9 млн. леев (96,3%), при общей сумме недоосвоенных средств в абсолютной величине 222,7 млн. леев.

Бюджетное исполнение по бюджетам АТЕ завершилось бюджетным дефицитом в сумме 21,4 млн. леев, по сравнению с уточненной суммой в размере 462,8 млн. леев. К концу года остаток свободных средств составил 512,4 млн. леев.

Проверки, проведенные в некоторых органах местной публичной власти и учреждениях финансируемых из бюджетов АТЕ выявили многочисленные нарушения и недостатки при управлении финансовыми средствами и публичной собственностью, состоящие в основном из:

- несоблюдения законных требований в части утверждения и разработки бюджетов;
- необеспечения правильности контрактирования и возмещения полученных займов;
- использование бюджетных средств без соблюдения принципов законности и экономичности;
- допущение фактических расходов по некоторым статьям с превышением ассигнований запланированных в сметах расходов, а также осуществление некоторых бюджетных расходов с нарушением требований законодательства, что обуславливает отвлечение финансовых средств АТЕ;
- искажение некоторых выделенных расходов на счетах исполнения бюджета путем ошибочного отражения;
- несоответствующее управление публичным имуществом;
- ведение бухгалтерского учета с нарушением требований действующего законодательства.

Контекст

В соответствии с Программой контрольной деятельности была проведена проверка правильности формирования и использования бюджетов мун. Кишинэу, мун. Бэлць, районов Яловень, Стрэшень, Тараклия и ком. Рэкулешть района Криулень, которые за отчетный период, управляли финансовыми средствами по доходам в общей сумме 2196,8 млн. леев, или 38,9% от общих доходов реализованных АТЕ, и по расходам – в общей сумме 2188,8 млн. леев, или 38,9% от общих кассовых расходов исполненных АТЕ.

Основные констатации

Разработка и утверждение бюджетов:

- При утверждении местных бюджетов некоторые публичные органы АТЕ подлежащие контролю не соблюдали требований законодательства в части утверждения бюджетов в установленные сроки и не обеспечили их транспарентности через опубликование бюджетов утвержденных соответствующими органами власти, а также изменений внесенных на протяжении бюджетного года. В этом случае приводим пример мун. Кишинэу (Муниципальный совет Кишинэу), а также и местные советы г. Ватра, ком. Будешть, ком. Крузешть, ком. Стэучень, районов Тараклия, Яловень и ком. Рэкулешть района Криулень.

- В процессе оценки местных бюджетов органы местного управления мун. Кишинэу и Бэлць, районов Тараклия и Стрэшень недооценили некоторые категории собственных доходов, факт, негативно отразившийся на точности и реальности источников создания собственных доходов, а также и на правильном установлении трансфертов финансовой поддержки территорий.

- Отношения между бюджетом АТЕ второго уровня и бюджетами АТЕ первого уровня района Яловень, касательно установления и предоставления трансфертов за счет фондов финансовой поддержки территорий, не предусматривали единых условий применения нормативов расходов на одного жителя для всех населенных пунктов.

- При распределении целевых трансфертов Районный совет Тараклия не внес изменения в планы финансирования в зависимости от фактических расходов по оплате труда.

Реализация доходов бюджетов АТЕ

- Неудовлетворительный уровень ответственности местных органов власти в том, что касается взимание налогов, сборов и прочих доходов, полагающихся местным бюджетам, привело к нереализации некоторых видов собственных доходов в запланированном размере (мун. Кишинэу, Бэлць, район Тараклия).

- Налогоплательщики населенных пунктов подверженных контролю зарегистрировали задолженность по платежам в местный бюджет, среди которых следует выделить задолженности мун. Кишинэу, Бэлць, районов Яловень, Стрэшень.

- Собственные доходы, реализованные некоторыми исполнительными властями АТЕ не отражают фактического уровня накоплений, по причине не исчисления в полном объеме и не предъявленным налогоплательщикам к оплате.

- Реализация специальных средств некоторыми исполнительными властями АТЕ и их подразделений производится с несоблюдением договорных требований.

В контексте изложенных нарушений примэрия мун. Бэлць не обеспечила перечисление в местный бюджет доходов от сдачи в аренду/наем недвижимости в сумме 0,8 млн. леев. Вместе с тем, в отсутствии решений Муниципального совета и в нарушение требований договоров аренды, допущена оплата за аренду/наем путем зачисления на счет стоимости объемов работ выполненных экономическими агентами в сумме 2,4 млн. леев.

ГУОТПС Муниципального совета Кишинэу не обеспечило составление сертификатов разрешения на автомобили и взыскание специальных средств с юридических лиц, представляющих услуги «такси».

- Некоторые местные органы власти проверенных районов не обеспечили правильность контрактирования и возмещения займов, полученных за счет средств районного бюджета в установленные за-

конодательством сроки. Так, 9 примэрий района Тараклия получили из районного бюджета займы для текущих расходов с оплатой в том же бюджетном году в объеме превысившем 5% от общих доходов собственных бюджетов (от 11,9% до 136,3%). Задолженность по полученным займам на общую сумму 7,8 млн. леев была зарегистрирована в большинстве примэриях данного района.

Аналогичная ситуация была выявлена и в 3 примэриях района Стрэшень.

Исполнение расходов бюджетов АТЕ:

- В процессе исполнения 6 подверженных проверке бюджетов АТЕ не были освоены финансовые средства по запланированным расходам на общую сумму 64,3 млн. леев, в частности в культурно-социальной сфере и сфере экономики. Наиболее серьезные случаи были выявлены в некоторых подразделениях Муниципального совета Кишинэу, в районах Стрэшень, Тараклия и Яловень.

- При исполнении смет расходов некоторые местные органы власти и публичные учреждения, финансируемые из бюджетов АТЕ допустили фактические расходы по некоторым статьям в превышении ассигнований запланированных в сметах расходов. Такие случаи были установлены в некоторых подразделениях Муниципального совета Кишинэу, в мун. Бэлць, в районах Яловень и Тараклия.

- При приобретении отдельных товаров и услуг некоторые исполнительные власти АТЕ избежали законной процедуры публичных закупок, в том числе путем разделения договоров однотипные товары и услуги. Такие нарушения были установлены в некоторых подразделениях Муниципального совета Кишинэу, в аппарате председателя района Тараклия, в некоторых подразделениях Муниципального совета Бэлць.

- При исполнении местных бюджетов исполнительные власти местных органов власти первого и второго уровня не обеспечили проверку достоверности дебиторской и кредиторской задолженности, допустив т.с. задолженности с просроченным сроком исковой давности, при этом, не предприняв эффективных мер в соот-

ветствии с законодательством, по их погашению.

Случаи допущения дебиторской задолженности с просроченным сроком исковой давности установлены в органах местной публичной власти мун. Кишинэу, районов Криулень, Тараклия и ком. Рэкулешть.

Одновременно допущены случаи кредиторской задолженности с просроченным сроком исковой давности в органах местной публичной власти мун. Кишинэу, районов Тараклия и Яловень.

- Некоторые органы местной публичной власти осуществили расходы по оплате труда, по использованию единиц транспорта, содержанию телефонных линий, не соблюдая принципов законности и экономичности.

- Не по назначению были использованы целевые трансферты, выделенные местным бюджетам, что было установлено в аппарате председателя района Тараклия и, соответственно, Яловень.

- Часть средств резервного фонда муниципальных советов Кишинэу и Бэлць, а также района Яловень использовалось не по целевому назначению, на расходы не являющиеся особыми и непредвиденными.

- Некоторые учреждения, подведомственные Муниципальному совету Кишинэу, районы Стрэшень и Тараклия нерационально использовали бюджетные средства.

- Некоторые расходы исполнены в отсутствие утвержденного порядка использования публичных средств. Вместе с тем не всегда в решениях, принятых местными советами были четко указаны цели осуществления расходов.

В отсутствие механизма субсидирования из муниципального бюджета тепловой энергии потребленной населением для централизованного отопления и горячей воды, а также детального анализа ситуации касательно соответствующих расчетов, ГУЖКХБ Муниципального совета Кишинэу были выделены финансовые средства в сумме 15,0 млн. леев, которые были перечислены для частичной компенсации платежей населения за теплоэнергию. Также, в отсутствие четкого и прозрачного механизма компенсации, посредством ГУЖКХБ, из муниципального бюд-

жета были выплачены субсидии за теплоэнергию, поставленную населению в сумме 171,2 млн. леев.

- При выполнении работ по ремонту и содержанию дорог, ГУОТПС Муниципального совета Кишинэу не соблюдало программы, утвержденные для этого вида работ.

- В результате невыполнения договорных обязательств некоторыми экономическими агентами допущены случаи отвлечения бюджетных средств. Такие нарушения установлены в ГУТОБОУ Муниципального совета Кишинэу.

Управление имуществом АТЕ:

- В кадастровых офисах не было зарегистрировано недвижимое имущество публичная собственность АТЕ в подразделениях Муниципального совета Кишинэу – в сумме 3,1 млн. леев, районах Стрэшень – 58,3 млн. леев, Тараклия – 0,6 млн. леев и ком. Рэкулешть района Криулень – 1,5 млн. леев. В контексте аналогичных нарушений следует отметить, что не зарегистрированы участки земли, на которых расположена публичная собственность в ком. Рэкулешть района Криулень – 3,368 га, аппарата председателя района Яловень – 0,296 га и др. По данным ГУЭРИО Муниципального совета Кишинэу, из общего количества недвижимости расположенной на территории мун. Кишинэу, находящейся на балансе подразделений Муниципального совета Кишинэу, в кадастровых органах не зарегистрирован 701 объект недвижимости.

- Годовая инвентаризация публичного имущества не была проведена в: аппарате председателя района Тараклия, ком. Рэкулешть района Криулень, некоторых подразделениях муниципального совета Кишинэу.

- Не были соблюдены законоположения об отчуждении публичной собственности в ком. Рэкулешть района Криулень в сумме 88,1 тыс. леев, аппарате председателя района Тараклия – 64,2 тыс. леев.

- Муниципальный совет Кишинэу не разработал и не утвердил единые положения по администрированию публичной собственности – имущества муниципия,

что привело к неполному и несоответствующему его учету. В результате 23 муниципальных предприятий по управлению жилищным фондом управляют зданиями и помещениями общей первоначальной стоимостью в сумме 28,1 млн. леев, находящейся на балансе Примэрии мун. Кишинэу без заключенных соответствующих договоров о безвозмездном пользовании. Также, в отсутствии указанных договоров, МП «Управление электротранспорта» Муниципального совета Кишинэу управляло основными средствами общей балансовой стоимостью в сумме 102,5 млн. леев.

- ГУЖКХБ Муниципального совета Кишинэу зарегистрировало в статистическом отчете 3767 жилых домов, тогда как в бухгалтерском учете их количество составляет 5208 домов.

- В результате нерегистрации в установленном порядке акций АО «Арă-Sanal Chişinău», Примэрия мун. Кишинэу необоснованно увеличила фактические расходы на 15,0 млн. леев.

Реальность и точность данных бухгалтерского учета:

Установленные отклонения и нарушения в части реальности и достоверности данных бухгалтерского учета выражаются в:

- списание материальных ценностей, денежных средств в отсутствии подтверждающих документов, выявленном в органах местного публичного управления мун. Кишинэу – в сумме 1,9 млн. леев, районе Яловень – 0,4 млн. леев и др.;

- искажение данных бухгалтерского учета и финансовой отчетности, выявленном в учреждениях подведомственных Муниципальному совету Кишинэу, в районах Стрэшень, Яловень, Криулень, Тараклия и ком. Рэкулешть;

- отклонениях в данных синтетического и аналитического учета, несоответствующем ведение аналитического учета кассовых и фактических расходов, что было выявлено в учреждениях подведомственных Муниципальным советам Кишинэу и Бэлць, в районах Яловень и Тараклия.

Требования и рекомендации органам исполнительной власти АТЕ:

- обеспечить эффективное взаимодействие между подразделениями местных советов, что позволит оптимально прогнозировать и оценку бюджетных доходов и расходов;

- совместно с налоговыми органами обеспечить эффективный мониторинг процесса сбора налогов, в целях сокращения задолженности налогоплательщиков в местные бюджеты;

- повысить эффективность контроля за разработкой, в соответствии с базовыми принципами политики государства в области бюджетных доходов и расходов, прогноза бюджетов АТЕ, с соответствующим анализом источников доходов АТЕ и их правильного планирования.

II. 5. Капитальные вложения

На протяжении последних лет в республике, вопреки ограниченным возможностям стратегического планирования и ассигнования бюджетных средств, предназначенных для инвестирования, были установлены приоритеты для некоторых областей. Так, в 2007 году, наибольшие инвестиции были выделены для дорожного сектора, здравоохранению, науке и энергетике (газификация), которые участвуют в выполнении строительных работ, модернизации и реконструкции социально значимых объектов республики.

