



Republica Moldova

CURTEA DE CONTURI

HOTĂRÎRE Nr. 31
din 20.07.2012

privind Raportul auditului performanței
“Pentru ca beneficiile scontate privind reabilitarea și construcția sistemelor de aprovizionare cu apă potabilă și canalizare să fie atinse sînt necesare îmbunătățiri în gestionarea mijloacelor publice destinate realizării acestora, precum și a sistemului de management în cadrul autorităților publice responsabile de implementarea proiectelor în domeniul vizat”

Publicat : 24.08.2012 în Monitorul Oficial Nr. 177-180 art Nr : 24

Curtea de Conturi, în prezența viceministrului mediului dl R.Bajureanu, directorului Agenției „Apele Moldovei” dl M.Adam, directorului Unității de implementare a proiectelor de aprovizionare cu apă și canalizare dna A.Samson, sefului Secției coordonarea asistenței externe a Cancelariei de Stat dna L.Ciurea, șefului-adjunct al Direcției finanțele economiei naționale, cheltuieli capitale și achiziții publice a Ministerului Finanțelor dl V.Pană, directorilor întreprinderilor „Apă-Canal”: Bălți; Cahul; Florești; Soroca; Orhei dnii: V.Corcodei; V.Zagaevschi; S.Rusu; A.Samburschii; M.Chiperi, directorului interimar al întreprinderii „Apă-Canal” Ungheni dl P.Scutaru, primarului or.Florești dl Gr. Cojocar, viceprimarilor: mun.Bălți; or.Orhei dnii: O.Mahu; V.Munteanu, precum și altor persoane responsabile din cadrul autorităților vizate, călăuzindu-se de art.2 alin.(1) și art.4 alin.(1) lit.a) din Legea Curții de Conturi nr.261-XVI din 05.12.2008¹, a examinat Raportul auditului performanței **“Pentru ca beneficiile scontate privind reabilitarea și construcția sistemelor de aprovizionare cu apă potabilă și canalizare să fie atinse sînt necesare îmbunătățiri în gestionarea mijloacelor publice destinate realizării acestora, precum și a sistemului de management în cadrul autorităților publice responsabile de implementarea proiectelor în domeniul vizat”**.

¹M.O., 2008, nr.237-240, art.864.

Misiunea de audit s-a desfășurat în conformitate cu prevederile art.28 și art.31 din Legea nr.261-XVI din 05.12.2008 și cu Programele activității de audit a Curții de Conturi pe anii 2011 și 2012, urmărind scopul realizării angajamentelor asumate de Guvernul Republicii Moldova față de Comisia Uniunii Europene pentru Programul de Suport al Politicii Sectoriale în domeniul apelor.

Scopul misiunii a constat în evaluarea performanțelor atinse în implementarea Proiectului național de aprovizionare cu apă și canalizare și a altor proiecte, activitățile cărora au tangență cu Proiectul național, precum și în estimarea contribuției Ministerului Mediului, Agenției „Apele

Moldovei”, Unității de implementare a proiectelor de aprovizionare cu apă și canalizare (în continuare – Unitatea de implementare a proiectelor), autorităților administrației publice locale și a beneficiarilor de mijloace în realizarea obiectivelor proiectelor și administrarea eficientă a sistemelor de aprovizionare cu apă și canalizare renovate.

Auditul a fost planificat și s-a desfășurat în conformitate cu Standardele de audit ale Curții de Conturi, Manualul de audit al performanței, elaborat de Curtea de Conturi în baza Standardelor Internaționale de Audit.

Curtea de Conturi și-a propus ca obiectiv al auditului să răspundă la următoarea întrebare:

Mijloacele investite în cadrul Proiectului național de aprovizionare cu apă și canalizare, precum și suportul financiar din contul altor surse contribuie la atingerea obiectivelor și la îmbunătățirea sistemelor de apă potabilă și canalizare?

Auditul a fost efectuat la Ministerul Mediului, Agenția „Apele Moldovei”, Unitatea de implementare a proiectelor, 7 întreprinderi „Apă-Canal” și la 4 autorități ale administrației publice locale de nivelul I.

