



Республика Молдова

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ Nr. 31

от 20.07.2012

по Отчету аудита эффективности «Чтобы был получен ожидаемый эффект в области восстановления и строительства систем водоснабжения и канализации необходимы улучшения в управлении публичными средствами, предназначенными для их реализации, а также системой менеджмента в рамках публичных органов, ответственных за внедрение проектов в данной области»

Опубликован : 24.08.2012 в Monitorul Oficial Nr. 177-180 статья № : 24

Счетная палата в присутствии заместителя министра окружающей среды г-на Р. Бажуряну, директора агентства „Apele Moldovei” г-на М. Адам, директора Подразделения по внедрению проектов водоснабжения и канализации г-жи А. Самсон, начальника отдела координирования внешней помощи Государственной канцелярии г-жи Л. Чуря, заместителя начальника управления финансов национальной экономики, капитальных расходов и государственных закупок Министерства финансов г-на В. Панэ, директоров предприятий „Арă-Canal”: Бэлць; Кахул; Флорешть; Сорока; Орхей г-д: В.Коркодел; В.Загаевски; С.Русу; А.Самбурский; М.Киперь, и.о. директора предприятия „Арă-Canal” Унгень г-на П.Скутару, примара г. Флорешть г-на Г. Кожокару, заместителей примаров: мун. Бэлць; г. Орхей г-д: О.Маху; В.Мунтяну, а также других ответственных лиц указанных органов, руководствуясь ст. 2 (1) и ст. 4 (1) а) Закона о Счетной палате № 261-XVI от 5.12.2008¹, рассмотрела Отчет аудита эффективности **«Чтобы был получен ожидаемый эффект в области восстановления и строительства систем водоснабжения и канализации необходимы улучшения в управлении публичными средствами, предназначенными для их реализации, а также системой менеджмента в рамках публичных органов, ответственных за внедрение проектов в данной области».**

¹ОМ, 2008, №237-240, ст.864.

Аудиторская миссия была проведена на основании ст. 28 и ст.31 Закона № 261-XVI от 5.12.2008 и в соответствии с Программами аудиторской деятельности Счетной палаты на 2011 год и на 2012 год, преследуя цель выполнения обязательств, взятых на себя Правительством Республики Молдова перед Комиссией Европейского Союза по Программе

поддержки секторных политик в области воды.

Целью миссии явилась оценка эффективности, достигнутой в процессе внедрения Национального проекта водоснабжения и канализации и других проектов, деятельность которых сопрягается с Национальным проектом, а также оценка вклада Министерства окружающей среды, Агентства „Apele Moldovei”, Подразделения по внедрению проектов водоснабжения и канализации (далее - Подразделение по внедрению проектов), органов местного публичного управления и бенефициаров средств в достижении целей проекта и эффективного управления обновленными системами водоснабжения и канализации.

Аудит был запланирован и проведен в соответствии со Стандартами аудита Счетной палаты, Пособием по аудиту эффективности, разработанным Счетной палатой на основании международных стандартов аудита.

Счетная палата предложила в качестве цели ответить на следующий вопрос:

Средства, инвестированные в рамках Национального проекта водоснабжения и канализации, а также финансовая поддержка за счет других источников, способствуют достижению цели и улучшению систем снабжения питьевой водой и канализации?

Аудит был проведен в Министерстве окружающей среды, агентстве „Apele Moldovei”, Подразделении по внедрению проектов, на 7 предприятиях „Apă-Canal” и в 4 органах местного публичного управления I уровня.

Рассмотрев результаты аудита, заслушав представленный отчет и объяснения должностных лиц, присутствовавших на заседании, Счетная палата **у с т а н о в и л а**:

Для достижения главных целей по развитию и обеспечению непрерывности услуг водоснабжения и канализации путем увеличения доли населения, имеющего доступ к надежным источникам воды и доступ к канализации, необходимы значительные инвестиции. Государственный бюджет и бюджеты административно-территориальных единиц не могут удовлетворить эти требования, необходимы конкретные меры по выявлению и привлечению внешних средств в сектор.

Министерство окружающей среды посредством агентства „Apele Moldovei” уполномочено выявлять и привлекать инвестиции на самом высоком уровне, сочетать возможности с внешним финансированием и обеспечить эффективное внедрение инвестиционных проектов.

Всемирный банк продвигает концепцию, что доноры должны объединить усилия для достижения большего результата по улучшению качества услуг водоснабжения и канализации в Республике Молдова и для поддержки усилий страны по реализации Национальной стратегии отрасли и ее финансировании. Тем не менее большинство доноров отказываются от сотрудничества, направляя инвестиции непосредственно конечным бенефициарам, что усложняет ситуацию по эффективному управлению инвестициями, предоставляемыми внешними донорами.

