Утвержден

ПостановлениемСчетной палаты

 № 11 от 31.03.2015 г.

Отчет аудита эффективности

„Адекватно ли выполняет Совет по конкуренции возложенные на него функции, соблюдая принципы экономного использования выделенных средств в условиях объективной оценки и отражения в отчетности полученных результатов?”

***СПИСОК АББРЕВИАТУР***

|  |  |
| --- | --- |
| СОКРАЩЕНИЕ  | ПОЛНОЕ НАЗВАНИЕ  |
| НАЗК  | Национальное агентство по защите конкуренции |
| ВБ | Всемирный банк  |
| АС | Административный совет  |
| ФМК | Финансовый менеджмент и контроль  |
| МФ | Министерство финансов |
| ОМ | Официальный монитор  |
| МТСЗС  | Министерство труда, социальной защиты и семьи  |
| ПСР | Программа стратегического развития  |
| ЕС | Европейский Союз  |
| ОЦПУ | Органы центрального публичного управления  |
| ОМПУ | Органы местного публичного управления  |
| МДТ | Международный дорожный транспорт  |
| АИС | Автоматизированная информационная система  |
| ОЭСР | Организация по экономическому сотрудничеству и развитию  |
| США | Соединенные Штаты Америки |
| ISSAI | Международные стандарты аудита для высших органов контроля  |

**ОБОБЩЕНИЕ**

Счетная палата Республики Молдова инициировала аудиторскую миссию эффективности, чтобы ответить на следующие ключевые вопросы: Совет по конкуренции: (1) *создали систему по определению приоритетов деятельности с целью направления своих средств в области наибольшей важности*; (2) *использует ли свои средства эффективно и в условиях экономичности для максимизации влияния деятельности по предотвращению и борьбе с антиконкурентной деятельностью*; (3) *внедрили прозрачную систему мониторинга и отчетности полученных результатов и достижений.*

Что касается первого вопроса, связанного с созданием системы по определению приоритетов деятельности, было установлено следующее:

* *Совет по конкуренции должен улучшить порядок разработки Программы стратегического развития, так как этот документ представляет собой полезный инструмент для руководства в своей деятельности на среднесрочный период. Несмотря на то, что ПСР, разработанная в 2012-2014 годах, содержала показатели эффективности, большинство из них не имело конкретизированных целевых значений, что не позволило оценить достигнутую эффективность. Кроме того, Совет по конкуренции должен разработать и внедрить ПСР на период 2015-2017 годов;*
* *Совет по конкуренции должен ввести в действие систему по определению приоритетов при отборе случаев для расследования. Так как расследования могут потребовать множества ресурсов (человеческих, финансовых и времени), возникает необходимость внедрения такой системы, чтобы орган обеспечил выделение своих ограниченных ресурсов для расследований, имеющих повышенное влияние на деловую среду и общество в целом;*
* *Совет по конкуренции должен отобрать расследования, полезные для изучения рынка, на основании критериев риска. Вместе с тем в результате недавно выявленных критериев риска Совет по конкуренции должен пересмотреть приоритеты, связанные с расследованиями, полезными для изучения рынка, находящимися в рассмотрении;*
* *Совет по конкуренции вместе с центральными публичными органами должны приложить совместные усилия для выявления барьеров, имеющихся в законодательно-нормативной базе, с внесением предложений по либерализации рынков в секторах, где рыночная деятельность неоправданно ограничена;*
* *Совет по конкуренции должен рассмотреть возможность диверсификации своих инструментов в обнаружении наиболее тяжелых форм антиконкурентной деятельности, которая позволит повысить возможность их обнаружения;*
* *Совет по конкуренции должен пересмотреть необходимость продолжения расследований, инициированных по заявлению на основании предыдущего закона. Учитывая требования предыдущего закона, которые не позволяют брать в расчет критерий успешного завершения расследования, существует вероятность, что эти расследования не завершатся установлением нарушений законодательства о конкуренции;*
* *Совет по конкуренции должен обеспечить, чтобы все вышедшие предписания были выполнены путем внедрения эффективной системы по мониторингу их исполнения. Так, установлено, что орган недостаточно осуществляет мониторинг реализации предписаний и в результате не располагает полной информацией о предпринятых экономическими операторами действиях по их выполнению;*
* *Совет по конкуренции совместно с другими уполномоченными органами должен идентифицировать механизм по выдаче заключений на законодательные и нормативные акты, которые могут повлиять на конкурентную среду, чтобы не допустить принятия законодательных и нормативных актов, создающих предпосылки для искажения конкурентной среды.*

*Относительно вопроса, связанного с использованием выделенных средств в экономном и эффективном порядке, установилено следующее:*

* *Совет по конкуренции не внедрил некоторых обязательных требований по системе внутреннего контроля и финансового управления. Например, Совет не реализовал оценку рисков, не принял декларацию о надлежащем управлении, а единица внутреннего аудита не функционировала эффективно. До тех пор, пока Совет по конкуренции не улучшит системы менеджмента и контроля, его операции будут более уязвимы к рискам злоупотребления и растраты публичных средств;*
* *Совет по конкуренции не имеет разработанных внутренних положений о предоставлении единовременных премий и материальной помощи. Отчет аудита отмечает явление, которое расширилось в последние годы в Совете по предоставлению некоторых надбавок, премий и материальной помощи в отсутствие институционального регламентирования, а иногда вне законодательно-нормативной базы, ограничивающей возможные средства покрытия этих платежей, а также регламентирующей права по оплате труда, которые получают государственные служащие и лица, занимающие руководящие публичные должности. В результате было выявлено сомнительное использование публичных средств на общую сумму около 2,2 млн. леев при выплате премий, материальной помощи и надбавок в условиях экономичности. Основными причинами такого положения являются неточности в законодательной и нормативной базе, которая принимает положения относительно статуса, структуры и финансирования автономных/независимых учреждений, а также уклонение Совета по конкуренции от признания и соблюдения общих норм и единой политики государства в области публичных услуг;*
* *Совет по конкуренции должен придать импульс процессу по подбору соответствующего персонала для заполнения вакантных должностей, учитывая замечания и рекомендации аудита, изложенные в настоящем Отчете, с целью полного соблюдения действующих процедур при трудоустройстве персонала;*
* *Совет по конкуренции должен разработать и ввести в действие план по обучению персонала на основании установленных потребностей. В этом отношении орган должен сконцентрироваться на разработке планов по обучению на основании индивидуальных потребностей для обеспечения эффективного использования ресурсов по обучению;*
* *френда помещений для офисов не может быть соответствующим вариантом на долгосрочный период, учитывая удельный вес этих расходов в бюджете органа и степень занятия арендованного помещения.*