Examinând rezultatele auditului, audiind raportul prezentat și explicațiile persoanelor cu funcții de răspundere prezente în ședință, Curtea de Conturi

a constatat:

Pentru atingerea obiectivelor primordiale privind dezvoltarea și asigurarea durabilității la serviciile de aprovizionare cu apă și canalizare, prin majorarea ponderii populației cu acces la surse sigure de apă și cu acces la canalizare, sînt necesare investiții semnificative. Bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale nu pot satisface aceste necesități, fiind necesare măsuri concrete în vederea identificării și atragerii în sector a surselor externe.

Ministerul Mediului, prin intermediul Agenției „Apele Moldovei”, este împuternicit să identifice și să atragă investițiile cu cel mai înalt nivel al randamentului, să combine oportunitățile cu finanțarea externă și să asigure implementarea eficientă a proiectelor investiționale.

Banca Mondială promovează concepția că donatorii trebuie să-și unească eforturile pentru a realiza un impact mai mare asupra îmbunătățirii calității serviciilor de alimentare cu apă și canalizare în Republica Moldova și pentru susținerea eforturilor țării în vederea realizării Strategiei naționale de sector și de finanțare a acestuia. Totuși, o bună parte din donatori refuză conlucrarea, venind cu investiții direct la beneficiarii finali, ceea ce complică situația privind gestionarea eficientă a investițiilor acordate de donatorii externi.

Se relevă că nici Ministerul Mediului, nici Agenția „Apele Moldovei” nu dispun de un mecanism funcțional și eficient de acumulare a informației privind situația reală din sector pentru fiecare localitate din Republica Moldova, care ar permite crearea unei baze de date privind starea ramurii, din care motiv este complicată exercitarea atribuțiilor ce țin de evaluarea sectorului.

Verificările efectuate de către echipa de audit în cadrul auditului performanței, potrivit constatărilor expuse în Raportul de audit, denotă că, deși au fost întreprinse unele măsuri pentru îmbunătățirea gestionării sectorului de aprovizionare cu apă și canalizare, acestea n-au fost suficiente pentru a dezvolta la nivelul necesar capacitățile instituționale de selectare a beneficiarilor de proiecte, de elaborare, expertizare și acceptare a documentației de proiect de către toți actorii implicați în realizarea, monitorizarea și evaluarea activităților, fiind relevate carențe și iregularități în stabilirea scopurilor, obiectivelor și indicatorilor de performanță. Nereușitele și neregulile identificate au constrîns eventualul impact pozitiv asupra realizării obiectivelor proiectelor în sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare.

Factorii determinanți care au generat neatingerea scontată a obiectivelor proiectelor și gestionarea inefficientă a creditelor destinate implementării proiectelor, precum și a bunurilor renovate/construite sînt următorii:

- reorganizarea frecventă a instituțiilor guvernamentale responsabile de pregătirea proiectelor și de gestionarea acestora;
- lipsa strategiilor și planurilor de afaceri în cadrul întreprinderilor „Apă-Canal”;
- imperfecțiunea cadrului normativ ce reglementează procesul vizat, precum și a documentației normative depășite în construcții;

- conlucrarea inefficientă între autoritățile administrației publice centrale (responsabile de elaborarea politicilor și implementarea acestora) și autoritățile administrației publice locale (care implementează proiecte în domeniul apei și canalizării);
- calitatea joasă a proiectelor tehnice detaliate elaborate;
- procedurile anevoioase la achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor;
- coordonarea insuficientă a activităților în cadrul proiectelor între actorii implicați și donatori;
- nestabilirea responsabilităților distincte de coordonare, executare și monitorizare în procesul de implementare a proiectelor;
- gestionarea slabă a riscurilor în realizarea contractelor;
- neasigurarea unui grad avansat de răspundere managerială la utilizarea eficientă a fondurilor publice de către beneficiarii de credite în cadrul proiectelor etc.

În contextul celor expuse în Raport și în Hotărâre, se concluzionează că sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare a fost sprijinit/încurajat de donatorii externi, mai cu seamă de către Banca Mondială, întru ameliorarea situației în domeniul respectiv, precum și pentru îmbunătățirea calității apei potabile. Însă, este necesar de menționat că nu toate proiectele care derulează în acest sector sînt însoțite de un management instituțional coerent și cu capacități de experiență potrivite în domeniul respectiv, precum și cu viziuni clare privind implementarea obiectivelor proiectelor inițiate, ca rezultat nefiind aplicată o abordare sistemică atît de către persoanele responsabile de elaborarea și monitorizarea acestora, cît și de către managerii entităților beneficiare de credite. În consecință, modul de implementare necorespunzătoare a unor obiective ale proiectelor, vizate în Raport, riscă să submineze rezultatele scontate și să genereze pierderea încrederii din partea partenerilor de dezvoltare.