Отмечается, что ни Министерство окружающей среды, ни агентство „Apele Moldovei” не имеют функциональный и эффективный механизм для сбора информации о реальном положении дел в секторе для каждого населенного пункта Республики Молдова, который позволил бы создать базу данных о состоянии отрасли, по этой причине сложно выполнить обязательства, связанные с оценкой сектора.

Проверки, проведенные аудиторской группой в рамках аудита эффективности, согласно констатациям, изложенным в Отчете аудита, отмечают, что хотя были приняты некоторые меры по улучшению управления сектором водоснабжения и канализации, они не были достаточными для развития на необходимом уровне институциональных возможностей для отбора бенефициаров проектов, разработки, экспертизы и согласования проектной документации всеми сторонами, участвующими в реализации, мониторинге и оценке деятельности, были выявлены недостатки и нарушения в определении целей, задач и показателей эффективности. Выявленные неудачи и нарушения ограничили потенциальное позитивное влияние на достижение целей проектов в области водоснабжения и канализации.

Определяющими факторами, которые обусловили недостижение целей проектов и

неэффективное управление кредитами, предназначенными для внедрения проектов, а также восстановленным/ построенным имуществом, являются следующие:

- частая реорганизация правительственных учреждений, ответственных за подготовку проектов и управление ими;
- отсутствие стратегий и бизнес-планов на предприятиях „Арă-Canal”;
- несовершенство нормативной базы, регулирующей данный процесс, а также устаревшей нормативной документации в строительстве;
- неэффективное сотрудничество между органами центрального публичного управления (*ответственными за разработку политик и их внедрение*) и органами местного публичного управления (*внедряющими проекты в области водоснабжения и канализации*);
- низкое качество разработанных подробных технических проектов;
- сложные процедуры при закупке товаров, работ и услуг;
- недостаточная координация работ в рамках проектов между вовлеченными сторонами и донорами;
- неустановление точных ответственностей по координации, исполнению и мониторингу процесса внедрения проектов;
- слабое управление рисками при выполнении договоров;
- необеспечение высокой степени менеджерской ответственности при эффективном использовании публичных фондов бенефициарами кредитов в рамках проектов и т.д..

В контексте изложенного в Отчете и Постановлении делается вывод о том, что сектор водоснабжения и канализации был поддержан/поощрен внешними донорами, особенно Всемирным банком, для улучшения ситуации в этой области, а также для повышения качества питьевой воды. Тем не менее следует отметить, что не все проекты, осуществляемые в этом секторе, сопровождаются последовательным институциональным менеджментом и соответствующими способностями и опытом в этой области, а также четким видением по внедрению целей инициированных проектов, в результате чего не применяется системный подход как лицами, ответственными за их разработку и мониторинг, так и менеджерами субъектов - бенефициаров кредитов. В результате несоответствующий порядок внедрения некоторых целей проектов, указанных в Отчете, рискует подорвать ожидаемые результаты и привести к потере доверия со стороны партнеров по развитию.

Для исключения выявленных рисков и достижения ожидаемого результата необходимы меры по устранению недостатков, консолидации институциональных способностей для достижения целей инвестиционных проектов, а также для эффективного управления средствами, направленными в сектор водоснабжения и канализации, в том числе путем поиска оптимальных решений, сочетающих принципы прозрачности, экономичности и эффективности при реформировании данного сектора.

Исходя из вышеизложенного, на основании ст.7 (1) а), ст.15(2) и (4), ст.16 с), ст.34 (3) Закона о Счетной палате № 261-XVI от 5.12.2008 Счетная палата постановляет:

1. Утвердить Отчет аудита эффективности «Чтобы был получен ожидаемый эффект в области восстановления и строительства систем водоснабжения и канализации необходимы улучшения в управлении публичными средствами, предназначенными для их реализации, а также системой менеджмента в рамках публичных органов, ответственных за внедрение проектов в данной области», который прилагается к настоящему Постановлению.

2. Постановление и Отчет аудита направить органам, указанным в пунктах 2.1.-2.6, и рекомендовать занять определенную позицию согласно компетенциям относительно результатов аудита, а именно:

2.1. Министерству финансов, Министерству окружающей среды, агентству „Apele Moldovei”, Подразделению по внедрению проектов водоснабжения и канализации, предприятиям „Арă-Canal” и городским советам Бэлць, Сорока, Кэушень, Кахул,

Флорешть, Орхей и Унгень для принятия необходимых мер по ликвидации выявленных соответствующим аудитом недостатков, а также внедрения рекомендаций, изложенных в Информационной записке, направленной аудиторской группой, в Отчете аудита и в настоящем Постановлении, и рекомендовать:

2.2. Министерству окружающей среды и агентству „Apele Moldovei”:

2.2.1) укрепить связи с донорами, органами местного публичного управления, бенефициарами проектов и с Подразделением по внедрению проектов, выдвигая конкретные предложения по разрешению сложных ситуаций, возникающих в ходе реализации проектов, непосредственно способствуя надлежащей и своевременной реализации политик в области водоснабжения и канализации;