*Что касается последнего вопроса: внедрил ли Совет по конкуренции прозрачную систему по мониторингу и отчетности полученных достижений, то установлено, что имеются возможности для значительного улучшения прозрачности операций органа. Например, установлено, что:*

* *отчеты о деятельности Совета по конкуренции должны включать больше информации об эффективности деятельности органа;*
* *концепция годовых планов и стратегические документы должны размещаться на веб-странице органа.*

Отчет аудита содержит ряд рекомендаций для улучшения экономичности, эффективности и результативности деятельности Совета по конкуренции.

# **ВВЕДЕНИЕ**

Модель рыночной экономики является новой моделью функционирования экономики страны, которая начала применяться после провозглашения независимости Республики Молдова. Основным инструментом, который обеспечивает функционирование рыночной экономики, является конкуренция. Обязательным условием для гарантирования устойчивого экономического развития любого государства является обеспечение правильной конкурентоспособной среды и ряда равных условий для экономических агентов всех секторов национальной экономики. Правильная конкуренция повышает эффективность и создает значительные предпосылки для экономического роста на долгосрочный период, способствуя формированию конкурентных цен и, безусловно, повышению благосостояния потребителя. Как правило, монопольные цены или практика картельных соглашений имеют следствием более высокие цены, более низкое качество продукции и замедление процесса инновации.

Эффективное внедрение законодательства и конкурентоспособной политики является основополагающим компонентом современной рыночной экономики. Закон о защите конкуренции[[1]](#footnote-1), принятый в 2000 году, устанавливал принципы и политику по защите конкуренции в Республике Молдова, однако внедрение его осталось латентным до 2007 года, одновременно с созданием Национального агентства по защите конкуренции. Законодательная база, на основании которой функционировал орган в период 2007-2012 годов, была отмечена рядом несовершенств, которые привели к значительным недостаткам в обеспечении эффективности осуществляемой деятельности.

В 2012 году был принят Закон о конкуренции[[2]](#footnote-2), посредством которого Республика Молдова присоединилась к европейским стандартам относительно предотвращения и борьбы с антиконкурентной деятельностью и недобросовестной конкуренцией, было создано новое учреждение - Совет по конкуренции. Совет по конкуренции является автономным публичным органом, правопреемником Национального агентства по защите конкуренции, уполномоченного функциями по применению и соблюдению законодательства в области конкуренции, государственной помощи и рекламы в пределах своей компетенции.

Основные полномочия Совета, исходя из положений нового законодательства в области защиты конкуренции, схематично представлены на рисунке №1.

**Рисунок №1**

С целью реализации делегированных функций в 2013 году Парламент утвердил предельную численность Совета по конкуренции в количестве 132 единиц, с сохранением лимита персонала в среднем в количестве 80 единиц на 2014 год. Вместе с тем в результате отсутствия необходимых помещений в рамках органа функционировало в среднем 49 работников, а на конец 2014 года в учреждении работало 52 сотрудника.

В контексте начатых реформ за период 2012-2014 годов в рамках Совета по конкуренции был осуществлен ряд изменений юридического, организационного и административного порядка, которые имели полезное воздействие по сравнению с предыдущим периодом:

* ***разработка, утверждение и введение в действие первичной законодательной базы и внутренних положений, определенных следующими сильными пунктами:*** *исчерпывающее, четкое и соответствующее европейским нормам регламентирование деятельности экономических агентов или публичных органов, которая является нарушением законодательства о конкуренции; наделение компетенцией по применению экономических санкций без необходимости инициирования действий в судебной инстанции для взыскания с экономических агентов части дохода, полученного в результате нарушения законодательства; улучшение процесса по рассмотрению заявлений/жалоб; установление процедурных сроков в рамках рассмотрения расследований; введение положений, предоставляющих возможность применения процедурных штрафов или мер предупредительного характера в случае непредставления, позднего или неполного представления**экономическими агентами запрашиваемой информации; введение порога уведомления и критериев для выявления операций по экономической концентрации, которые должны быть уведомлены, а также условий по их неприкосновенности; обеспечение права экономических агентов на защиту в рамках процедуры расследования; предоставление адекватных компетенций, связанных с проведением инспекции; достаточно четкое регламентирование методологии по индивидуализации штрафов; введение политики снисхождения; возможность установления различной степени приоритетов для случаев, которые должны быть расследованы;*
* ***утверждение структуры и предельной численности, соответствующей******реализации расширенных функций Совета по конкуренции относительно осуществления разрешения, мониторинга и отчетности государственной помощи;***
* ***обеспечение помещениями, необходимыми для осуществления деятельности, в соответствии с предусмотренными возможностями Совета по конкуренции;***
* ***достижение существенного прогресса в области государственной помощи.***

Следует отметить, что Республика Молдова имеет относительно молодой режим конкуренции по сравнению с другими странами, практикующими эту деятельность много лет. Так, после принятия в 2012 году первого современного Закона о конкуренции развитие эффективного режима конкуренции запаздывает по сравнению с другими переходными экономиками Европы. В этом отношении эволюция основных показателей, согласно Отчетам о глобальной конкурентоспособности[[3]](#footnote-3), свидетельствует о значительных резервах в повышении эффективности предпринимаемых мер по внедрению эффективной конкурентоспособной экономики и в результативности конкурентных политик, что приводит к занятию Республикой Молдова последних позиций в мировом рейтинге. Позиция, занимаемая нашей страной из 144-148 стран, оцененных по показателям конкурентоспособности за последние 4 года, представлена графически на диаграмме №1.