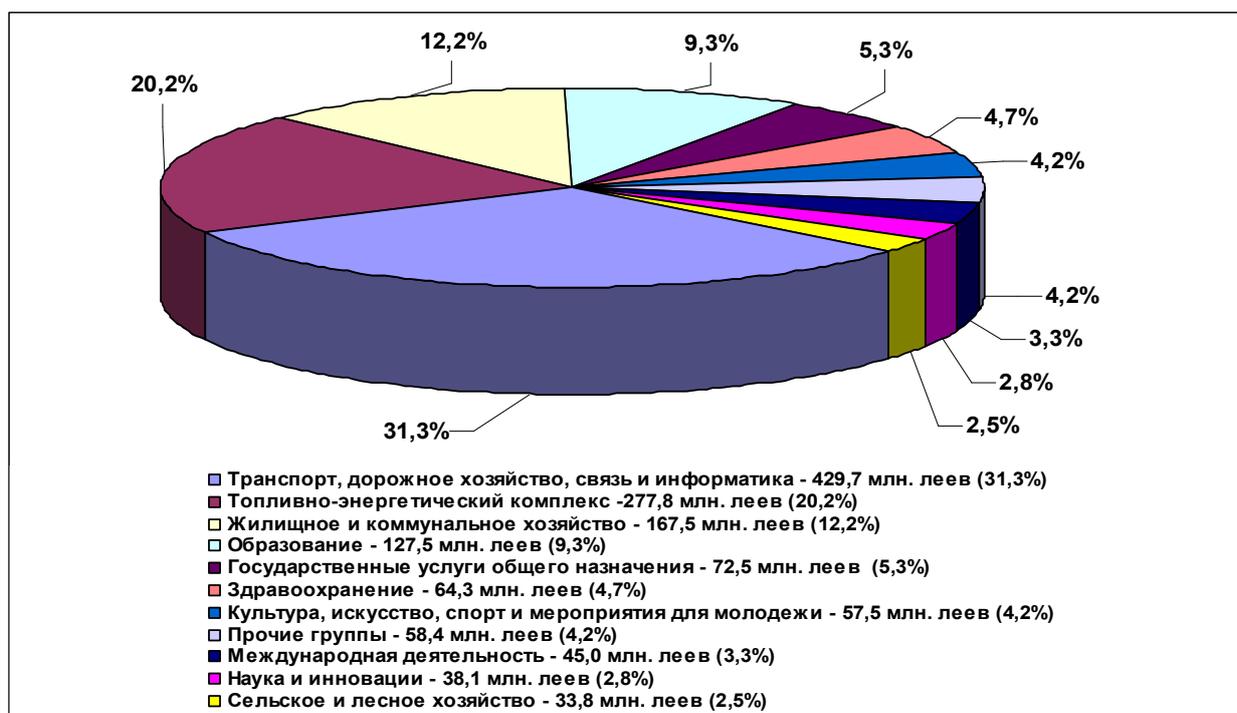
Контроль осуществлённый Счётной палатой выявил некоторые допущения в вопросе государственных закупок товаров и услуг, приёмки выполненных работ, выплата предварительных оплат, а также мониторинге заказчиками приоритетных областей договоров о выполнении работ на установленных объектах. Несмотря на то, что специальный фонд финансирования работ по созданию нормативной базы в строительстве был создан и использовался, политика установления нормативной базы в строительстве не была реализована.

Контекст

Счётная палата, в соответствии с Программой контрольно-аудиторской деятельности на 2008 год, определила контрольные действия исходя из структуры и целей вложений в приоритетные области, реализация которых имеет социальное значение, а также соблюдения ими действующих правил на этапе отбора подрядчиков, правильности распределения и мониторинга договоров об исполнении работ по утвержденным объектам. В 2007, бюджетные средства, предусмотренные для финансирования капитальных вложений, составили 1372,1 млн. леев, из которых для органов центральной публичной власти – 986,8 млн. леев и территориально-административных единиц – 385,3 млн.

леев, имея тенденцию к росту на 400,0 млн. леев, по сравнению с 2006 годом. Финансирование расходов по этой главе было осуществлено за счет основных расходов 87,5% (1200,3 млн. леев), специальных средств 5,9% (81,0 млн. леев) и инвестиционных проектов 6,6% (90,8 млн. леев).

Преимущественная доля в общем объёме вложений приходится на дорожное хозяйство (31,3%), энергетический комплекс (20,2%), коммунальное хозяйство (12,2%), образование (9,3%), здравоохранение (4,7%) и государственные услуги общего назначения (5,3%), культурные цели (4,2%) и т.д. Структура капитальных вложений на 2007 год представлена в следующей диаграмме:



Исходя из тех областей, для которых были выделены значительные бюджетные средства, Счётная палата подвергла проверке порядок, посредством которого Министерство финансов регламентировало и реализовало отношения между партнёрами инвестиционной политики, а органы центральной и местной публичной власти, заказчики капитальных вложений, управляли вложениями в 2007 году, в том числе: Министерство транспорта и дорожного хозяйства (МТДХ), бюджетные ассигнования на реконструкцию посредством ГП

«Государственная администрация автомобильных дорог» (ГП «ГААД»); МЗ; АНМ; Министерство промышленности и инфраструктуры (МПИ - в 2008 году функции переданы МЭТ); МПМ; (ТС); органы местной публичной власти первого уровня и второго уровня районов Леова, Чимишлия, Унгень, Сынджерей, Фэлешть, Рышкань, Единец, Бричень, Окница, Дондушень, Сорока, Флорешть, Кэушень, Штефан Водэ и Анений Ной (преимущественно в область энергетики).

Основные констатации

Определение стоимости строительных работ, как на этапе проектирования, так и на этапе их реализации, выполняется согласно нормативной базы в строительстве, для чего, согласно законодательным нормам²⁴ был установлен метод аккумуляции финансовых средств для ее разработки. Вместе с тем, нормативными актами²⁵, установлен порядок создания и распределения средств специального фонда по финансированию и установлению нормативной базы в строительстве, возлагая ответственность на Агентство строительства и развития территорий (АСРТ). Несмотря на то, что заказчики частично выполнили свои обязательства в части накопления средств и использования соответствующего фонда, на конец 2007 года, нормативная база не была разработана и утверждена. Отсутствие хорошо обоснованной нормативной системы в строительстве не позволяет определить реальную стоимость и объёмы работ. Изучая динамику накопления и использования средств данного фонда в 2005-2007 гг., было установлено, что из суммы выполненных расходов в сумме 23,8 млн. леев за последние 3 года, для разработки нормативной базы в строительстве было израсходовано лишь 6,4 млн. леев, или 26,7%, остальные средства были направлены на содержание Агентства и некоторых подведомственных предприятий.

В рамках проверок заказчиков капитальных вложений были выявлены некоторые отклонения, а именно:

• **Проведение торгов и заключение контрактов на выполнение работ в некоторых случаях выполнены в отсутствии проектной документации и бюджетных ассигнований:**

- Были проведены открытые торги и заключены договора на выполнение строи-

тельных работ и реконструкцию в отсутствии проектной документации, утверждённой и подвергнутой экспертизе в установленном порядке (в некоторых случаях с разрешения компетентного органа – бывшего АСРТ): МЗ – в сумме 14,4 млн. леев, ТС – 10,4 млн. леев, две примарии района Сорока – 1,7 млн. леев, примария ком. Яблоана, района Глодень – 2,6 млн. леев, Районный совет Чимишлия – 1,0 млн. леев, Районный совет Дондушень – 0,4 млн. леев, а в МЭТ – в сумме 39,2 млн. леев, МСХПП – 19,3 млн. леев, МЗ – 34,0 млн. леев работы по строительству объектов были выполнены поэтапно, параллельно с их проектированием.

- ГП «ГААД» заключило контракты в отсутствие необходимых фондов (публичных финансовых средств) в сумме 628,0 млн. леев, с нарушением требований ст.13 (2) Закона №348-XVI.

- Во время проведения открытых торгов, некоторые заказчики не потребовали в установленном порядке²⁶ от офертанта при заключении контракта гарантии надлежащего выполнения работ в размере 5-15% от стоимости контракта: ГП «ГААД» (151,6 млн. леев), МПМ (95,3 млн. леев), Районный совет Леова (2,6 млн. леев), Районный совет Чимишлия (2,1 млн. леев).

- МЗ, при заключении договоров о закупках, не включило в рабочие группы представителей МФ и АСРТ, не выполнив установленные требования²⁷.

- При проведении открытых торгов ГП «ГААД», АНМ, ТС, МПМ не соблюдали предельные сроки (45 дней) подачи подрядчиком оферты.

- МПМ, при проведении открытых торгов, признал выигрышными оферты (4,3 млн. леев), которые согласно законодательству²⁸, не отвечали установленным квалификационным требованиям.

²⁴ Ст.37 Закона о качестве в строительстве №712-XIII от 02.02.1996.

²⁵ Постановление Правительства №216 от 20.03.2001 «Об утверждении Положения о порядке образования и расходования средств специального фонда для финансирования работ по созданию нормативной базы в строительстве».

²⁶ Ст.35 (1) Закона №1166-XIII и ст.42 (8) Закона №96-XV от 13.04.2007 «О качестве в строительстве»

²⁷ П.69 Положения, утвержденного Постановлением Правительства №1123 от 15.09.2003 «О государственных закупках работ».

²⁸ Ст. 16 Закона №96-XVI.

- МСХПП, при закупке работ в сумме 19,5 млн. леев, заключило множество контрактов, тогда как согласно требованиям законодательства²⁹ следовало заключить контракт на всю сумму, выделенную для этой цели.

- Районный совет Унгень, при заключении договоров о закупках согласился с некоторыми условиями, позволяющими изменять стоимость используемых материалов и работ, и как следствие дополнительные расходы местного бюджета составили 0,7 млн. леев.

• **При финансировании и выполнении работ по строительству и реконструкции были установлены некоторые расхождения такие как:**

- ГП «ГААД» выделило аванс в размере 60,3 млн. леев, или 55,8% на работы, превышая установленный лимит по объекту (30%) на момент выдачи, согласно установленным нормам³⁰. Был выделен аванс в размере 100% примарии г. Липкань, района Бричень, который по окончанию 2007 года не был подтверждён протоколами выполнения работ в сумме 1,1 млн. леев. Также не были подтверждены юридическими документами авансы, выданные районам: Сорока (0,2 млн. леев), Кэушень (0,3 млн. леев), Единец (0,3 млн. леев).

- некоторые субъекты в отсутствие бюджетных ассигнований, выполнили расходы превышая существующий лимит, нарушив тем самым законодательство³¹: МЗ – 0,1 млн. леев, МПИ – 1,5 млн. леев, ГП «ГААД» – 41,4 млн. леев, МПМ – 2,6 млн. леев, МЮ – 0,4 млн. леев, МСХПП – 1,2 млн. леев, Районный совет Унгень – 2,4 млн. леев и две примарии этого района – 0,2 млн. леев, некоторые заказчики района Рышкань – 0,9 млн. леев, района Флорешть – 0,7 млн. леев, района Бричень – 0,6 млн. леев, района Единец – 0,5 млн. леев, района Дондушень – 0,4 млн. леев, района Сынджерей – 0,3 млн. леев, района Сорока – 0,3 млн. леев, района Кэушень –

0,2 млн. леев, района Штефан Водэ – 0,1 млн. леев.

- Были выполнены работы дополнительно к установленным в договорах – АНМ (2,4 млн. леев), ТС (47,3 тыс. леев), МСЗСР (0,4 млн. леев) и др.

- Районным советом Сынджерей и примарией ком. Яблоана района Глодень были изменены условия заключённых контрактов, с внесением новых элементов, которые привели к изменениям первоначальных офферт, что способствовало их отбору и обусловило увеличение их стоимости на 0,6 млн. леев и, соответственно, 0,4 млн. леев.

- МСЗСР, для работ по реконструкции здания в сумме 1,9 млн. леев, одобрило офферту которая была на 23,0% меньше стоимости чем стоимость запрошенной инвестором, хотя согласно установленным нормам³², она не должна быть более или менее 20%.

-Примария Хирова, района Кэлэрашь и примария Пырлица, район Унгень изменили условия первоначальных контрактов, утверждая дополнительные работы в сумме 2,4 млн. леев и соответственно 1,0 млн. леев, в отсутствие проектной документации оформленной в установленном порядке.

• **Регистрация и обоснование расходов для выполнения работ по установленным задачам были осуществлены с отклонениями от законных требований.**

- Некоторые заказчики не отразили в бухгалтерском учёте и финансовой отчетности за 2007 год расходы по выполнению работ: АНМ (0,1 млн. леев), МПИ (3,1 млн. леев), ТС (8,8 млн. леев), МПМ (4,9 млн. леев).