2.2.2) усилить процесс мониторинга за выполнением работ в рамках всех проектов сектора водоснабжения и канализации, особенно Проекта по улучшению систем водоснабжения, финансируемого Кувейтским фондом арабского экономического развития, а также Программы развития услуг снабжения питьевой водой, за внедрение которых они несут прямую ответственность;

2.2.3) укрепить институциональные возможности по эффективному внедрению инвестиционных проектов в области водоснабжения и канализации;

2.3. Министерству окружающей среды рассмотреть возможность исключения практики закупки товаров, работ и услуг в рамках Подразделения по внедрению проектов посредством 2 структур (комиссия по торгам и группа по закупкам), создавая единую группу по закупкам, во избежание двойной оценки ofert по закупке, которые помогут ускорить этот процесс;

2.4. Министерству регионального развития и строительства рассмотреть возможность разработки и утверждения нормативных документов в строительстве в соответствии с передовой европейской практикой, в том числе в области проектирования и строительства очистных сооружений по технологии построения влажных болотных зон, учитывая, что они широко используются за рубежом и являются единственной технологией по очистке сточных вод, предлагаемой для финансирования потенциальными донорами.

2.5. Министерству финансов ускорить процесс внесения изменений в Постановление Правительства №246 от 8.04.2010² о предоставлении налоговых и таможенных льгот для публичных средств, предоставленных в качестве софинансирования из Национального экологического фонда и/или из других источников для погашения дефицита средств при реализации целей в рамках проектов технической и инвестиционной помощи, подпадающих под действие международных договоров, стороной которых является Республика Молдова, с внесением соответствующих изменений Правительству, для утверждения;

²Постановление Правительства № 246 от 8.04.2010 «О порядке применения нулевой ставки НДС при поставке товаров и услуг на территорию страны и предоставления налоговых и таможенных льгот для текущих проектов технической и инвестиционной помощи, подпадающих под действие международных договоров, стороной которых Республика Молдова является». ОМ, № 52-53/30

2.6. Правительству Республики Молдова для:

- *информирования и рекомендовать:*

2.6.1) потребовать от Министерства окружающей среды Отчет о ходе внедрения проектов в области водоснабжения и канализации, с выявлением реальной ситуации, созданной в секторе, и факторов, создающих препятствия по выполнению обязательств, взятых перед иностранными партнерами, которые поддерживают реформирование сектора водоснабжения и канализации;

- *занять определенную позицию по:*

2.6.2. укреплению координации внешней помощи, предоставляемой различными донорами для реализации разных проектов в области водоснабжения и канализации, особенно проектов, предназначенных для органов местного публичного управления, которые

не согласованы с центральными органами, ответственными за разработку и внедрение политик в соответствующем секторе;

2.6.3. сложному осуществлению деятельности и низкому уровню освоения внешних средств, выделенных для внедрения проектов в области водоснабжения и канализации, в частности Проекта по улучшению систем водоснабжения, финансируемого Кувейтским фондом арабского экономического развития (приостановленный), а также Программы развития услуг снабжения питьевой водой, которая внедряется со значительными задержками;

2.6.4. необходимости укрепления институциональных способностей Министерства окружающей среды, а также по улучшению его сотрудничества с донорами, бенефициарами и лицами, ответственными за внедрение и мониторинг проектов;

2.6.5. рассмотрению предложений о внесении изменений в Постановление Правительства №246 от 8.04.2010 с целью возможного их утверждения.

3. Материалы о договоре подряда №2 от 21.04.2006, заключенном между компанией КО „Acvahelios Tehnologie” ООО и Департаментом строительства и развития территории, направить Генеральной прокуратуре для рассмотрения, согласно компетенциям, как в уголовном, так и в гражданском аспекте, в порядке регресса по отношению к лицам, виновным в необоснованной выплате средств в размере 306,8 тыс. долларов США (за счет кредита, предоставленного Правительству Республики Молдова Кувейтским фондом), за невыполненные работы.

4. Результаты аудита довести до сведения Президента Республики Молдова, Парламента, Постоянных парламентских комиссий: по экономике, бюджету и финансам; окружающей среде и климатическим изменениям для возможного принятия к сведению.

5. О принятых мерах по выполнению п. 2.1-2.6 настоящего Постановления, а также о внедрении рекомендаций аудита проинформировать Счетную палату в течение 6 месяцев.

6. Настоящее Постановление опубликовать в Официальном мониторе Республики Молдова в соответствии со ст. 34 (7) Закона о Счетной палате №261-XVI от 5.12.2008.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

Серафим УРЕКЯН

№ 31. Кишинэу, 20 июля 2012 г.

[Raport](#) 

[anexa nr.1](#) 

[anexa nr.2](#) 

[anexa nr.3](#) 

[anexa nr.4](#) 

[anexa nr.5](#) 