**Диаграмма №1**

*Эволюция рейтинга по основным показателям конкурентоспособности*

***Источник.*** График разработан на основании информации, взятой с сайта <http://www.weforum.org/reports>.

Так, за отчетный период только по разделу интенсивности конкуренции отмечено улучшение полученного балла путем продвижения на 5 позиций в рейтинге. Вместе с тем зарегистрировано снижение эффективности, связанной с уровнем концентрации рынка и эффективностью антимонопольной политики. Относительно показателей по применению антиконкурентной политики согласно Показателю глобальной конкурентоспособности Республика Молдова потеряла 10 позиций в мировом рейтинге по сравнению с первоначальным периодом.

В этом контексте аудит отмечает наличие возможностей по улучшению и консолидации нынешнего режима по конкуренции, приведенного в соответствие со стандартами и практиками, признанными на международном уровне, необходимы значительные усилия в этом отношении со стороны всех ключевых сторон, ответственных за эффективное и результативное внедрение конкурентной политики.

# **СФЕРА И ПОДХОД К АУДИТУ**

Счетная палата посредством текущего аудита эффективности оценила прогресс, достигнутый Советом по конкуренции в направлении внедрения политик в области защиты конкуренции, в том числе с определением имеются ли четкие принципы и критерии по установлению приоритетов в предотвращении и противодействии антиконкурентной деятельности и недобросовестной конкуренции путем создания ряда адекватных процедур по осуществлению мониторинга стратегических секторов.

**Основная цель аудита** состояла в определении факта, создал ли Совет по конкуренции надежные механизмы для адекватного выполнения возложенных на него функций, соблюдая принципы экономного использования выделенных средств в условиях объективной оценки и отражения в отчетности полученных результатов.

В этом отношении аудиторская группа предложила ответить на **3 специфических вопроса**:

* *Создал ли Совет по конкуренции систему по определению приоритетов деятельности с целью направления своих средств в области наибольшей важности?*
* *Использует ли Совет по конкуренции свои средства эффективно и в условиях экономичности для максимизации влияния деятельности по предотвращению и борьбе с антиконкурентной деятельностью?*
* *Внедрил ли Совет по конкуренции прозрачную систему мониторинга и отчетности полученных результатов и достижений?*

**Сфера аудита** охватывала рассмотрение процедур, внедренных органом по конкуренции, связанных со стратегическим планированием деятельности, направлением ресурсов в приоритетные области, инструментов по оценке, мониторингу и отчетности достижений, полученных в предотвращении и борьбе с антиконкурентной деятельностью и недобросовестной конкуренцией. Сфера аудита не включала деятельность по разрешению, мониторингу и отчетности государственной помощи, так как законодательная база, которая возложила эту функцию на Совет по конкуренции, вступила в действие недавно. Вместе с тем аудит был направлен на оценку эффективности использования выделенных финансовых средств сквозь призму принципов и процедур надлежащего управления.

**Критерии аудита**. Аудиторская группа использовала различные документы и информации для определения критериев оценки: положения об области конкуренции в Республике Молдова; исследования, выводы и отчеты некоторых признанных на мировом уровне международных организаций; международную практику в данной области, а именно: основные принципы и особенности, характерные другим режимам по конкуренции, а также подходы, полученные результаты других органов по конкуренции[[4]](#footnote-4); отчеты о деятельности Национального агентства по защите конкуренции и Совета по конкуренции. Что касается области разработки институциональных политик и существующих практик, связанных с бюджетными, финансовыми процессами и с персоналом, аудиторская группа использовала критерии, установленные в законах, положениях, методических указаниях, рекомендациях центральных специализированных органов, а также передовые практики финансового менеджмента и контроля (*смотреть соответствующую ссылку внизу).*

**Подход к аудиту был комбинированным (смешанным), ориентированным на проблемы, а также на определение эффективности процессов, внедренных в область защиты конкуренции.** Аудит был сконцентрирован на определении наиболее важных достижений, зарегистрированных в реализации стратегических решений, связанных с политиками в области защиты конкуренции, а также на выявлении проблем и дисфункциональностей системы, которые отрицательно повлияли на эффективное выполнение функций Совета по конкуренции.

Получив ответы на выделенные **3 специфических вопроса,** аудиторская миссия надеется, что результаты аудита эффективности будут в центре внимания всех заинтересованных сторон *(Парламента, Правительства, общества, внешних доноров и др.)*, которые имеют право убедиться, что Совет по конкуренции демонстрирует соответствующую ответственность относительно эффективной реализации политик в области защиты конкуренции и управления выделенными финансовыми средствами, а предоставленные рекомендации будут способствовать продвижению духа ответственности по внедрению принципов надлежащего управления, с обеспечением прозрачности процесса принятия решений и развития эффективной системы менеджмента в управлении человеческими ресурсами и публичными средствами.

*Область применения и методология аудита представлены в* ***приложении №1 к настоящему Отчету****.*

# ***констатации аудита***

# **Создал ли Совет по конкуренции систему по определению приоритетов деятельности с целью направления своих средств в области наибольшей важности?**

|  |
| --- |
| *Установленные в стратегическом документе учреждения задачи определили полномочия и обязательства органа на среднесрочный период. Из-за отсутствия надежной системы по внедрению и мониторингу документа политик, внутренних процедур по определению приоритетов распределения средств, а также четкого подхода к проблематичным секторам эффективность реализации политики в области конкуренции ограничена. Таким образом, необходимы изменения в порядке определения задач и их оценке с созданием системы выделения средств для важных сегментов и с основным воздействием на конкурентную среду.*  |

## 1.1. Необходимы улучшения в разработке, внедрении и осуществлении мониторинга Программы стратегического развития Совета по конкуренции.