- МПИ, при приёмке некоторых работ, утвердило расходы, которые не были подтверждены документально в сумме 984,8 тыс. леев, и которые в результате окончания контроля (май 2008) были восстановлены путём уменьшения расходов бюджета и, соответственно, долга перед подрядчиком. В отсутствие подтверждающих до-

²⁹ Ст.25 (1) Закона №1166-ХІІІ.

³⁰ Ст.19 b) Закона №348-ХVІ.

³¹ Ст.13 (2) Закона №348-ХVІ и ст.9 Закона №847-ХІІІ от 24.05.1996 «О бюджетной системе и бюджетном процессе».

³² П.114 f) Положения, утвержденного Постановлением Правительства №1123.

кументов об исполнении работ примэрия ком. Околина, района Сорока, отнесла на расходы 231,3 тыс. леев, примэрия села Фештелица, района Штефан Водэ – сумму 135,8 тыс. леев.

- АНМ, в процессе ошибочной регистрации расходов по строительству и реконструкции, искажила стоимость основных средств на 1,4 млн. леев, которая в процессе проверки была скорректирована.

- У некоторых проверяемых учреждений были выявлены случаи отсутствия в бухгалтерском учёте регистрации завершённых объектов (основные средства), подтверждённые протоколами окончательной приёмки работ, а также неотнесения на увеличение стоимости основных средств, расходов на капитальное строительство и капитальный ремонт, а именно на: ТС (0,1 млн. леев); Районный совет Штефан Водэ и пять примэрий района (11,9 млн. леев и, соответственно, 3,1 млн. леев).

- Пять примэрий района Чимишлия отнесли на бюджетные расходы по содержанию учреждения 0,7 млн. леев, тогда как должны были отнести на увеличение стоимости газопроводов.

- Районным советом Унгень, на 01.01.2008, были накоплены расходы в сумме 35,0 млн. леев для капитальных вложений, заказчиками которых являлись органы местной публичной власти первого уровня, без передачи расходов заказчику строительных объектов.

- По окончанию работ некоторых объектов не были составлены протоколы приёмки окончательных работ – ГП «ГААД» (дорога «Рэзень-Валя Пержей»), ТС (инфраструктура таможенных постов).

• **Другие нарушения, допущенные при выполнении функций заказчика:**

- Некоторые органы центральной публичной власти, несоблюдая законодательство³³, передали функции и ответственность заказчиков по выполнению поставленных задач подведомственным учреждениям и предприятиям: ТС (0,3 млн. леев); МПМ (51,5 млн. леев), МСХПП (19,5 млн. леев).

- Не были освоены капитальные вложения предусмотренные для 5 объектов МПМ в сумме 1,8 млн. леев.

- Некоторыми субъектами не соблюдались законодательные нормы при формировании специального фонда финансирования работ по установлению нормативной базы в строительстве, а именно: АНМ (54,7 тыс. леев), МЗ (63,2 тыс. леев), МПИ (58,2 тыс. леев), ТС (69,8 тыс. леев), МПМ (91,0 тыс. леев), тремя заказчиками района Унгень (75,7 тыс. леев); пятью заказчиками района Флорешть (72,6 тыс. леев), 16 заказчиками района Сынджерей (43,4 тыс. леев), 6 заказчиками района Единец (20,7 тыс. леев). Не способствовали накоплению данных средств некоторые заказчики районов Леова, Кэлэрашь, Штефан Водэ, Глодень, Рышкань, Сорока, Бричень, Кэушень, Дондушень в сумме 37,0 тыс. леев.

- При освоении капитальных вложений Районным советом Унгень не по целевому назначению израсходованы финансовые средства в сумме 0,7 млн. леев.

- В результате увеличения коэффициента транспортных расходов от 4% до 10%, примэрия ком. Блешть, района Единец, понесла дополнительные расходы в сумме 278,8 тыс. леев, по отношению к стоимости заключённого контракта.

Анализ

Установленные в результате проведённых проверок нарушения являются следствием несоблюдения, в некоторых случаях, регламентирующих положений на этапе реализации капитальных вложений (отбор подрядчиков через проведение процедур государственных закупок, заключение контрактов на осуществление работ, выполнение и окончательная приёмка работ по строительству и реконструкции), а также неудовлетворительного контроля со стороны органов центральной и местной публичной администрации за выполнением функций заказчиков, финансируемых из капитальных вложений.

³³ Ст.1 (5) Закон №348-XVI.

Рекомендации органам центральной публичной администрации:

- *проанализировать целесообразность децентрализации ответственности при использовании капитальных вложений для заказчиков разных уровней, а также пересмотреть необходимость и механизм предварительных оплат, которые приводят к отвлечению публичных средств;*

- *исключить практику выполнения работ по строительству и реконструкции в отсутствии проектной документации, без проведения экспертизы и не зарегистрированной в установленном порядке; улучшить финансовый менеджмент и контроль в области капитальных вложений.*

III Раздел. Сохранность и управление публичной собственностью

III.1. Управление имуществом государства в некоторых государственных предприятиях и акционерных обществах

В целях выполнения возложенных обязанностей по контролю за управлением публичной собственностью, Счетная палата осуществила проверку некоторых юридических лиц управляющим публичным имуществом (ГП «Registru» и ГП «Radiocomunicații» подведомственные МИР), или уставной капитал которых полностью принадлежал государству (АО «Moldtelecom»).

Публичная собственность в области информатики

Резюме

Управление имуществом в области информатики осуществлялось **Министерством информационного развития (МИР)**, в подведомстве которого находятся 6 государственных предприятий, которым оно передало в управление государственное имущество.

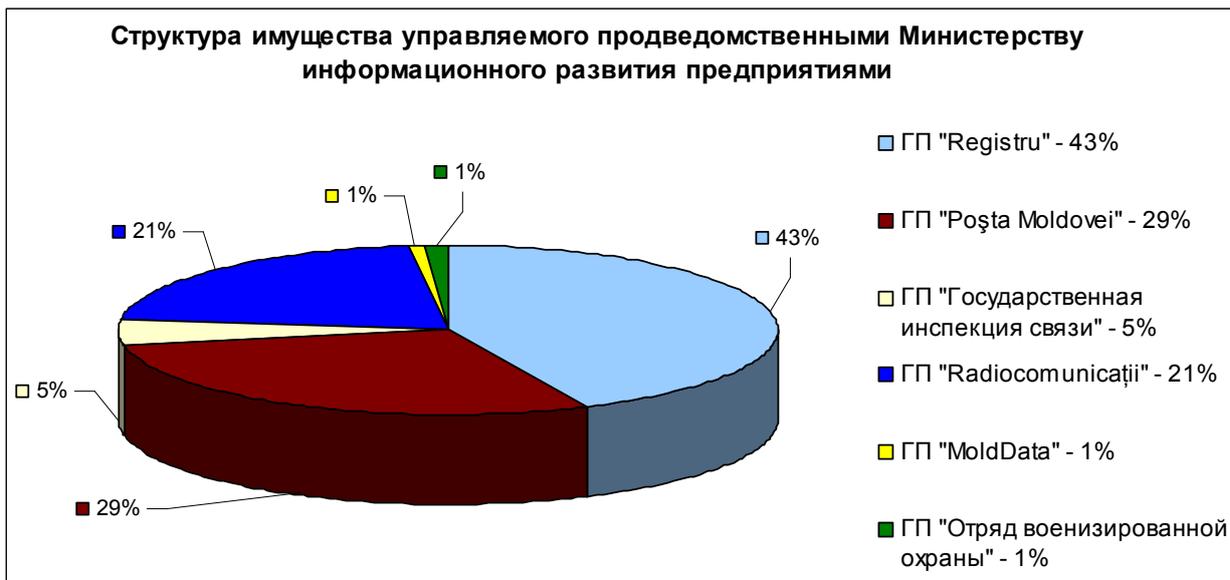
Аудит соответствия в МИР и некоторых подведомственных предприятиях выявил нарушения по следующим разделам: управление государственным имуществом, оценка и ведение учета информационных систем; вмешательство МИР в деятельность подведомственных предприятий, дублирование функций и обязанностей МИР и подведомственных предприятий, что обусловило нерациональную деятельность и финансовые расходы; закупка товаров, работ и услуг; тарифное нерегламентирование; осуществление расходов, в том числе непродуктивных; осуществление строительно-ремонтных работ; участие в разработке и реализации проектов.

Контекст

Счетная палата в рамках аудита в МИР проверила порядок управления государственным имуществом и эволюцию финансового положения в подведомственных учреждениях и предприятиях.

Согласно финансовой отчетности о выполнении бюджета аудируемых субъектов, таких как МИР и подведомственных публичных учреждений (Государственная регистрационная палата, Служба гражданского состояния), стоимость имущества в конце 2007 года составила 60,2 млн. леев, зарегистрировав увеличение на 8,7 млн. леев, или 17,0%. Преобладающая доля в общем объеме активов принадлежит основным средствам, составляющим свыше 60%.

В подчинении МИР, в 2007 году числилось 6 государственных предприятий: ГП «Registru»; ГП «Radiocomunicații»; ГП «Poșta Moldovei»; ГП «MoldData»; ГП «Государственная инспекция связи»; ГП «Отряд военизированной охраны», которые согласно финансовой отчетности, по состоянию на 31.12.2007 располагали имущественными активами в сумме 689,3 млн. леев, которые по сравнению с 2006 годом выросли на 8,3%, что было обусловлено ростом активов в ГП «Registru» на 19,7%. ГП «Registru» и ГП «Radiocomunicații» управляли 64,0% общего объема имущества переданного МИР в управление подведомственным предприятиям.



В 2007 году, подведомственные МИР предприятия получили прибыль в сумме 38,1 млн. леев, за исключением ГП «Radiocomunicații», убытки которого составили 228,5 тыс. леев. Так, чистая прибыль предприятия составила 37,9 млн. леев, по сравнению с 50,3 млн. леев в 2006 году, что на 24,8% меньше.

Констатации и выводы в области учета и управления публичной собственностью

МИР и СГС:

- МИР, в качестве учредителя государственных предприятий, не осуществило в полной мере мониторинг порядка управления публичным имуществом переданного в управление, допустив сокращение чистой прибыли в каждом из предприятий (всего – на 12,5 млн. леев) и выбытие основных средств из государственных предприятий, без разрешения учредителя (в сумме 5,7 млн. леев), нарушив этим требования нормативных актов³⁴.
- МИР допустило вмешательство в деятельность подведомственных предприятий, безвозмездно передавая на основании указаний Министерства, с баланса предприятий на баланс Министерства материальные ценности; используя финансовые и материальные средства предпри-

ятий на содержание аппарата Министерства и подведомственных учреждений.

- МИР, как владелец государственных информационных ресурсов: Государственный регистр населения, Государственный регистр правовых единиц; Государственный регистр транспорта; Государственный регистр водительского состава³⁵, не отразил их в бухгалтерском учете.

- Не были обеспечены необходимые условия для выполнения, формирования, регистрации, обновления и использования информации об оплате владельцами автомобилей зарегистрированных в Республике Молдова дорожного сбора в Государственном регистре транспорта, несмотря на то, что предыдущим постановлением Счетная палата отметила данное нарушение и потребовала его исправить (Постановление Счетной палаты №21 от 20.04.2007 «По отчету о формировании и более эффективного использования дорожного фонда за период 2005-2006 гг. (9 месяцев)»).

- По объектам недвижимости расположенным в районах республики (Рышкань, Глодень, Синджерей, Фэлешть) права на которые зарегистрированы за МИР, отсутствуют оправдательные документы.

ГП «Registru»:

- В 2007 году, доходы от продаж, полученных предприятием, составили 380,2

³⁴ П.11 Положения, утвержденного Постановлением Правительства №30 от 10.01.2006; Положение, утвержденное Постановлением Правительства №500 от 12.05.1998.

³⁵ Закон об информатизации государственных информационных ресурсов №767-XV от 21.11.2003; п.11 Положения, утвержденного Постановлением Правительства №500 от 12.05.1998.

млн. леев, которые в основном получены от выдачи документов физическим и юридическим лицам. Исходя из того, что аналитический учет не ведется в установленном порядке, определение рентабельности по каждому виду услуг в отдельности, оказываемых предприятием, не представляется возможным.

- ГП «Registru» не было наделено правом устанавливать цены на работы и оказываемые услуги, и именно за выдачу документов из Национальной паспортной системы, регистрационных сертификатов, водительских удостоверений и других документов, цены будучи установлены предприятием.

- Предприятие не располагало положениями по общим процедурам государственных закупок. Вместе с тем, предприятие было создано государством, в целях реализации Национальной паспортной системы, предоставив ему эксклюзивное право разрабатывать, изготавливать удостоверяющие и регистрационные документы, а также выполнять прямые заказы по оформлению буклетов и бланков строгой отчетности для всего населения республики и для желающих различных областей деятельности, для удовлетворения интересов общества, но не с целью извлечения доходов (промышленных или коммерческих) в соответствии с требованиями законодательства касательно государственных закупок, поскольку предприятие не осуществляло самостоятельную деятельность, по собственной инициативе, от своего имени, под собственный риск и под личную имущественную ответственность в целях обеспечения постоянного источника доходов – что является основными принципами предпринимательства. Вместе с тем, согласно нормативным актам³⁶ было установлено, что оказание данных услуг должно обеспечить их самокупаемость.