Întru excluderea riscurilor identificate și atingerea impactului scontat, sînt necesare măsuri de remediere a deficiențelor, de consolidare a capacităților instituționale în vederea atingerii obiectivelor proiectelor investiționale, precum și a gestionării eficiente a surselor direcționate în sectorul de aprovizionare cu apă și canalizare, inclusiv prin găsirea unor soluții optime de îmbinare a principiilor transparenței, economicității și eficacității la reformarea sectorului respectiv.

Reieșind din cele expuse, în temeiul art.7 alin.(1) lit.a), art.15 alin.(2) și alin.(4), art.16 lit.c), art.34 alin.(3) din Legea Curții de Conturi nr.261-XVI din 05.12.2008, Curtea de Conturi

hotărăște:

1. Se aprobă *Raportul auditului performanței “Pentru ca beneficiile scontate privind reabilitarea și construcția sistemelor de aprovizionare cu apă potabilă și canalizare să fie atinse sînt necesare îmbunătățiri în gestionarea mijloacelor publice destinate realizării acestora, precum și a sistemului de management în cadrul autorităților publice responsabile de implementarea proiectelor în domeniul vizat ”*, care se anexează la prezenta Hotărâre.

2. Hotărîrea și Raportul de audit se remit autorităților indicate în punctele 2.1.-2.6. și se recomandă să ia atitudine, conform competențelor, referitor la rezultatele auditului, după cum urmează:

2.1. Ministerului Finanțelor, Ministerului Mediului, Agenției “Apele Moldovei”, Unității de implementare a proiectelor de aprovizionare cu apă și canalizare, întreprinderilor „Apă-Canal” și Consiliilor orășenești din localitățile Bălți, Soroca, Căușeni, Cahul, Florești, Orhei și Ungheni, pentru întreprinderea măsurilor necesare în vederea lichidării deficiențelor și neregulilor constatate, precum și implementării recomandărilor expuse în Nota informativă înaintată de echipa de audit, în Raportul de audit și în prezenta Hotărîre, și se recomandă:

2.2. Ministerului Mediului și Agenției „Apele Moldovei”:

2.2.1. consolidarea comunicării cu donatorii, autoritățile administrației publice locale, beneficiarii de proiecte și cu Unitatea de implementare a proiectelor, intervenind cu propuneri concrete de remediere a situațiilor dificile care apar pe parcursul realizării proiectelor, contribuind implicit la realizarea conformă și în termenele stabilite a politicilor în sectorul apei și canalizării;

2.2.2. intensificarea procesului de monitorizare a realizării activităților în cadrul tuturor proiectelor din sectorul apei și canalizării, în special al Proiectului de îmbunătățire a sistemelor de

aprovizionare cu apă, finanțat de Fondul Kuweitian de Dezvoltare Economică Arabă, precum și al Programului de dezvoltare a serviciilor de aprovizionare cu apă potabilă, de implementarea cărora nemijlocit sînt responsabili;

2.2.3. fortificarea capacităților instituționale în domeniul implementării eficiente a proiectelor investiționale în domeniul aprovizionării cu apă și canalizare;

2.3. Ministerului Mediului examinarea oportunității excluderii practicii de achiziționare a bunurilor, lucrărilor și serviciilor în cadrul Unității de implementare a proiectelor prin intermediul a 2 structuri (Comisia de licitații și Grupul de achiziții), prin instituirea unui singur grup de achiziții, în scopul evitării evaluărilor duble ale ofertelor de achiziții, care ar contribui la accelerarea procesului respectiv;

2.4. Ministerului Dezvoltării Regionale și Construcțiilor examinarea oportunității elaborării și aprobării documentelor normative în construcții, conform bunelor practici europene, inclusiv în domeniul proiectării și construcției stațiilor de epurare după tehnologia Zonelor umede construite, reieșind din faptul că acestea sînt utilizate pe larg peste hotare și este unica tehnologie de epurare a apelor uzate propusă pentru finanțare de potențialii donatori.