*Такой орган, каким является Совет по конкуренции, должен соблюдать процесс стратегического планирования для идентификации миссии, целей, задач и результатов, а также применять стратегию для организации деятельности на среднесрочный период, в том числе разрабатывать показатели эффективности для определения достижений в реализации установленных задач. Несмотря на то, что Совет по конкуренции разработал Программу стратегического развития на 2012-2014 годы, она не соответствует полностью правительственным требованиям[[5]](#footnote-5) и в результате не создан инструмент, полезный для управления деятельностью Совета и оценки полученных достижений в реализации своих задач. Эта ситуация возникла по причине того, что руководящие лица Совета по конкуренции утверждают, что не обязаны соблюдать требования регламентирующей нормы по разработке документов стратегического планирования, так как согласно уставу субъекта он представляет собой автономный публичный орган, подотчетный Парламенту. Вместе с тем Совет по конкуренции не учитывает во всех аспектах и применяемые и соблюдаемые органами передовые практики в данной области. Кроме того, ПСР не является актуальной, а Совет по конкуренции должен разработать стратегический документ на период 2015-2017 годов.*

Определение четкой стратегии является важным фактором в повышении эффективности деятельности любого учреждения. Согласно действующим нормативным требованиям[[6]](#footnote-6) и передовым практикам стратегия должна устанавливать, что предлагает учреждение реализовать в среднесрочном периоде с концентрацией внимания на качественных политиках и целях, достаточно четких для предоставления основания по определению приоритетов деятельности, а также с мотивированием менеджмента и своего персонала[[7]](#footnote-7).

Программа стратегического развития Совета по конкуренции на 2012-2014 годы является основным документом, который описывает направления деятельности органа, будучи разработанным при поддержке экспертов из Проекта Twinning[[8]](#footnote-8) и утвержденным Административным советом НАЗК в марте 2012 года. Документ охватывает 9 задач и 55 методов/инструментов по их внедрению, а также 19 показателей эффективности для оценки уровня внедрения задач. Согласно ПСР наиболее важными задачами органа по конкуренции на 2012-2014 годы были следующие:

* ***концентрация на эффективном противодействии антиконкурентной деятельности в значимых отраслях национальной экономики и потребления;***
* ***предотвращение антиконкурентной деятельности и снижение незаявленных экономических операций по концентрации;***
* ***поддержание решений Совета по конкуренции судебными инстанциями;***
* ***проведение комплексных и полезных для рынка расследований;***
* ***рост числа случаев предоставления публичными органами Республики Молдова государственной помощи, оцененной сквозь призму Закона о государственной помощи;***
* ***повышение продвижения культуры конкуренции.***

Требования к документам установленных политик в рамках регулирующего норматива[[9]](#footnote-9) предписывают, что включенные в ПСР задачи должны содержать показатели эффективности, указывать период, лицо/ подразделение, ответственное за реализацию, инструменты и используемые техники. Несмотря на то, что по задачам были установлены показатели, для 16 из 19 показателей эффективности ПСР не были указаны целевые значения, что осложняет оценку степени внедрения этих задач *(продукт не является измеряемым)*. Отсутствует достаточная ясность относительно подразделений в рамках Совета по конкуренции, ответственных за внедрение тех 9 задач из ПСР, а для 3 из них не указан период внедрения.

Вместе с тем утвержденная ПСР не включает 2 обязательных компонента, а именно:

* *программы и подпрограммы на национальном/секторном уровне, за которые несет ответственность, или реализации которых способствует орган;*
* *механизм по мониторингу и оценке, раздел, который должен описывать инструменты и используемые процедуры при мониторинге, оценке и составлении отчетности о результатах внедрения Программы.*

Также аудиторская миссия установила, что порядок, в котором изложены 2 задачи из ПСР в рамках годовых планов Совета по конкуренции, усложняет осуществление мониторинга их внедрения на основании предусмотренных инструментов.

Согласно Методологии разработки программ стратегического развития[[10]](#footnote-10), а также передовым практикам ПСР внедряется посредством годовых планов органа. Соответствующий годовой план использует задачи, указанные в ПСР, на основании которых формулируются конкретные действия и годовые результаты. Каждый годовой план представляет собой основной инструмент для оперативной организации деятельности органа и базу для мониторинга и годовой оценки ПСР. Осуществление мониторинга должно преследовать соблюдение годового плана и выявлять причины возможных неудач, а также предлагать корректирующие действия, необходимые для улучшения оперативной эффективности.

Несмотря на то, что Отчет о деятельности за 2012-2013 годы охватывает аспекты, связанные с реализованной институциональной эффективностью, аудит отмечает, что в 2012-2014 годах Совет по конкуренции не составил отчеты по оценке внедрения ПСР, хотя нормативные требования предусматривают 3 вида оценки: годовая самооценка, заключительная оценка и оценка в случае значительных изменений в Программе деятельности Правительства и в других национальных документах публичных политик и др. Проверки по этому разделу свидетельствуют, что некоторые мероприятия из документов политик не были транспонированы в годовые планы деятельности субъекта. Например, 2 мероприятия, предусмотренные в документах политик на национальном уровне (*,,оценка структуры рынка услуг по перевозке товаров и разработка рекомендаций по развитию автотранспортных, железнодорожных, воздушных и речных услуг” и ,,постоянная оценка конкурентной среды в стратегических секторах экономики и с потенциалом развития”),* не были реализованы.

Несмотря на то, что один сотрудник Совета по конкуренции был назначен ответственным за внедрение и мониторинг ПСР, он не работал в рамках учреждения с 2013 года. Вместе с тем в 2014 году было утверждено Положение управления политик и связи с общественностью, одной из задач которого было координирование процесса по мониторингу, оценке и отчетности внедрения документов публичных политик.