³⁶ Постановление Правительства №685 от 12.09.1994 «О создании Национальной паспортной системы Республики Молдова, Государственного регистра населения и других систем государственного значения».

- Также предприятие не разработало и не утвердило требования относительно оплаты труда и непроизводственных расходов, составляющие значительные суммы – около 22,0 млн. леев, осуществленных без разрешения совета, а также без определения их необходимости, лимита и порядка проверки их целевого использования.

- В 2007 году, адвокатской фирме нерезиденту, было уплачено 10,9 млн. леев, за оказание услуг по представлению в суде, в отсутствие анализа эффективности данных услуг, что может повлиять на финансовое положение предприятия.

- В отсутствие технико-экономического обоснования произведены расходы по аренде в сумме 3,6 млн. леев, в то время как предприятие располагало на тот момент свободными помещениями.

- Отношения ГП «Registru» с МИР характеризовались существованием финансирования в значительных объемах в 17,1 млн. леев и невозмещенными расходами – около 1,3 млн. леев, что привело к отвлечению оборотных средств предприятия, в результате ГП «Registru» было вынуждено взять банковский кредит в сумме 13,7 млн. леев, на погашение которого дополнительные расходы составили 460,0 тыс. леев.

- В ГП «Registru» действовало два подразделения с одинаковыми функциями и обязанностями, что и подразделения, действующие в составе МИР и Главного управления гражданского состояния, что привело к дублированию обязанностей и использованию финансовых средств (расходы по оплате труда составили 4,7 млн. леев), в результате, предприятие было наделено обязанностями публичного органа.

- ГП «Registru» оказывает услуги по разработке и внедрению государственных информационных систем, для которых не предусмотрены источники финансирования, в результате данные услуги финансируются за счет получаемой прибыли от услуг по документированию в сумме 11,4 млн. леев.

- ГП «Registru» участвовало в качестве генерального подрядчика в разработке и внедрении 5 проектов под эгидой Правительства, стоимость сделок по которым в 2007 году составила 68,7 млн.

леев, которая не оправдана с экономической точки зрения, так как предварительно не был оценен объем необходимых затрат и срок их окупаемости.

- У предприятия зарегистрировано 3 «общества с ограниченной ответственностью» и имеется учредительная доля в 5 экономических обществах, со стоимостью собственного имущества включенного в их уставный капитал в сумме 54,0 млн. леев, однако предприятие не организовало контроль за использованием имущества, что обуславливает риск его потери, хотя, согласно требованиям Закона №146-ХІІІ от 16.06.1994 и собственному уставу, предприятие имело право создавать филиалы и представительства.

- При регистрации имущественных прав было установлено, что в большинстве случаев на предприятие отсутствует информация о площади земельных участков, на которых расположены здания, а также документы, удостоверяющие право собственности. ГП «Registru» осуществляет свою деятельность в помещениях, в отсутствие какого-либо документа дающего право на их пользование. Предприятие не приравнивало балансовую стоимость недвижимого имущества к его рыночной стоимости. Безвозмездная передача основных средств была произведена с несоблюдением требований нормативных актов, без разрешения центрального отраслевого органа – МИР.

- В отношении ремонтно-строительных работ установлено, что договора были заключены с подрядчиками не имеющих производственных мощностей для проведения работ и соответствующего опыта; ремонт помещений производился в отсутствие технико-экономического обоснования по каждому объекту; работы проводились в отсутствие окончательного плана, что в результате привело к демонтажу одних и переоборудованию других; ремонт арендованных помещений был произведен без разрешения владельца на проведение ремонтно-строительных

работ, без определения данных изменений на случай расторжения или истечения договора об аренде:

- в актах приемки работ было допущено включение в их стоимость расходов на складирование материалов (2%) и лимитированных расходов (2,17%), в отсутствии обоснования их наличия и необходимости;

- допущено включение в акты выполненных работ материалов, без проверки их соответствия существующими на рынке, что увеличивает степень риска возникновения необоснованных расходов.

- Предприятие не располагает адекватной информационной системой, способной охватить все сегменты финансово-экономической деятельности и оптимизировать систему внутреннего контроля в данной области. Так, информационная система бухгалтерского учета не позволяет провести детальный аналитический учет имущества, сделок, доходов и расходов, а также представление бухгалтерской информации в простой и доступной форме. Бухгалтерский учет не позволяет определить стоимость нематериальных активов производимых ГП «Registru» (исследования, изучения, концепции, продукты софт и др.).

ГП «Radiocomunicații»:

- Финансово-экономическая деятельность предприятия за 2007 год завершилась убытками (228,5 тыс. леев), следствием чего явилось неиспользование в полном объеме производственных мощностей, а также непересмотр тарифов на оказываемые услуги, утвержденные в 2005 году, взяв за основу расчеты цен за 2004 год.

- В бухгалтерском учете по состоянию на 31.12.2007, числилась значительная дебиторская задолженность в сумме 6,4 млн. леев, сформированная в предыдущие годы.

- На содержание и ремонт жилого фонда произведены непроизводственные расходы в сумме 175,9 тыс. леев.

- Закупка товаров, работ и услуг осуществлена в отсутствие регламентных требований.

- Бухгалтерский учет велся с отклонением от установленных требований, что обу-

словило несоответствующее отражение инвестиций в сумме 1,0 млн. леев.

Анализ

Причины возникновения отклонений, установленных аудитом:

- Не были четко разграничены компетенции между подразделениями Министерства информационного развития, Службы гражданского состояния и ГП «Registru», что обусловило дублирование функций.

- МИР не были четко установлены и определены соответствующие уровни отчетности, тем самым не были осуществлены проверки всех видов деятельности подведомственных субъектов.

- Положения применяемые МИР, СГС на протяжении аудируемого периода не предусматривали ответственность за управление имуществом и специальными средствами, функции по управлению осуществлялись руководством МИР.

Рекомендации

Министерству информационного развития:

- установить и обеспечить в МИР функционирование системы финансового менеджмента и контроля, на основании развития менеджерской ответственности за эффективное использование финансовых средств и предоставленного имущества;

- выполнять обязанности учредителя, путем адекватного мониторинга финансового положения и состояние имущества в подведомственных предприятиях, порядка реализации запланированных показателей эффективности и рассмотреть целесообразность приведения балансовой стоимости зданий включенных в уставный капитал ГП «Registru» в соответствии с их рыночной стоимостью;

- исключить практику вмешательства в деятельность подведомственных учреждений и предприятий и использования финансовых средств предназначенных для финансирования их деятельности;

- совместно с соответствующими публичными органами принять меры по обеспечению

печению формирования, регистрации, актуализации и использования информации Государственного регистра транспорта в соответствии с действующими требованиями.

ГП «Registru»:

- осуществлять мониторинг сохранности и эффективности управления имуществом, а также имущества включенного в уставный капитал некоторых предприятий и исключить косвенные субсидии в отношении с учрежденными предприятиями или в которых имеется учредительная доля;

- совершенствовать систему финансового менеджмента и контроля путем разработки и утверждения положений об осуществлении непроизводственных расходов, закупки товаров, работ и услуг и др.

ГП «Radiocomunicații»:

- разработать план конкретных действий в целях повышения эффективности финансово-экономической деятельности, путем рассмотрения уровня использования мощностей предприятия, актуализации тарифов, и недопущения потерь при получении результатов, сокращения задолженностей, исключение практики осуществления непроизводственных расходов, ведения соответствующего бухгалтерского учета.

Правительству Республики Молдова:

- при разработке и внедрении концепций, некоторых технических заданий и проектов автоматизированных информационных систем, установить источники финансирования для покрытия расходов и рассмотреть целесообразность посредничества для реализации данных работ;

- рассмотреть несоответствующее регламентирование предписаний постановлений Правительства³⁷ относительно предельно допустимой величины заработной платы менеджера предприятия;

³⁷ Постановление Правительства №743 от 11.06.2002 «Об оплате труда работников хозрасчетных предприятий» и Постановление №985 от 27.09.2000 «Об утверждении Положения об оплате труда руководителей государственных предприятий, предприятий с преобладающим государственным капиталом и монопольных предприятий, определенных Правительством».

- пересмотреть состав Правительственной комиссии по разработке и внедрению Национальной паспортной системы, Государственного регистра населения и других информационных систем государственной важности, наделенной функциями утверждения тарифов на работы и оказываемые услуги при составлении документов Национальной паспортной системой, регистрационных сертификатов, водительских удостоверений и других сопутствующих документов.

Телекоммуникации

Резюме

Счетная палата, в соответствии с Программой контрольно/аудиторской деятельности, провела аудит в АО «Moldtelecom», в котором доля государства составляет 100% акций.

В результате было установлено, что финансовое положение, отраженное в финансовой отчетности АО «Moldtelecom» на 31 декабря 2006 года представляет достоверную и полную картину (с учетом уровня существенности). Достигнутые результаты и состояние финансового и имущественного потока за отчетный год соответствуют действующим нормативным актам³⁸. Тестирование финансовой отчетности, финансового положения, потока денежных средств и имущества за 9 месяцев 2007 года значительных ошибок не выявило.

Аттестационным аудитом финансовой отчетности в АО «Moldtelecom» были установлены отдельные нарушения и ошибки, не превысившие предельно максимального уровня существенности, которые не повлияли значительно на финансовое положение субъекта.

За аудитуемый период финансово-экономическая деятельность АО «Moldtelecom» характеризуется положительной динамикой активов и пассивов, а также экономических показателей.

Контекст

В целях определения достоверности финансового и имущественного состояния АО «Moldtelecom», был проведен аттестационный аудит финансовой отчетности АО «Moldtelecom» за период 2006-2007 гг. (9 месяцев).

Аудит проведен в соответствии со Стандартами аудита Счетной палаты³⁹, предусматривающие планирование и проведение аудита, с целью получения разумной уверенности в том, что информация в финансовой отчетности реальна и не содержит существенных ошибок или неточностей.

Уставный капитал Общества составляет 984,2 млн. леев и разделен на 94419,4 тыс. простых номинативных акций номинальной стоимостью 10 леев.

Анализ отчетов Общества за аудитуемый период свидетельствует о том, что экономические показатели достигли установленных прогнозов и выросли по сравнению с предыдущим периодом. Активы общества за аудитуемый период увеличились на 33,5%, а собственный капитал – на 754,4 млн. леев, и по состоянию на 30.09.2007 составил 3454,5 млн. леев. Чистая прибыль, хотя и уменьшилась по сравнению с 2006 годом, составила – 378,2 млн. леев. На протяжении 2006-2007 гг. (9 месяцев), Общество перечислило в национальный публичный бюджет 566,1 млн. леев и, соответственно, 424,2 млн. леев.

Констатации и выводы по аудитуемым аспектам:

В рамках аудита финансового положения в аспекте соблюдения законности были выявлены следующие отклонения.

В процессе освоения капитальных вложений:

- начало работ по строительству и расширению сетей электросвязи, в некоторых случаях было осуществлено в отсутствие завершенных проектов;
- в некоторых случаях данные из составленных проектов не совпадают с данными смет расходов, а также с данными актов выполненных работ;
- Общество не разработало и не

³⁸ Национальные стандарты бухгалтерского учета, утвержденные Приказом министра финансов №174 от 25.12.1997

³⁹ Официальный монитор, 2007, №178-179.

утвердило условия для заключения договоров о выполнении работ по строительству и расширению сетей электросвязи, а также порядок формирования и подтверждения стоимости этих работ;

- подрядчиками были внесены изменения в сметы расходов, а Общество одобрило их без заключения дополнительных соглашений. Общество утвердило удельные объемы и цены на работы, указанные подрядчиками в актах сдачи работ, не соответствующие сметам расходов, утвержденных Обществом;

- при составлении смет расходов и актов о выполненных строительных работах были допущены ошибки в расчетах в общей сумме 484,3 тыс. леев, что привело к необоснованному увеличению стоимости выполненных работ;

- Общество одобрило увеличение на 514,0 тыс. леев стоимости некоторых работ, выполненных филиалом – Центром магистральных сетей за 2006-2007 гг. (9 месяцев), представленной подрядчиками, по сравнению со стоимостью работ, представленных филиалом подрядчикам.

Дебиторская и кредиторская задолженность

- В результате проверки остатков дебиторской и кредиторской задолженности, были выявлены некоторые задолженности с высоким риском невозмещения.