2.5. Ministerului Finanțelor urgentarea procesului de modificare a Hotărîrii Guvernului nr.246 din 08.04.2010² privind acordarea facilităților fiscale și vamale și pentru mijloacele publice oferite în calitate de cofinanțare din Fondul Ecologic Național și/sau pentru alte surse privind acoperirea deficitului de resurse la realizarea obiectivelor în cadrul proiectelor de asistență tehnică și investițională în derulare, care cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, cu înaintarea modificărilor respective Guvernului, pentru aprobare;

²Hotărîrea Guvernului nr.246 din 08.04.2010 „Cu privire la modul de aplicare a cotei zero a TVA la livrările de mărfuri, servicii efectuate pe teritoriul țării și de acordare a facilităților fiscale și vamale pentru proiectele de asistență tehnică și investițională în derulare, care cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte”. M.O., nr. 52-53/308 din 14.04.2010.

2.6. Guvernului Republicii Moldova, pentru:

- informare, și se recomandă:

2.6.1. solicitarea de la Ministerul Mediului a unui Raport privind mersul implementării proiectelor în domeniul apei și canalizării, cu identificarea situațiilor reale create în sector și a factorilor ce creează impedimente în realizarea angajamentelor asumate față de partenerii externi care susțin reformarea sectorului de apă și canalizare;

- luare de atitudine privind:

2.6.2. consolidarea coordonării asistenței externe oferite de diferiți donatori pentru realizarea proiectelor distincte în sectorul apei și canalizării, în special a proiectelor destinate autorităților administrației publice locale, care nu sînt consultate cu organele centrale responsabile de elaborarea și implementarea politicilor în sectorul vizat;

2.6.3. derularea anevoioasă a activităților și nivelul scăzut de valorificare a surselor externe alocate pentru implementarea proiectelor în domeniul apei și canalizării, în special a Proiectului de îmbunătățire a sistemelor de aprovizionare cu apă, finanțat de Fondul Kuweitian de Dezvoltare Economică Arabă (stopat) și a Programului de dezvoltare a serviciilor de aprovizionare cu apă potabilă, care se implementează cu întârzieri majore;

2.6.4. necesitatea consolidării capacităților instituționale ale Ministerului Mediului, precum și solicitarea îmbunătățirii conlucrării acestuia cu donatorii, beneficiarii și responsabili de implementarea și monitorizarea proiectelor;

2.6.5. examinarea propunerilor de modificare a Hotărîrii Guvernului nr.246 din 08.04.2010 în vederea posibilității acceptării acestora.

3. Materialele cu privire la contractul de antrepriză nr.2 din 21.04.2006, încheiat între Compania S.C. “Acvahelios Tehnologie” S.R.L. și Departamentul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriului, se remit **Procuraturii Generale**, pentru examinare conform competențelor, atît în aspect penal, cît și în aspect civil, în ordine de regres față de persoanele vinovate de achitarea neîntemeiată a

mijloacelor în sumă de 306,8 mii dolari SUA (din contul creditului acordat Guvernului Republicii Moldova de Fondul Kuweitian) pentru lucrările neexecutate.

4. Rezultatele auditului se aduc la cunoștință Președintelui Republicii Moldova, Parlamentului, Comisiilor permanente: economie, buget și finanțe; mediu și schimbări climatice ale Parlamentului, pentru o posibilă luare de atitudine.

5. Despre măsurile întreprinse pentru executarea subpct.2.1.-2.6. din prezenta Hotărîre, precum și pentru implementarea recomandărilor auditului se va informa Curtea de Conturi în termen de 6 luni.

6. Prezenta Hotărîre se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în conformitate cu art.34 alin.(7) din Legea Curții de Conturi nr.261-XVI din 05.12.2008.

PREȘEDINTELE CURȚII DE CONTURI

Serafim URECHEAN

Nr. 31. Chișinău, 20 iulie 2012.

[raport](#) 

[anexa nr.1](#) 

[anexa nr.2](#) 

[anexa nr.3](#) 

[anexa nr.4](#) 

[anexa nr.5](#) 