**Даже если большинство мероприятий из ПСР были транспонированы в годовые планы Совета по конкуренции, отсутствие целевых значений для показателей, указанных в стратегических документах, и недостаточная корреляция с национальными политиками обусловили трудности в оценке, составлении отчетности и осуществлении мониторинга полученных результатов.**

***Рекомендации руководству Совета по конкуренции***

1. *При разработке Программы стратегического развития на 2015-2017 годы предусмотреть целевые значения для установленных показателей и создать специфические процедуры по осуществлению мониторинга их реализации, с периодическим представлением отчетов о достижении по сравнению с предусмотренными задачами, выявление причин возможных неудач, а также внесение предложений по корректировке действий по повышению эффективности.*
2. *При разработке годовых планов деятельности Совета по конкуренции включать все приоритеты, установленные в ПСР и в других стратегических документах национального уровня.*

## 1.2. В процесс отбора случаев Совет по конкуренции должен внедрить систему по определению их приоритетов.

*В качестве публичного органа Совет по конкуренции имеет широкую миссию, однако располагает ограниченными ресурсами. В результате Совет должен принять решение по оптимальному использованию своих средств, поскольку проводимые расследования являются продолжительными и вовлекают значительные как человеческие, так и финансовые ресурсы. Для выполнения этой работы Совет по конкуренции должен внедрить систему по определению приоритетов при установлении случаев, которые должны быть расследованы в первую очередь.*

Настоящий Закон о конкуренции уполномочил Совет правом определения степени приоритетности для случаев, которые должны быть расследованы, в зависимости от тяжести нарушений и общественного интереса[[11]](#footnote-11). Вместе с тем Пленум Совета по конкуренции инициирует по собственной инициативе расследование по совокупному соблюдению следующих условий: если установлен важный общественный интерес и если имеются резонные основания для подозрения нарушения законодательства о конкуренции. Расследование на основании жалобы инициируется Пленумом Совета по конкуренции, только если соблюдены следующие условия: автор жалобы продемонстрировал его законный интерес; имеются резонные основания для подозрения нарушения законодательства о конкуренции, а жалоба по предполагаемому антиконкурентному действию содержит всю необходимую информацию.

Вместе с тем аудиторская миссия отмечает, что Совет по конкуренции не разработал положение о порядке определения и оценки степени приоритетности для случаев, которые орган должен расследовать, путем идентификации областей в экономическом и социальном аспекте, которые представляют приоритетные направления при формировании программы деятельности учреждения. Одновременно при инициировании случаев на основании жалобы в качестве критерия отбора не могут быть использованы для оценки влияние результатов расследования на потребителя, стратегическая важность сектора, а также эффективная стоимость расследования. Учитывая то, что в отчетном периоде расследования были начаты в приоритетном порядке на основании жалоб, отсутствие дополнительных критериев может обусловить выделение значительных средств для расследований с возможным ограниченным воздействием.

Согласно предыдущему Закону о защите конкуренции[[12]](#footnote-12), НАЗК обязывалось рассматривать заявления о предполагаемых нарушениях законодательства о конкуренции, внесенные экономическими агентами, организациями и ассоциациями предприятий и потребителями или ОПУ, в результате оплаты сбора за рассмотрение заявления. В этом контексте аудиторская миссия установила, что существенная доля расследований, начатых по заявлениям, значительно повлияла на портфель случаев по видам предполагаемых нарушений, инициированных к рассмотрению. Так, наибольший удельный вес случаев, рассмотренных НАЗК, сформировали предполагаемые нарушения по злоупотреблению доминирующим положением – 36%, недобросовестной конкуренции – 29%, действия ОПУ, ограничивающие конкуренцию – 28%, в то время как антиконкурентные соглашения – лишь 7%. Распределение случаев, начатых по виду предполагаемых нарушений законодательства о конкуренции, инициированных в условиях нового закона Советом по конкуренции, свидетельствует, что в приоритетном порядке были расследованы предполагаемые действия или бездействия центральных или местных ОПУ, ограничивающие, препятствующие или искажающие конкуренцию с удельным весом 39% в портфеле инициированных расследований, далее следуют злоупотребления доминирующим положением – 18%, антиконкурентные соглашения – 14% и другие виды. Анализ соответствующих данных подробно представлен в таблице №1.

**Таблица №1**

*Анализ портфеля случаев по предполагаемым нарушениям законодательства о конкуренции за период 2011-2014 годов*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Вид предполагаемых нарушений** | **Период****2011-2012 (9 месяцев*)*** | **Период****2012 (IV квартал)-2014** |
| ***НАЗК (число случаев)*** | ***Удельный вес (%)*** | ***Совет по конкуренции (число случаев)*** | ***Удельный вес (%)*** |
| ***Антиконкурентные соглашения***  | 6 | *7%* | 4 | *14%* |
| ***Злоупотребление доминирующим положением***  | 33 | *36%* | 5 | *18%* |
| ***Недобросовестная конкуренция***  | 26 | *29%* | 4 | *14%* |
| ***Действия или бездействия центральных или местных ОПУ, ограничивающие, препятствующие или искажающие конкуренцию***  | 25 | *28%* | 11 | *39%* |
| ***Экономические концентрации***  | - | - | 4 | *14%* |
| ***Всего*** | 90 | 100% | 28 | 100% |

***Источник.*** *Обобщение, разработанное аудиторской группой на основании данных, представленных Советом по конкуренции.*

Как правило, антиконкурентные соглашения считаются деятельностью с серьезным влиянием на уровень цен. Анализ случаев, инициированных НАЗК, свидетельствует, что удельный вес их составляет лишь 7%. Улучшение ситуации по рассмотрению антиконкурентных соглашений зарегистрировано в период 2013-2014 годов, что свидетельствует о том, что деятельность Совета по конкуренции была сосредоточена на случаях с повышенным влиянием на потребителей. Тем не менее аудит отмечает, что еще имеются возможности по улучшению конкурентной среды. В этом отношении хорошим примером является опыт *Совета по конкуренции из Румынии, который ориентировал свою деятельность по расследованию на рассмотрение наиболее серьезных форм нарушений законодательства в данной области, как соглашения типа картеля[[13]](#footnote-13). В результате приблизительно 60% случаев, инициированных в 2013 году, имели в качестве задачи этот вид антиконкурентной деятельности*[[14]](#footnote-14)*.*

Большинство органов по конкуренции определяют приоритеты для организации своей деятельности и выделяют более эффективно средства[[15]](#footnote-15). Например:

* в рамках органа по конкуренции Франции принципами отбора расследований являются: *результаты для учреждения, потребителей; соотношение между стоимостью и предполагаемыми результатами; стратегическая важность сектора для национальной экономики; соответствие с портфелем учреждения; источник информирования; ожидания гражданского общества и заинтересованных сторон[[16]](#footnote-16);*
* в рамках органа по конкуренции Великобритании отбор расследований на основании приоритетов, следуемых из взятых обязательств по обеспечению потребителей выгодой, в пять раз больше, чем потребляемые ресурсы[[17]](#footnote-17). Так, положение по определению приоритетов[[18]](#footnote-18) предусматривает следующие принципы и критерии отбора: *влияние на* *потребителя; стратегическая значимость; риск для успешного завершения расследования; эффективность расходов расследования – соотношение между выделенными средствами и предоставленной потребителям выгодой;*
* в рамках органа по конкуренции Румынии критериями по определению приоритетов для расследований, начатых по собственной инициативе, являются: *влияние на* *потребителей; стратегическая важность, а также риски и вовлекаемые ресурсы.*

Невозможность введения системы по определению приоритетов случаев на основании старой процедуры и ограниченные лимиты новой процедуры обусловили относительно низкий уровень результатов, полученных Советом по конкуренции, по сравнению с другими аналогичными органами. Так, критерием измерения эффективности Совета по конкуренции является соотношение между применяемыми им штрафами и выделенным на эту цель бюджетом.

В 2011-2014 годах орган по конкуренции принял 24 решения, которые предусматривали применение штрафов к экономическим агентам и их руководителям. По 11 решениям размер санкций указан, составив **3,9 млн. леев,** а по 13 – санкции определены в процентном отношении, составив между *0,05% и 15% от дохода, полученного от нарушения законодательства или от размера реализованного бизнеса.*

Вместе с тем в период проведения аудита 12 решений находились **в судебном процессе,** из которых: 7 актов содержат размер санкций и штрафов (2,9 млн. леев или 84%), а 5 решений – процентный размер санкций (между 1% и 15% от дохода, полученного от нарушения законодательства).

Согласно данным, представленным Советом по конкуренции, наиболее высокий уровень применяемых штрафов был зарегистрирован в 2012 году, составив **0,3/1** от общего размера выделенного бюджета, а наиболее низкий уровень был отмечен в 2014 году, составив **0,09/1**. Эволюция показателя эффективности за период 2011-2014 годов представлена в таблице №2.

**Таблица №2**

*Анализ в динамике санкций, примененных НАЗК/ Советом по конкуренции за период 2011-2014 годов*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| ***Год*** | ***Примененные санкции (тыс. леев)*** | ***Указанные санкции*** | ***Бюджет НАЗК/СК******(тыс. леев)*** | ***Соотношение примененных санкций к бюджету***  |
| **2011** | 791,8 | 8% | 3625,3 | 0,2/1 |
| **2012** | 1.389,0 | 0% | 4104,9 | 0,3/1 |
| **2013** | 290,5 | 95% | 5940,0 | 0,05/1 |
| **2014** | 1.331,3 | 0,3% | 14788,4 | 0,09/1 |

***Источник.*** *Информация обобщена аудиторской группой на основании данных, представленных Советом по конкуренции.*

Анализ соответствующего показателя по сравнению с аналогичными органами по конкуренции из других стран свидетельствует, что данное соотношение является более существенным, включая в себя минимальный размер **0,4/1** и максимальный размер **36/1**. Динамика показателя эффективности аналогичных органов из других анализируемых стран представлена в таблице №3.

**Таблица №3**

*Анализ санкций, примененных другими органами по конкуренции за период 2011-2013 годов*

|  |  |
| --- | --- |
| Год | Орган по конкуренции из: |
| Румынии | Франции | Болгарии |
| Приме-ненные санкции (млн.евро) | Указан-ные санкции | Бюджет (млн.евро) | Соотноше-ние применен-ных санкций к бюджету  | Приме-ненные санкции (млн.евро) | Указан-ные санкции | Бюджет (млн.евро) | Соотноше-ние применен-ных санкций к бюджету | Приме-ненные санкции (млн.евро) | Указан-ные санкции | Бюджет (млн.евро) | Соотноше-ние применен-ных санкций к бюджету |
| 2011 | 279,5 | 77% | 7,7 | **36/1** | 419,8 | 100% | 20,4 | **20,6/1** | 1,7 | \* | 4,7 | **0,4/1** |
| 2012 | 6,8 | 52% | 9,2 | **0,7/1** | 540,6 | 85% | 20,4 | **26,5/1** | 10,7 | 77% | 4,7 | **2,3/1** |
| 2013 | 19,4 | 64% | 10,1 | **1,9/1** | 160, 5 | \* | 20,6 | **7,8/1** | 4,5 | 82% | 3,1 | **1,4/1** |

***Источник.*** *Данные, обобщенные аудиторской группой на основании годовых отчетов о деятельности указанных органов.*

\* *отсутствует информация в годовых отчетах, опубликованных соответствующими органами.*

Аудиторская миссия признает наличие различий между подходами и ответственностью органов по конкуренции из Республики Молдова, Болгарии, Румынии, Франции и др., которые могут повлиять на эффективность в данной области этих стран. Тем не менее сравнительный анализ свидетельствует о возможности по укреплению способностей Совета по конкуренции при отборе случаев для расследования.

**Обобщая вышеизложенное, установлено, что хотя Совет по конкуренции уполномочен устанавливать различную степень по определению приоритета в расследовании случаев, до настоящего времени не внедрена система по определению приоритета расследований. Тогда как в анализируемый период орган по конкуренции функционировал на основании двух законов, аудиторская группа отмечает необходимость введения системы по определению приоритета случаев и сообщает о возможности улучшения деятельности Совета по конкуренции. Поэтому в целях получения большей эффективности от реализованной деятельности Совету по конкуренции необходимо изменить системный подход в отборе случаев, который обеспечит существенное влияние на эффективность рынка и общества.**

**Рекомендации руководству Совета по конкуренции**

1. *Создать систему по определению приоритета для отбора расследований, инициированных по собственной инициативе, с использованием критериев, которые обеспечат то, что выбраны для расследования случаи с существенным воздействием на благосостояние потребителя, в областях, которые требуют в приоритетном порядке вмешательство органа, с принятием в расчет критерия эффективной стоимости;*
2. *Рассмотреть возможность изменения Закона о конкуренции путем введения ряда дополнительных критериев для инициирования расследований на основании жалоб с целью обеспечения их эффективной стоимости;*
3. *Ежегодно оценивать и публиковать показатель эффективности, указывающий на прямую выгоду для благосостояния потребителя, полученную от деятельности по внедрению политики в области конкуренции.*