- Согласно финансовой отчетности Общества, по состоянию на 01.01.2006 за ГП «Moldtranelectro» числилась дебиторская задолженность в сумме 8738,5 тыс. леев, образованная 14.09.1999, в результате передачи некоторых долгов, инициированной и одобренной центральными профильными публичными властями. Предпринятые Обществом меры по возмещению данных долгов не принесли ожидаемых результатов.

- По указанию центрального специализированного органа публичной власти, Общество, в 2005 году поставило в залог собственные основные средства стоимостью 4225,0 тыс. леев, в пользу третьих лиц, тем самым рискуя

имуществом Общества и образованием дебиторской задолженности с низкой вероятностью возмещения.

Учет, сохранность и управление имуществом

- Балансовая стоимость недвижимого имущества не была приведена в соответствие с рыночной стоимостью, последняя переоценка основных средств в Обществе была проведена в начале 2000 года.

- В Обществе не была завершена централизация данных о земельных участках находящихся в пользовании;

- по некоторым участкам не были определены границы и реальная площадь, в связи с чем Муниципальное управление электросвязи г. Кишинэу лишь 03.10.2007, обратилось к Проектному институту по организации территорий в целях подготовки титулов на подтверждение прав пользования участков земли в мун. Кишинэу, на которых расположено 10 зданий;

- относительно помещений принадлежащих Обществу, но расположенных в других зданиях, не во всех случаях была определена принадлежащая им доля прилегающих участков земли, а Общество не потребовало установить данную долю в натуральной величине;

- при выполнении работ по капитальному строительству, в некоторых случаях, не были зарегистрированы реальные права на земельные участки, на которых ведется данное строительство;

- Общество не располагает подтверждением о регистрации в кадастровых офисах прав собственности на некоторые принадлежащие ему здания и помещения, в соответствии с требованиями законодательства⁴⁰.

Нерегистрация в кадастровых офисах прав собственности на здания, в некоторых случаях может привести к потере данного права.

Так, в бухгалтерском учете филиала Общества отражены здания Автоматизирован-

⁴⁰ Ст.499 Гражданского кодекса, ст.4 и ст.5 Закона №1543-ХІІІ от 25.02.1998 (с последующими изменениями).

ной телефонной станции (АТС) села Баймаклия и села Тараклия а права собственности на них были зарегистрированы за примэриями соответствующих сел. В результате судебного разбирательства, Общество потеряло права собственности на недвижимость в селе Баймаклия. Подобная конфликтная ситуация относительно здания АТС сложилась и в случае с примэрией села Тараклия.

- В результате выборочной инвентаризации, проведенной во время аудита, зданий расположенных в муниципии Кишинэу, было выявлено отсутствие строения площадью 52 м², на его месте расположен коммерческий объект. До конца 2007 года строение было отражено в бухгалтерском учете Общества, в МУЭ Кишинэу, а документы позволяющие списать данные строения отсутствовали.

- При управлении некоторыми подразделениями, Общество понесло потери:

- от содержания общежития в 2006 году и 2007 году (9 месяцев), в сумме 424,3 тыс. леев и, соответственно, 292,7 тыс. леев, расходы Общества были возмещены на уровне 44,7% и, соответственно 44,5%;

- от деятельности столовых, за этот же период, в сумме 2017,1 тыс. леев и, соответственно, 1729,1 тыс. леев.

- За аудитуемый период (до 15.08.2007), для размещения центрального переговорного пункта, Общество арендовало помещения площадью 464,0 м², часть которой впоследствии было передано в субаренду некоторым экономическим агентам по ценам ниже чем за арендованные.

Анализ:

Выявленные отклонения обусловлены:

- Недостаточным внутренним контролем в области: выполнения строительных работ, составления смет расходов и актов приемки работ, учет дебиторской и кредиторской задолженности, в частности с высоким риском невозмещения, контроля за эффективным использованием имущества

и др.

Несмотря на то, что в Обществе действует Служба внутреннего аудита, оценка системы внутреннего контроля не проводилась, что увеличивает риск необнаружения и неустранения существующих нарушений.

- До завершения аудита (февраль 2008 год), Правительство не назначило центральный профильный орган публичной администрации, в обязанности которого входило бы администрирование публичного имущества и мониторинг деятельности АО «Moldtelecom».

Рекомендации

Совету АО «Moldtelecom»:

- довести до сведения Общего собрания акционеров результаты аудита и принять соответствующие меры ввиду:

- определения целесообразности приведения балансовой стоимости основных средств в соответствии с рыночной стоимостью, а также и регистрации прав собственности на участки земли, на которых расположены здания, принадлежащие АО «Moldtelecom»;

- исключения случаев внесения в залог имущества Общества в пользу третьих лиц;

- рассмотрения порядка взыскания дебиторских задолженностей с низкой вероятностью возмещения и определения источников покрытия возможных потерь.

Исполнительному органу АО «Moldtelecom»:

- оптимизировать и усовершенствовать систему внутреннего контроля, а также обеспечить независимое и соответствующее выполнение обязанностей, регламентированных Службой внутреннего аудита;

- завершить процесс инвентаризации земельных участков находящихся в пользовании АО «Moldtelecom», определить долю участка находящегося в пользовании и установить границы участков в натуральной величине, зарегистрировать в кадастровых органах существующие права на недвижимое имущество;

- обеспечить целостность имущества и его эффективное использование, в том числе при сдаче в наем;

- возместить задолженность в сумме

4457,2 тыс. леев (в том числе госпошлину), образованную в результате внесения в качестве залога имущества Общества и др.

Правительству:

- назначить центральный профильный орган публичной администрации, в обязанности которого бы входило администрирование публичного имущества и мониторинг деятельности АО «Moldtelecom».

III.2. Обеспечение постприватизационной деятельности

Резюме

В результате осуществления контроля за обеспечением деятельности в постприватизационный период Счетная палата установила, что при приватизации путем проведения инвестиционных конкурсов не всегда были достигнуты ожидаемые результаты, поскольку некоторые покупатели не выполнили обязательства, указанные в условиях инвестиционного конкурса и предусмотренные в договорах купли-продажи публичного имущества в постприватизационный период, а именно: развитие и повышение эффективности производственных мощностей, увеличение объемов работ и производства, чистых продаж, активов и отчислений в бюджет, сохранность рабочих мест – обязательства которые были призваны способствовать экономическому оздоровлению приватизированных предприятий.

Контекст

Цель контрольных мероприятий заключалась в установлении степени обеспечения постприватизационной деятельности в соответствии с законодательными требованиями за период 2006–2007 гг. (9 месяцев).

В соответствие с существующими требованиями, за проверенный период приватизация была проведена различными методами, такими как: коммерческий или инвестиционный конкурс, прямые переговоры, на основании индивидуальных проектов, утвержденных Правительством и др.

Передача публичного имущества в частную собственность была осуществлена с некоторыми условиями относительно порядка и сроков приватизации, деятельности по финансовому улучшению и реструктуризации, сохранности рабочих мест в постприватизационный период. Действия, предпринимаемые в данный период по мониторингу соблюдения условий предусматривали контрольные мероприятия по выполнению обязательств взятых покупателями в договорах купли-продажи, а также и контроль финансово-экономического состояния приватизированных предприятий.

Для проведения конкурсов или прямых переговоров при приватизации публичного имущества была образована Комиссия по проведению конкурсов и прямых переговоров при приватизации публичного имущества⁴¹ (далее - Комиссия), на которую были возложены следующие задачи: проведение конкурсов и прямых переговоров, обобщение результатов конкурсов или прямых переговоров и определение их победителя, рассмотрение и принятие решений относительно выполнения покупателями договорных обязательств, с представлением Агентству публичной собственности (АПС) соответствующих протоколов.

Констатации и выводы

Согласно Регистру о выполнении обязательств подконтрольных договоров, по состоянию на 01.10.2007, АПС осуществляло мониторинг постприватизационной деятельности в 22 предприятиях. Пакет акций государства в этих предприятиях был продан в 1998-2005 гг. на инвестиционных конкурсах, победители которых были отобраны Конкурсной комиссией.

Исходя из уровня выполнения договорных обязательств по осуществлению инвестиций, а также других условий, установленных договорами купли-продажи, у 16 покупателей установлены наиболее существенные отклонения, такие как:

⁴¹ Постановление Правительства №1523 от 26.11.2002 «Об утверждении персонального состава Комиссии по проведению конкурсов и прямых переговоров при приватизации публичного имущества» (с последующими изменениями).

- Невыполнение в установленные сроки договорных обязательств по осуществлению инвестиций и, в связи с этим, продление сроков их осуществления (иногда от 4 до 9 лет – АО «Elevatorul din Căușeni») 9 покупателям, в результате – из общего объема инвестиций подлежащих осуществлению в приватизированные предприятия за период от 3 до 10 лет, в размере от 390,6 млн. леев и 104,1 млн. долл. США, инвестиции составили лишь 60,2% и, соответственно, 97,6% от предусмотренного;

- Несоблюдение договорных обязательств касающихся:

- развития и повышения эффективности производственных мощностей (АО «Elevatorul din Căușeni», АО «Cereale Prut»);

- использования инвестиций в целях, предусмотренных в инвестиционных договорах (АО «Cereale Prut», Кинотеатр «Columna», мун.Кишинэу);

- создания новых рабочих мест или их сохранения (АО «Cereale Prut» (сократило количество рабочих мест со 170 до 53), АО «Тоamna de Aur», АО «Arnaut Petrol», мун.Комрат, АО «Porumb» (сократило количество рабочих мест со 170 до 18), АО «Fabrica de vin Cojușna»);

- увеличения производственных объемов, работ и чистых продаж (АО «Тоamna de Aur», АО «Agropetrol», АО «Fabrica de vin Cojușna», АО «Arnaut Petrol», мун. Комрат);

- увеличения отчислений в бюджет (АО «Cereale Prut»).

В результате, приватизация указанных предприятий не дала ожидаемого экономического эффекта по оздоровлению их финансово-экономического состояния. Большинство указанных предприятий допустили убытки из-за сокращения производственных объемов и чистых продаж, отчисления в бюджет уменьшились, дебиторская задолженность увеличилась, стоимость чистых активов и основных средств снизилась, а в некоторых ситуациях достигли отрицательных величин.

- Некоторые инвесторы в нарушение договорных условий произвели отчужде-

ние третьей стороне акции государства в таких акционерных обществах, как: АО «Hotelul Chișinău», АО «Mioara», Бэлць, АО «Calcar-Granit», г.Унгень, АО «Complexul hotelier Palace», АО «Fabrica de prelucrare a semințelor de porumb din Răuțel», АО «Cariera Oziornoie».

Несмотря на то, что некоторые покупатели длительный период не выполняли взятых договорных обязательств, Комиссия приняла решение об инициировании процедуры расторжения договоров купли-продажи акций государства в соответствующих предприятиях лишь спустя 7-9 лет.

Анализ

Установленные отклонения были обусловлены следующими факторами:

- Нормативные акты касательно администрирования и разгосударствления публичной собственности⁴² не регламентируют обязательность выполнения условий конкурса на весь инвестиционный период, и не разграничивают четко компетенции и обязательства Комиссии и Агентства публичной собственности.

- Департамент приватизации и, впоследствии, АПС не проводили мониторинг постприватизационной деятельности приватизированных предприятий, а также соблюдения покупателями обязательств предусмотренных в договорах купли-продажи публичного имущества. Не применили соответствующие меры по выполнению обязательств и не прибегли своевременно к расторжению соответствующих договоров.

Рекомендации

Министерству экономики и торговли:

Провести комплексный анализ законности и эффективности действий АПС в процессе обеспечения постприватизационной деятельности и принять меры по улучшению ситуации.

⁴² Ст.12 (1) Закон о приватизации №627-XII, ст.27 (1), (2) Закона №1217-XIII от 25.06.1997 «О Программе приватизации на 1997-1998 гг.», п.58 Положения о коммерческих и инвестиционных конкурсах и прямых переговорах по приватизации публичного имущества, утвержденного Постановлением Правительства №998 от 29.09.2000.

Агентству публичной собственности:

- осуществить полную инвентаризацию предприятий действующих в условиях постприватизации;
- принять меры, в соответствии с законом, по устранению допущенных нарушений и соблюдению имущественных прав в интересах государства в постприватизационный период;
- разработать внутренний документ, регламентирующий процедуру учета и мониторинга выполнения условий инвестиционных договоров.

Правительству:

Рассмотреть соответствие нормативных актов Правительства действующему законодательству в части администрирования и разгосударствления публичной собственности, в целях установления обязательности выполнения условий конкурса на весь инвестиционный период, а также четко разграничить компетенции и обязательства Конкурсной комиссии и АПС.

III.3. Государственное регулирование режима землеустройства, ведение Земельного кадастра за период 2006-2007 гг. (9 месяцев)

Резюме

Счетная палата выявила некоторые нарушения и недостатки при выполнении государственного регулирования режима землеустройства Агентством земельных отношений и кадастра (АЗОК), что обусловило: составление и утверждение Земельного кадастра, в отдельных случаях, с внесением необоснованных изменений в категории земель, на основании неаргументированных должным образом данных, неутвержденных Муниципальными и районными советами; затягивание государственной регистрации земельных участков публичной собственности; реализацию Национальных программ и планов действий в области землеустройства, кадастра и оценки недвижимого имущества, геодезии, картографии и геоинформатики с некоторыми отклонениями от действующих требований, по конкретным объ-

ектам и видам работ; недопоступление доходов в бюджет в результате отчуждения участков земли публичной собственности и не владение данными касательно рынка недвижимого имущества; выполнение кадастровых работ и регистрация недвижимого имущества с некоторыми отклонениями, устранение которых потребует от владельцев участков земли дополнительных расходов.

Контекст

Задача контрольных мероприятий состояла в определении степени соблюдения Агентством земельных отношений и кадастра и некоторыми подведомственными предприятиями нормативно-правовой основы государственного регулирования режима землеустройства, порядка ведения Земельного кадастра, государственной регистрации земель публичной собственности, а также реализации Национальных программ и планов действий в данной области.

Основные констатации

О создании и ведении Земельного кадастра:

- Утвержденный Правительством Земельный кадастр, по состоянию на 01.01.2007 охватывал площадь в 3384,6 тыс. га, в том числе сельскохозяйственные земли - 2511,8 тыс. га, из которых доля государства составляет 781,3 тыс. га (23,1%), административно-территориальных единиц – 728,7 тыс. га (21,5%) и частной собственности – 1874,7 тыс. га (55,4%).
- Данные республиканского Земельного кадастра по некоторым категориям земель, на 01.01.2007, не соответствовали данным Земельных кадастров административно-территориальных единиц. Так, площадь сельскохозяйственных земель республиканского Земельного кадастра (1974,1 тыс. га) завышена на 24,3 тыс. га за счет участков земель резервного фонда примэрий.
- В 2006 году, площадь земельных участков сел, городов, муниципий под застройку жилых домов увеличилась по сравнению с предыдущим годом на 10,5 тыс.га, в том числе в районах Кэушень (4848 га) и Штефан Водэ (3789 га), в результате необоснованного перевода земельных участков под

огороды (сельскохозяйственного назначения) из других категорий в земли, предназначенные для приусадебных участков в границах населенного пункта, нарушив тем самым требования п.43 Земельного кодекса.

- По данным Земельного кадастра, в мун.Кишинэу по состоянию на 01.01.2007, из площади в 12301 га (за исключением участков земли населенных пунктов из состава муниципия), земельные участки, на которых расположены неустановленные застройки, составляют 1289 га, или 10,4%; земельные участки, предназначенные для социального развития города – 259,4 га, в том числе 182,3 га – участки временно выданные под овощеводство.

О реализации Национальных программ и планов в области земельных отношений:

- АЗОК частично были проведены работы предусмотренные в «Программе мероприятий по внедрению новой системы оценки объектов недвижимого имущества в целях налогообложения», утвержденной Постановлением Правительства⁴³. Не были оценены 400,0 тыс.га земельных участков сельскохозяйственного назначения и расположенные на них застройки, предусмотренные Программой.

- В рамках реализации Национальной программы «Молдавское село» (2005-2015 гг.), утвержденной Постановлением Правительства⁴⁴, из запланированных 2147 га для создания защитных лесополос, по данным Агентства было освоено всего 59 га, или 2,7%.

О государственной регистрации земельных участков публичной собственности:

- На 01.10.2007, из 781,3 тыс. га государственных земельных участков, АЗОК выдало акты, удостоверяющие право обладателя земли и зарегистрировало в Ка-

дастровом регистре всего 3,5 тыс. га земельных участков публичной собственности (0,4%).

- Из 35,0 тыс. га земель сельскохозяйственного назначения принадлежащим 102 государственному предприятием, согласно закона⁴⁵, АЗОК завершило работы по установлению, технической инвентаризации и оценке недвижимости, а также по разработке кадастровых планов и документов, удостоверяющих право обладателя земли только на площади 465,1 га (1,3%).

О законности отчуждения и полноты государственной регистрации земель и прав их обладателей в регистре недвижимого имущества:

- Некоторыми профильными организациями и учреждениями страны, в процессе отчуждения земель из публичной собственности, в процессе установления площадей, на которых расположены частные объекты, в том числе использованных в технологическом процессе, с применением коэффициента 0,3, были применены устаревшие на тот момент законодательные требования.

- Возникшая ситуация, когда нормативные цены намного ниже рыночных, позволила покупателям земель публичной собственности, после оплаты их полной стоимости, произвести их отчуждение по рыночным ценам, в результате чего в консолидированный бюджет недопоступила значительная сумма финансовых средств, около 63,3 млн. леев.

- Выборочной проверкой документов, приложенных к актам ТКО, проведенной в 17 объектах местной публичной власти, были выявлены отчужденные земельные участки площадью 14,93 га, проданные за 6,7 млн. леев, в том числе земли якобы использованные в технологическом процессе, с применением коэффициента 0,3, площадью 12,57 га, отчужденные за 3,4 млн. леев. В последствии 6 из этих участков, площадью 5,50 га, приобретенные по

⁴³ №670 от 09.06.2003 «Об утверждении Программы мероприятий по внедрению новой системы оценки объектов недвижимого имущества в целях налогообложения»

⁴⁴ №242 от 01.03.2005 «Об утверждении Национальной программы «Молдавское село» (2005-2015)».

⁴⁵ №668-ХІІІ от 23.11.1995 «Об утверждении Перечня предприятий, учреждений и организаций, земли сельскохозяйственного назначения которых остаются в собственности государства» (с последующими изменениями и дополнениями).

нормативной цене 1,7 млн. леев, впоследствии были проданы по рыночной цене за 65,1 млн. леев.

Анализ

Установленные нарушения и недостатки при выполнении государственного регулирования режима землеустройства были обусловлены следующими факторами:

- Несоблюдение законоположений касающихся землеустройства⁴⁶ владельцами государственных земельных участков, которые не зарегистрировали недвижимое имущество и права на него, что обусловило достижение крайне низких показателей в части выдачи документов, подтверждающих право обладателей земель.

- До конца марта 2008 года не решен вопрос внедрения механизма централизованного контроля за использованием и защитой почв⁴⁷. С августа 2005 года, данная обязанность была исключена из компетенции АЗОК, без присвоения другому центральному органу власти.

- Несоответствующий контроль со стороны АЗОК за деятельностью должностных лиц некоторых профильных учреждений и предприятий, находящихся в подчинении.

- Наличие некоторых недоработок и неопределенностей в нормативных и юридических актах касательно землеустройства, а также применение в некоторых ситуациях устаревших требований законодательства, в частности при установлении критериев определения земельных участков используемых в технологическом процессе.

Рекомендации

Агентству земельных отношений и кадастра:

- обеспечить эффективный контроль за соответствующим использованием государственного имущества, в том числе осуществить инвентаризацию земель, выделенных в хозяйственное ведение подведомственным предприятиям, их регистрацию в реестре недвижимого имущества и в бухгалтерском учете, уточнение размера уставного капитала, с внесением соответствующих изменений в устав, а также и их отражение в договорах заключенных с администраторами переданного в управление имущества.

Правительству:

- рассмотреть целесообразность создания территориальных служб Агентства, а также создания механизма контроля за использованием и защитой почв;

- рассмотреть соответствие нормативных и законодательных актов по землеустройству, для соотношения их с процессом развития рынка недвижимости в Республике Молдова и продажи земельных участков в условиях рыночной экономики;
- ускорить процесс разграничения земельных участков публичной собственности.

⁴⁶ Ст.4 и ст.5 Закона о кадастре недвижимого имущества №1543-ХІІІ от 25.02.1998.

⁴⁷ Ст.20 (2) Закон о государственном землеустройстве, государственном земельном кадастре и мониторинге земель №1247-ХІІ от 22.12.1992 (с последующими изменениями).

IV Раздел. Другие полномочия, закрепленные по закону

IV.1. Заключение на Финансовый отчет Центральной избирательной комиссии

Резюме

В результате проверки Счетная палата подтвердила, что Финансовый отчет ЦИК отражает фактическое финансовое положение.

При этом, в ЦИК и избирательных комиссиях выявлены некоторые недостатки в процессе использования финансовых средств, которые вызваны в основном неоднозначной трактовкой законоположений.

Рекомендуем Парламенту рассмотреть целесообразность представления ЦИК предложений по усовершенствованию Кодекса о выборах, путем обеспечения единообразного применения положений данного документа и его совместимости с другими действующими законодательными актами.

Контекст

В соответствии с положениями законодательства⁴⁸, Счетная палата провела проверку ЦИК и 30 окружных избирательных комиссий административно-территориальных единиц второго уровня с целью представления заключения на Финансовый отчет Центральной избирательной комиссии о порядке распоряжения финансовыми средствами, выделенными для проведения всеобщих местных выборов 3 июня 2007 года⁴⁹.

Констатации:

Согласно Закону №348-XVI, на проведение всеобщих местных выборов 3 июня 2007 были уточнены окончательные ассигнования в размере 32,3 млн. леев. В соответствии с данными Финансового отчета ЦИК, расходы на проведение выборов составили 27,9 млн. леев, что составляет 86,3% по сравнению с уточненными. На дату составления Отчета (01.11.2007) остаток

неиспользованных ассигнований составлял 4,4 млн. леев, который образовался, по сути, из-за несоответствующего планирования средств, необходимых для проведения выборов.

В ЦИК и ряде окружных избирательных комиссий II уровня выявлены некоторые отклонения в использовании средств, выделенных на проведение местных выборов, которые были доведены до сведения ЦИК, в том числе:

- некоторым государственным служащим и работникам бюджетной сферы, освобожденным от выполнения обязанностей по месту постоянной работы, выплачивалась заработная плата, как по месту работы, так и за счет бюджетных ресурсов, выделенных на проведение выборов. Подобные случаи были выявлены при оплате труда лиц, освобожденных от выполнения обязанностей по месту постоянной работы и осуществлявших деятельность в окружных избирательных советах районов Рышкань, Флорешть, Сорока, Стрэшень, Глодень, Фэлешть, Чимишлия и мун. Кишинэу;

- некоторые государственные служащие работали в избирательных советах и бюро на основании индивидуальных трудовых договоров без освобождения от выполнения обязанностей по месту основной работы, чем также не были соблюдены положения законодательства⁵⁰;

- в 30 окружных избирательных советах II уровня, подвергнутых проверке, для оплаты труда указанных лиц дополнительно использовано бюджетных средств на общую сумму 1539,3 тыс. леев, также им были выплачены и другие выплаты на сумму 384,8 тыс. леев;

⁴⁸ Ст.35 (3) Кодекса о выборах, утвержденного Законом №1381-XIII от 21.11.1997.

⁴⁹ Финансовый отчет ЦИК о порядке распоряжения финансовыми средствами, выделенными для проведения всеобщих местных выборов 3 июня 2007 года, по состоянию на 1 ноября 2007 года, переданный Счетной палате для представления заключения письмом ЦИК №9/140 от 13.11.2007

⁵⁰ Ст.11(3) а) Закона о государственной службе №443-XIII от 04.05.1995.

- за счет ассигнований, предусмотренных для проведения местных выборов в 2007 году, были погашены дебиторские задолженности, образовавшиеся в 2005-2006 годах по группе 8 «Органы и услуги общего назначения, не отнесенные к другим группам» на общую сумму 86,9 тыс. леев;

- окружные избирательные советы районов Кахул, Кэушень, Кантемир не предприняли мер по взысканию дебиторской задолженности, образовавшейся при исполнении сметы расходов на проведение местных выборов;

- государственные закупки осуществлялись с некоторыми отклонениями от положений Закона о закупке товаров, работ и услуг для государственных нужд;

- бухгалтерия ЦИК осуществила некоторые необоснованные расходы на сумму 50,1 тыс. леев, из которых в процессе проверки в бюджет учреждения восстановлено 30,0 тыс. леев и в государственный бюджет – 20,1 тыс. леев.

Анализ:

Выявленные проблемы и недостатки в процессе использования бюджетных средств, выделенных на проведение всеобщих местных выборов, по сути, были обусловлены:

- отсутствием четкого механизма освобождения государственных служащих и других работников бюджетной сферы от выполнения обязанностей по месту основной работы на избирательный период, а также порядка их оплаты в течение указанного периода;

- неоднозначностью положений Кодекса о выборах в отношении оплаты труда членов избирательных советов и бюро.