## 1.3. Устранение конкурентных барьеров должно быть постоянным приоритетом.

*Несмотря на то, что передовые практики рекомендуют оценивать конкурентную среду с перспективы выявления секторных ограничений/ барьеров, Совет по конкуренции не осуществил такую оценку. Таким образом, необходимы конкретные меры для внесения предложений по улучшению конкурентной среды.*

На свободном рынке бизнес должен быть конкурентоспособным между производителями и потребителями. Наиболее лучшая среда, возможная для обмена товарами, требует минимального правительственного вмешательства, которое препятствует деятельности в бизнесе. Контроль или ограничения хозяйственной деятельности могут привести к непроизводительным доходам для участников рынка, полученных либо посредством силы на рынке, либо в результате ряда искусственных ограничений, которые лимитируют конкуренцию, с серьезным влиянием на цены и конечного потребителя. Фактором, ограничивающим конкуренцию, является чрезмерное регламентирование рынков, что требует постоянной оценки конкурентной среды и публикации годовых отчетов по различным секторам, которые включают рекомендации и порядок, в котором необходимо поддержать политическое решение по улучшению конкурентной среды, а также снижение административных барьеров в секторах с потенциалом роста и экспорта.

На основании передовых международных практик в данной области был разработан Набор инструментов для оценки конкуренции[[19]](#footnote-19), которые позволяют быстро идентифицировать положения, которые влияют на конкурентную среду. Набор инструментов предназначен для децентрализованного использования на центральном, а также и на местном уровне.

Несмотря на то, что этот набор инструментов используется большинством аналогичных органов по конкуренции для оценки конкурентной среды, с реализацией и публикацией исследований по секторным ограничениям, инициативы по его применению Советом по конкуренции возникли лишь в конце 2014 года. С целью идентификации конкурентных барьеров, с которыми сталкиваются представители деловой среды, Совет по конкуренции направил в адрес центральных и регулирующих публичных органов, а также профессиональных ассоциаций форму по выявлению конкурентных барьеров, создав для этой цели рабочую межведомственную группу. Вместе с тем для реализации и получения ожидаемой выгоды по выявлению секторных ограничений на приоритетных рынках национальной экономики, аудит отмечает важность обеспечения эффективного взаимодействия и сотрудничества между Советом по конкуренции и другими публичными органами, ответственными за внедрение секторных политик как на центральном, так и на местном уровне.

Аудит отмечает, что в 2011-2012 годах в рамках расследований и полезных изучений НАЗК частично осуществило оценку законодательства в различных отраслях с целью определения конкурентных препятствий. О влиянии завышенного регламентирования некоторых рынков и о наличии ряда необоснованных барьеров по их либерализации было проинформировано Правительство. В результате был изменен механизм по администрированию тарифных квот на импорт сахара[[20]](#footnote-20).

В этом контексте аудит отметил, что на некоторых рынках и в приоритетных секторах национальной экономики существуют конкурентные барьеры, а именно:

* ***рынок продажи металлов*** – *процедура получения лицензии и условия, которые должен выполнять экономический агент, определили в искусственном порядке создание и функционирование одного экономического агента, который практикует этот вид деятельности;*
* ***рынок эксклюзивных услуг государственных предприятий*** – *большинство государственных предприятий наделены исключительными правами осуществлять хозяйственную деятельность в определенной области, занимая в результате доминирующее положение, формируя, как правило, монополию на рынке товаров;*
* ***рынок нефтяных продуктов***– *нормативная база ограничивает доступ на рынок импорта топлива путем наложения ряда ограничительных условий: владение складами в объеме**5,0 тыс. м3 и собственным капиталом в размере 8,0 млн. леев.*

***В этом контексте аудитом установлено, что хотя в анализируемом периоде были инициированы некоторые мероприятия, не было сделано комплексного изучения существующих барьеров по реализации здоровой конкуренции. Несмотря на то, что было обращено внимание руководящих лиц на ряд искусственных препятствий по вступлению на некоторые рынки стратегической важности, не были предприняты убедительные действия во всех указанных секторах. Включение оценки конкурентной среды в деятельность по принятию решений Правительства относительно регламентирования может принести важную экономическую выгоду путем выявления зон, в которых деятельность на рынке бесполезно ограничена, и путем установления альтернативных политик, которые будут продолжать следить за достижением стратегических задач в условиях продвижения здоровой конкурентной среды.***

**Рекомендации руководству Совета по конкуренции**

1. *Обеспечить завершение процесса оценки законодательной базы с целью выявления конкурентных барьеров по наиболее важным рынкам, которые отрицательно влияют на конкуренцию, с внесением конкретных предложений по изменению законодательства.*

## 1.4. Совет по конкуренции не добился значительных успехов в реализации расследований, полезных для исследования рынка.

*На экономических рынках интенсивность конкуренции измеряется на основании экономических показателей. Хотя в анализируемом периоде были проведены расследования, полезные для знания конкурентной среды на некоторых сегментах рынка, не был достигнут значительный прогресс в их рассмотрении, а отбор областей для исследования не основывался на критериях риска. Совет по конкуренции должен отобрать сектора на основе критериев риска, внедрить процедуры по мониторингу рынка, а также разработать собственную методологию по реализации полезных изучений.*

Расследования, полезные для изучения рынка, являются одним из способов, посредством которого Совет по конкуренции оценивает уровень конкуренции на рынке, предлагает порядок по улучшению в пользу потребителя и является достойным источником для инициирования расследований по собственной инициативе.