Рекомендации Парламенту:

- *Рассмотреть целесообразность представления Центральной Избирательной Комиссией обобщенного синтеза о практике применения законодательства в рамках избирательной кампании и предложений по усовершенствованию Кодекса о выборах в целях:*

- *приведения в соответствие экономических показателей, применимых к оплате труда и выплате вознаграждений чле-*

нам избирательных советов и бюро за деятельность в избирательный период с указанием источника и порядка информирования избирательных органов об их размере;

- *четкого регламентирования процедуры освобождения государственных служащих и работников бюджетной сферы от выполнения обязанностей по месту постоянной работы с точки зрения совместимости исполнения полномочий, как по основному месту работы, так и в избирательных органах;*

- *присвоения единообразия положениям Кодекса о выборах относительно порядка оплаты труда государственных служащих в период осуществления деятельности в избирательных советах и бюро, в том числе и на основании индивидуальных трудовых договоров, с учетом ограничений, регулируемых другими действующими законодательными актами.*

IV.2. Заключение на проекты нормативных актов

Резюме

На основании ст.26 Закона №312-ХП Счетная палата представила Парламенту в установленные сроки заключения на проекты:

- Закона о государственном бюджете на 2008 год;

- Закона о бюджете государственного социального страхования на 2008 год;

- Закона о фондах обязательного медицинского страхования на 2008 год.

Рассмотрение указанных проектов проводилось на месте с изучением документов обосновывающих соответствующие бюджеты, с проверкой правильности расчетов и соблюдения норм бюджетного процесса, характерных на этапе бюджетного планирования. На разработку заключений Счетная палата потратила примерно 300 человеко-дней.

Несмотря на то, что многие предложения Счетной палаты не были учтены в процессе рассмотрения конкретных проектов, практика показывает, что авторы проектов бюджетных законов принимают во внимание большинство предложений Счетной палаты в последующие периоды.

Дополнительно, Счетная палата рассмотрела 16 проектов законодательных и нормативных актов, представляющих интерес для ее контрольной деятельности. В большинстве случаев замечания и предложения Счетной палаты, относительно данных проектов учитывались авторами проектов законов или нормативных актов. Это указывает на результативность участия Счетной палаты в совершенствовании менеджмента публичных финансов.

Констатации:

- **Заключение на проект Закона о государственном бюджете на 2008 год**

Министерство финансов впервые разработало и представило Правительству проект Закона о государственном бюджете на 2008 год в новом формате, применив международную практику.

- **Заключение на проект Закона о бюджете государственного социального страхования на 2008 год**

Отмечается несоблюдение законных полномочий в процессе разработки проекта Закона о бюджете государственного социального страхования на 2008 год органами, ответственными за разработку и проведение государственной политики в области государственного социального страхования, и органом, ответственным за исполнение БГСС. Несмотря на то, что проект данного закона должен был быть разработан Министерством здравоохранения и социальной защиты и Министерством финансов, документ представила Национальная касса социального страхования

Счетная палата установила наличие риска неисполнения бюджета на 2007 год, а также бюджета на 2008 год. Отчет об исполнении БГСС на 2007 год подтвердил данный вывод.

Заключение содержит вывод о недооценке расходов по выплате адресных компенсаций на сжиженный газ и уголь, что, однако, к сведению не было принято.

- **Заключение на проект Закона о фондах обязательного медицинского страхования на 2008 год**

Как и в предыдущие годы, проект Закона о фондах обязательного медицинского страхования на 2008 год разработан и представлен Правительству НМСК, а не Министерством здравоохранения совместно с Министерством финансов, чем не были соблюдены компетенции органами, ответственными за разработку политик в области медицинского обслуживания, и органом, ответственным за исполнение бюджета ФОМС.

Счетная палата считает, что эффективнее использовать средства Фонда профилактических мер можно будет только при условии конкретного определения приоритетных целей в области защиты здоровья населения, предупреждения заболеваний и санитарно-эпидемиологического надзора и разработки и утверждения в этих целях конкретной программы их реализации.

Несмотря на то, что многие предложения Счетной палаты не учитываются в процессе рассмотрения конкретных проектов, практика показывает, что авторы проектов бюджетных законов принимают во внимание большинство предложений Счетной палаты в последующие периоды.

- **Заключения на проекты других нормативных актов**

Задача заключений на проекты состояла в реализации единых принципов в области бюджетного процесса и регулирования использования публичных средств для поддержания приоритетов, установленных в процессе гармонизации законодательства Республики Молдова с законодательством европейского сообщества, а также с целью выполнения рекомендаций, изложенных Счетной палатой в своих постановлениях в различных областях.

V Раздел. Показатели контрольной/аудиторской деятельности и мониторинга

V.1. Результаты контрольной/аудиторской деятельности и мониторинга исполнения требований и рекомендаций Счетной палаты

V.1.1. Контрольно/аудиторская деятельность

Резюме

Счетная палата осуществляла контрольную/аудиторскую деятельность в соответствии с Программой контрольной/аудиторской деятельности на 2007 год, которой были предусмотрены 48 контрольных мероприятий, дополнительно были проведены 14 контрольных мероприятий, в результате общее число составило 62.

Из общего числа указанных выше проверок в соответствии со ст.5(4) Закона №312-ХІІІ - 3 проверки проведены по запросу парламентских фракций, целью которых был контроль правильности и законности использования публичных финансовых средств и осуществления финансово-экономических операций.

Из 2015 субъектов контроля/аудита согласно Единого реестра, контрольные мероприятия/аудиты проведены в 368 подконтрольных субъектах (около 20%).

Структура охваченная контролем/аудитом субъектов представляется следующим образом:

№	Показатели Единого регистра	Субъекты контроля/аудита в соответствии с Единым реестром	Субъекты, подвергнувшиеся контролю/аудиту					
			2005	%	2006	%	2007	%
1.	Публичные органы и подведомственные подразделения, в том числе:	1214	172	36,4	230	46,7	220	59,8
	Органы государственного управления, которым подчиняются специальные фонды	27	2		10		24	
2.	Органы местного публичного управления II и I уровня	437	186	39,2	213	43,3	99	26,9
3.	Юридические лица, пользующиеся правительственными гарантиями по кредитам, субсидиями и другими формами государственной финансовой поддержки	7	2	0,4				
4.	Юридические лица (ГП), которые распоряжаются объектами публичного имущества на основании контракта	215	28	5,9	16	3,3	22	6,0
5.	Юридические лица (АО), в которых доля государственного уставного капитала составляет 100% или более 50%	142	12	2,5	5	1,0	4	1,1
6.	Другие подконтрольные субъекты		74	15,6	28	5,7	23	6,2
Всего		2015	474	100,0	492	100,0	368	100,0

V.1.2. Постановления Счетной палаты по результатам контрольных мероприятий/аудитов

Резюме

В результате проведенных контрольных мероприятий/аудитов, Счетной палатой, составлено 353 акта контроля и 15 аудиторских заключений, в том числе 92 промежуточных актов контроля, в соответствии с законными процедурами, специфическими для Счетной палаты.

В результате рассмотрения результатов проведенных контрольных мероприятий/аудитов принято 66 постановлений и сформулировано 694 требований и рекомендаций, направленных на устранение нарушений и недостатков, на оптимизацию финансового менеджмента и повышение эффективности использования публичного имущества.

Большинство утвержденных Счетной палатой постановлений направлены Правительству для информирования и принятия к сведению, а некоторые – Президенту Республики Молдова и Парламенту для информирования.

В соответствии с законоположениями, 9 постановлений были переданы правоохранительным органам для рассмотрения в пределах компетенции, в том числе: 1 – Генеральной прокуратуре и 8 – Центру по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией.

Соответствующие показатели выполнения постановлений Счетной палаты, утвержденных за отчетный период, представлены в следующей таблице:

Совокупность утвержденных постановлений, направленных подконтрольным субъектам, в которых проведены проверки/аудит		66
Число постановлений, взятых на контроль Президентом РМ, Парламентом		15
Совокупность постановлений, переданных для информирования	Президент РМ	18
	Парламент	23
	Правительство	28
	Министерство финансов	33
	Генеральная прокуратура / ЦБЭПК	1/8
	Другие заинтересованные органы	44
Совокупность требований и предложений / рекомендаций		694
Число исполненных требований, предложений/ рекомендаций		572
Число неисполненных требований, предложений/ рекомендаций		122
Общее число подконтрольных субъектов, которым переданы постановления для исполнения		278

Некоторые центральные и местные публичные органы предприняли меры по устранению нарушений и недостатков, установленных в процессе формирования и использования публичных финансов и публичного имущества. В результате из общего числа принятых постановлений, за отчетный период полностью выполнено 40 постановлений (или 61,0%). Основные показатели контрольной/аудиторской деятельности и мониторинга исполнения требований и рекомендаций Счетной палаты в период 2005-2007 годов представлены в следующей таблице:

№	Показатели	2007	2006	2005
1.	Выполненные контрольные мероприятия/аудиты, всего	62	63	67
	- в том числе по запросу парламентских фракций	3	4	2
2.	Контрольные акты/Аудиторские заключения, составленные по результатам проведенных контрольных мероприятий/аудитов	368	491	572
3.	Объем подконтрольных публичных финансовых средств (млн. леев)	21945,7	17056,3	11592,2
4.	Объем проверенных публичных средств (млн. леев)	13162,7	10040,0	7701,4
5.	Удельный вес проверенных публичных финансовых средств в общем объеме подконтрольных средств (%)	59,9	58,9	66,4
6.	Объем выявленных финансовых нарушений, всего (млн. леев), в том числе:	219,0	199,0	68,7
	- сокрытые налоги (уменьшенные), пошлины (сборы) и другие выплаты (млн. леев)	109,3	36,1	17,2
	- уменьшение стоимости имущества, хищения, недостатки, незаконные отчуждения средств (млн. леев)	108,9	161,7	51,5
		0,8	1,2	-

	- другие финансовые нарушения			
7.	Количество заседаний, проведенных Счетной палатой, в том числе:	106	106	72
	- по результатам контрольных мероприятий/аудитов	70	78	57
8.	Число постановлений, принятых по итогам контрольных мероприятий/аудитов	66	70	49
9.	Число сформулированных требований и рекомендаций	694	671	792
10.	Число исполненных требований и рекомендаций, сформулированных в постановлениях Счетной палаты	572	604	457
11.	Материалы, переданные правоохранительным органам	9	5	14
12.	Сумма возвращенных средств, всего (млн. леев), в том числе:	126,9	168,8	68,2
	- взыскано сокрытых налогов, пошлин (сборов) и других выплат в бюджет	15,9	8,4	37,0
	- восстановлено в учете расхищенных средств, незаконно отчужденных средств, недостач	110,2	160,5	31,2
	- другие выплаты	0,8	-	-
13.	Число лиц, наказанных в административном порядке	43	126	164
14.	Расходы на содержание Счетной палаты (млн. леев)	14,7	12,8	11,6
15.	Возвращенные средства, на 1 лей расходов на содержание Счетной палаты (тыс. леев)	8,6	13,2	5,9

V.1.3. Обобщение мер/действий, предпринятых подконтрольными субъектами, по исполнению требований и рекомендаций Счетной палаты

Резюме

Органы центрального и местного публичного управления предприняли меры по устранению недостатков, выявленных при формировании и использовании публичных финансов, администрировании публичного имущества, которые были направлены на: поступление доходов в бюджет; уменьшение или полное погашение кредиторской задолженности и взыскание дебиторских задолженностей; регистрацию публичного имущества в бухгалтерском учете; увеличение первоначальной балансовой стоимости основных фондов после проведения работ по реконструкции и капитальному ремонту; взятие на учет завершенного строительства, финансируемого за счет капитальных вложений, регистрация объектов недвижимости в ТКО; восстановление в бюджете средств, использованных не по назначению; возвращение займов в местный бюджет; уменьшение задолженностей налогоплательщиков перед местным бюджетом; перечисление в государственный бюджет целевых трансфертов; возвраще-

ние в местный бюджет неиспользованных финансовых средств. Общая стоимость средств, возвращенных, а также восстановленных в учете в результате устранения недостатков, оценивается в 128,2 млн. леев.

Вместе с тем, отдельные министерства и административные органы не осознали в полной мере своей ответственности, в качестве распорядителей бюджета, за устранение нарушений и недостатков, установленных в ходе контрольных мероприятий/аудитов.

- **Министерство финансов** в целях четкого определения статуса финансовых средств, полученных от перечисления 25% от размера заработной платы лиц, проходящих альтернативную службу, и их правильного отражения при исполнении доходной и расходной части бюджета внесло соответствующие изменения в Бюджетную классификацию; аннулированы записи в личных карточках лиц-получателей ссуд, которые не подтвердили задолженности в сумме 1033,2 тыс. долларов США; средства, выделенные из Резервного фонда Правительства и неиспользованные МТДХ на конец 2006 года в размере 60,1 тыс. леев перерас-

пределены между разделами Бюджетной классификации, а **Министерству культуры и туризма** была уменьшена сумма ассигнований на 202,5 тыс. леев (в размере остатка неиспользованных средств).

- **ГНИ** применила законоположения о порядке принудительного исполнения налоговых обязательств, которые не были своевременно выполнены хозяйствующими субъектами, что способствовало поступлению в бюджет задолженностей на сумму 9,5 млн. леев.

- **НКСС** привела структуру доходов БГСС в соответствие с Бюджетной классификацией. Нераспределенные путевки для отдыха и лечения на сумму 2786,4 тыс. леев по мере распределения и использования получателями были отнесены на фактические расходы. В НКСС разработан проект Стратегии развития информационных технологий на 2008-2010 годы.

- **НМСК** предприняла меры по установлению фактического контингента физических и юридических лиц для охвата системой обязательного медицинского страхования. МФ и НБМ разработали и внедрили механизм использования доходов ФОМС через ЕКС.

- **МСХП** полностью возвратило в бюджет средства на сумму 212,2 тыс. леев, необоснованно выделенные из фонда субсидирования сельхозпроизводителей, а к лицам, допустившим нарушения при администрировании средств, предназначенных для аграрного сектора, применены дисциплинарные санкции.

- **ГНИ** в целях обеспечения полноты сбора и правильности налоговых обязательств разработала проект *Концепции оценки, классификации задолженностей по группам факторов риска*. Координационный совет ГНИ утвердил и передал подразделениям для внедрения *Систему оценки показателей Государственной налоговой службы*. Совместным приказом ГНИ и НМСК в качестве образца разработан *Акт сверки поступлений средств в фонды обязательного медицинского страхования*. В соответствии с Бюджетной классификацией внесены некоторые изменения в бланк *Информация о начислен-*

ных суммах медицинских страховых взносов, штрафов и административных санкций. Казначейскими распоряжениями сумма в 124,3 тыс. леев, ошибочно зачисленная на личных счетах налогоплательщиков как отчисления в ФОМС, была отнесена к поступлениям в государственный бюджет.

- **Заказчики капитальных вложений** перечислили отчисления в специальный фонд для финансирования работ по созданию нормативной базы в строительстве в размере 481,6 тыс. леев; Районные советы Чимишлия, Кэушень и Резина отразили в бухгалтерском учете построенные газопроводы, подтвержденные актами об окончательной приемке работ, стоимостью 9,3 млн. леев, а также водопроводы, здания, котельные и пр. стоимостью 0,7 млн. леев.

- **Некоторые подконтрольные субъекты не предприняли надлежащих мер по устранению недостатков, установленных Счетной палатой**. К органам, которые не отреагировали адекватно на соответствующие требования, относятся: АНМ, МПМ; АСРТ; Агентство спорта; Местный совет с. Чимишень (района Криулень), а постановления Счетной палаты, принятые по итогам проверок, проведенных в этих подконтрольных субъектах, по-прежнему остались невыполненными. В этой связи Счетная палата усилила действия по обеспечению надлежащего исполнения подконтрольными субъектами требований и рекомендаций принятых постановлений, характеризующиеся: письменными предупреждениями в адрес 73 субъектов – за неисполнение; 24 обращениями о дополнительном запросе адекватной информации и соответствующих первичных документов; информированием в одном случае вышестоящего органа в связи с неисполнением подведомственных ему подконтрольных единиц требований соответствующих постановлений; составлением в одном случае протокола при установлении совершения административного правонарушения, предусмотренного ст.174⁹ Кодекса об административных правонарушениях; выездом к подконтрольному субъекту в 3 случаях.

Вышеперечисленные факты свидетельствует о тревожной ситуации в том, что касается уровня публичной ответственности за эффективное использование публичных средств и публично-

го имущества, являющегося важным и обязательным условием обеспечения эффективного публичного финансового менеджмента публичных финансов.

По результатам проверок за отчетный период с целью исполнения рекомендаций Счетной палаты оптимизированы законодательные и нормативные акты, что положительно скажется на дополнительных поступлениях в бюджет и эффективном использовании публичного имущества.

- Внесены некоторые изменения в Налоговый кодекс Республики Молдова – из ст.8 исключены положения ч.(1) d), предусматривающие возможность получения налоговых льгот; изменения в ст.37(2) Закона о качестве в строительстве, путем пересмотра механизма формирования нормативной базы в строительстве по объектам финансируемым из бюджетов.

- П.22 Устава НКСС приведен в соответствие с положениями ст.46 Закона №489-XIV от 06.07.1999; дополнен Перечень платных работ и услуг, оказываемых учреждениями, подведомственными Аппарату Правительства, и тарифы на них.

- **Усовершенствованы правовые рамки на уровне ведомственных нормативных актов:** Министерство финансов утвердило схему Пояснительной записки к Отчету об исполнении бюджетов публичных учреждений, финансируемых из бюджета, и некоторые изменения и дополнения в Инструкцию по бухгалтерскому учету в учреждениях состоящих на бюджете. Исполнительный департамент Министерства юстиции утвердил Перечень мероприятий центрального аппарата и исполнительных бюро, а также Положение о статистическом отчете.

- Постановлениями Счетной палаты Правительству представлены рекомендации относительно: целесообразности внесения изменений в некоторые действующие законодательные акты о регулировании порядка инициирования, проектирования, закупки работ приоритетной важности (национальной, стратегической), которые в отдельных случаях вносились посредством ведомственных актов, непредусмотренных законом; пересмотра По-

ложения Государственной администрации гражданской авиации во избежание применения двойных стандартов; приведения в соответствие Постановления Правительства №1258 от 01.11.2006 «Об оплате труда работников некоторых управлений, финансируемых из бюджета» с положениями Закона №355-XVI от 23.12.2005 в том, что касается установления максимального размера премий для руководителей; пересмотра полномочий профильных публичных органов управления в области накопления доходов в дорожный фонд. Вместе с тем Правительство не приняло меры по приведению своих нормативных актов в соответствие с действующим законодательством, и не инициировало предложения о внесении изменений или дополнений в нормативные акты для исключения отдельных ситуаций, отмеченных в постановлениях Счетной палаты.

V.2. Меры, предпринятые по устранению недостатков и нарушений, указанных в Отчете Счетной палаты о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2006 бюджетном году

Резюме

13.07.2007 Парламент принял Постановление №167-XVI, которым, согласно ст.3, Правительство должно было обеспечить выполнение рекомендаций Счетной палаты, представленных в Отчете, обратив особое внимание на:

- развитие потенциала органов публично-го управления в реализации бюджетной политики;
- оптимизацию расходов и обеспечение сохранности публичной собственности;
- эффективное управление публичным долгом;
- ориентацию бюджетно-налоговой политики на развитие экономики.

Анализ мер, предпринятых центральными и местными публичными органами, другими подконтрольными субъектами по устранению недостатков и нарушений, установленных в Отчете Счетной палаты о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2006 бюджетном году, свидетельствует о том, что Правительство через мини-

стерства, службы, агентства, другие центральные публичные органы предприняло некоторые организационные, законодательные, методологические и дисциплинарные меры, нацеленные на укрепление финансового менеджмента и повышение их ответственности за использование публичных средств.

В результате мониторинга внедрения рекомендаций Счетной палаты, изложенных в Отчете, установлено, что предприняты некоторые меры по улучшению использования публичных финансовых средств и публичного имущества, что выражается в следующем:

- Министерство финансов определило ряд действий, направленных на повышение требований к первичным распорядителям бюджета для повышения уровня обоснования и представления бюджетных предложений в соответствии с утвержденными отраслевыми стратегиями.

- Требования по составлению, обоснованию и представлению бюджетных предложений включены в Методические нормы разработки центральными публичными органами предложений по государственному бюджету на 2008 год.

- НКСС внедрила интегрированную информационную систему, которая позволит вести учет перечисления средств на осуществление выплат по видам выплат и усовершенствовать менеджмент расходов, а также создать единый персональный счет каждого получателя.

- Через Главные финансовые управления усилена деятельность местных публичных органов, в том числе и в, части касающейся анализа источников доходов и мониторинга поступления доходов местных бюджетов.

- За отчетный период исполнительные органы АТЕ осуществили анализ задолженностей налогоплательщиков перед местными бюджетами, предприняв соответствующие меры по их устранению.

- Исполнительный комитет Гагаузии обеспечил контроль за отражением в бухгалтерском учете публичных учреждений объектов, построенных на территории АТО, – на сумму 11,0 млн. леев и увели-

чил стоимость реконструируемых объектов на 8,5 млн. леев. Примэрия мун. Комрат по состоянию на 01.09.2007 уменьшила дебиторскую и кредиторскую задолженность на 427,7 тыс. леев и 130,0 тыс. леев, соответственно.

В то же время, некоторые органы центрального и местного публичного управления не предприняли все надлежащие меры по устранению выявленных недостатков и нарушений, тем самым, не были выполнены основные цели и задачи администрирования публичного имущества и публичных финансов. В итоге не были в полной мере решены проблемы, отмеченные Счетной палатой в Отчете за 2006 касающиеся: сферы публичного имущества; достоверной и экономически обоснованной оценки доходов и расходов бюджетов АТЕ; обеспечения условий внутреннего контроля в подконтрольных субъектах; разработки плана действий по регистрации в кадастровых органах права на публичное имущество; усиление контроля за использованием средств, выделенных из бюджета и для финансирования капитальных вложений; обеспечения законности, правильности и экономичности использования местных публичных средств; усиление контроля за формированием и поступлением средств специального фонда на финансирование работ по созданию нормативной базы в строительстве.

По состоянию на 01.01.2008 не выполнено 122 требований и рекомендаций, а по состоянию на 01.04.2008 – 69, в том числе: Правительством Республики Молдова – 3 требования; Министерством финансов – 5; Министерством просвещения и молодежи – 3; Министерством транспорта и дорожного хозяйства – 3, Министерством строительства и развития территории – 4; Государственной администрацией гражданской авиации – 10; органами местного публичного управления – 32 и пр.

Некоторые центральные и местные публичные органы противозаконно затягивают сроки исполнения постановлений, что приводит к многочисленным повторным обращениям Счетной палаты, в которых привлекается внимание руководства данных структур на необходимость и обязательность исполнения принятых постановлений.

Заключение

Отчет о порядке управления публичными финансовыми средствами в 2007 бюджетном году представлен в условиях процесса трансформации публичного управления Республики Молдова. В Планах действий Республика Молдова – Европейский союз изложены самые важные направления реформирования.

Необходимость в качественном менеджменте публичных финансов стала очевидной, и в настоящее время принимаются меры по повышению уровня транспарентности, эффективности и действенности.

Создание рамок консолидированной ответственности обозначит четкое разграничение законодательной и исполнительной власти. Задача реформы Счетной палаты, по сути, состоит в развитии способностей анализировать порядок, в котором Правительство исполняет бюджет, если информация достоверна и функционируют ли системы контроля на таком уровне, чтобы свести до минимума риски связанные с неправильным управлением, мошенничеством и коррупцией.

В рамках данного отчета особое внимание уделяется констатациям и рекомендациям, исходящим из традиционного контроля соответствия, основанного на транзакциях за 2006 и 2007 годы. В то же время, инициировано внедрение новых методов аудита, которые в будущем позволят:

- использовать отчеты публичных финансов и отчеты о выполнении бюджета за один бюджетный год, как отправную точку в нашей деятельности;
- изучить проблемы эффективности и действенности.

Счетная палата и в дальнейшем будет направлять свои усилия в сторону мобилизации исполнителей бюджета приводить счета, финансовое положение и финансовые документы в строгое соответствие с действующими требованиями, способствуя продвижению высоких стандартов менеджерской ответственности за соответствующее управление публичными денежными средствами; консолидирования способностей

для разнообразия видов контролей/аудитов, делая акцент не только на законности и соответствии, но и на эффективности, экономичности и действенности в процессе использования публичных финансовых средств исполнительными учреждениями. Деятельность Счетной палаты будет основана на общепризнанных международных стандартах аудита.

Внедрение новых подходов к финансовому менеджменту и контролю будет способствовать проведению внешнего аудита аудируемых отчетов, норм исполнения бюджета и созданию практики, имеющей большое значение в реализации требований, касающихся глубины и полноты внешнего аудита. В этом контексте очень важно, чтобы Счетная палата приносила как можно больше значимости через внедрение своих рекомендаций и требований. Рекомендации данного отчета призваны способствовать консолидации задач реформы, а также повысить ответственность Правительства за их успешное внедрение.

Выражаем уверенность в том, что констатации, выводы и рекомендации Счетной палаты, представленные в отчете, будут способствовать совершенствованию менеджмента публичных финансов, а также росту менеджерской ответственности исполнителей бюджета, и принесут пользу тем, кто заинтересованы в качественном управлении публичными средствами, и особенно широкой общественности, заинтересованной в законном, эффективном и действенном управлении денежных средств и, соответственно, в качественном функционировании и управлении учреждениями государства, имеющих прямое отношение к их финансированию.

Результаты, отраженные в настоящем отчете, реализованы усилиями работников Счетной палаты, которые в течение года выполняли поставленные задачи, а также дать достойный ответ вызовам в процессе проведения институциональной реформы Счетной палаты.