Хотя согласно передовым практикам[[21]](#footnote-21) большинство органов по конкуренции используют комплекс экономических показателей для выявления проблематичных секторов, в анализируемом периоде отбор расследований, полезных для знания рынка, не осуществлялся на основании критериев риска. В этом отношении, по инициативе Совета по конкуренции в 2014 году при поддержке Всемирного банка было выполнено исследование[[22]](#footnote-22), в результате которого были выявлены на основании 7 показателей секторы, в которых присутствуют серьезные препятствия на пути конкуренции и где усилия по устранению антиконкурентной деятельности могут иметь существенное влияние на условия конкуренции в Республике Молдова. Выявленными на основании исследования приоритетными секторами являются: *банки и страхование; производство и распределение электрической и тепловой энергии, газа и горячей воды; почта и телекоммуникации и др.* Совет по конкуренции должен принять решения по экономическим секторам, которые будут исследованы детально.

После утверждения новой законодательной базы Совет по конкуренции инициировал 4 расследования для изучения рынков, которые в конце 2014 года находились в стадии сбора доказательств.

Согласно передовым практикам[[23]](#footnote-23) изучение, полезное для рынка, должно быть завершено с публикацией отчета в течение 18 месяцев[[24]](#footnote-24), с возможностью продления этого срока на 6 месяцев в случае, если имеются специальные обстоятельства, которые не позволили уложиться в общие сроки. Рассмотрение портфеля проводимых расследований, полезных для рынка, установило, что оно включает 4 расследования, полезных для изучения рынка, инициированных Советом по конкуренции, а также 6 расследований, начатых НАЗК в 2009-2012 годах. Классификация расследований, полезных для знания рынка, находящихся на рассмотрении, свидетельствует, что 70% из проводимых исследований превысили срок 2 года, как следует из диаграммы №2.

**Диаграмма №2**

*Портфель расследований, полезных для знания рынка, находящихся на рассмотрении на конец 2014 года*

***Источник.***График разработан аудиторской группой на основании данных, представленных Советом по конкуренции.

Отмечается, что по 6 полезным исследованиям из 10, находящихся на рассмотрении, не были предприняты действия по расследованию в течение срока от 6 месяцев до 4 лет, что свидетельствует о том, что в анализируемом периоде учреждение предоставляло приоритеты расследованиям, инициированным по заявлениям.

Среди этих 6 исследований, полезных для изучения рынка, в рамках которых не был достигнут существенный прогресс, отмечается следующее: *деятельность по внешней рекламе, международные перевозки товаров под прикрытием удостоверения МДТ, деятельность по рекламе на телевидении, соблюдение законодательства по конкуренции ГП ,,Кишиневским международным аэропортом”, кадастровый рынок, оптовая торговля твердым, жидким и газообразным топливом, а также оптовая торговля топлива в специализированных магазинах.*

Аудиторская миссия отмечает, что Совет по конкуренции не располагает методологией по осуществлению полезных исследований, которая бы подробно описывала порядок расследования рынка с указанием порядка использования инструментов по экономическому анализу и экономических показателей, которые необходимо использовать. В итоге, в рамках расследований, полезных для знания рынка, не используются показатели производительности, инновации, мобильности фирм, прибыльности и др., которые позволят исчерпывающе проанализировать факторы, характерные для определенного сектора экономики. Хорошим примером в этом отношении является опыт органа по конкуренции из Великобритании, который разработал специфические процедуры, установив экономические тесты, которые необходимо выполнить для анализа характеристик рынка[[25]](#footnote-25).

Также Совет по конкуренции не внедрил систему по мониторингу в динамике конкурентной ситуации на основных рынках с целью учета изменений, которые могут вернуть сектор в категорию отраслей, представляющих серьезные препятствия на пути конкуренции. В этом отношении необходимо отметить опыт органа по конкуренции из Румынии, который на основании одного совокупного показателя конкурентного давления осуществляет мониторинг в динамике стратегических рынков с потенциалом развития, ежегодно публикуя результаты исследования, проведенного по основным отраслям[[26]](#footnote-26).

***Обобщая вышеизложенное, констатируем, что хотя расследования, полезные для рынка, отбираются в зависимости от основного общественного интереса, в анализируемом периоде определение отраслей, которые должны быть исследованы, не осуществлялось на основании показателей риска. После выявления проблематичных рисков Совет по конкуренции должен определить рынки, которые будут подробно исследованы. Вместе с те, отсутствие методологии, которая исчерпывающе описывает порядок сбора доказательств, с применением экономического анализа и других релевантных процедур, а также системы по осуществлению мониторинга реализованных достижений при рассмотрении полезных исследований может скомпрометировать эффективность расследований, полезных для изучения рынка.***

**Рекомендации руководству Совета по конкуренции**

1. *Принять решения относительно рынков, которые должны быть исследованы в приоритетном порядке.*
2. *Разработать подробную методологию по реализации расследований, полезных для изучения рынка.*
3. *Осуществить мониторинг в динамике основных рынков на основании показателей риска.*
4. *Создать группу, специализирующуюся на экономическом анализе, которая будет оказывать методологическую и аналитическую поддержку группам, принятым для реализации расследований, полезных для изучения рынка.*
5. *Пересмотреть на основании приоритетных секторов портфель расследований, полезных для изучения рынка, с определением возможности по их продолжению.*

## Совет по конкуренции должен рассмотреть возможность диверсификации реактивных и проактивных методов в обнаружении картелей.

*На международном уровне считается хорошей практикой использование сбалансированных комбинаций реактивных и проактивных методов для обеспечения эффективности деятельности по предотвращению, противодействию и борьбе с антиконкурентной деятельностью[[27]](#footnote-27). Существенная зависимость от внешней информации как приоритетного источника для инициирования расследований, а также невозможность использования других методов для обнаружения картелей отрицательно влияют на возможность их обнаружения. В этом отношении законодательство должно предоставить достаточные полномочия для разрешения использования большинства методов по обнаружению картелей, одновременно с укреплением способностей по их обнаружению по собственной инициативе.*

Аудиторская миссия установила, что в период 2011-2014 годов, вследствие действующих на тот момент законодательных требований,70,1% из всех инициированных расследований были начаты в результате уведомлений и жалоб, принятых от публичных органов, экономических агентов, государственных предприятий или физических лиц и др. Анализ данных по этому разделу представлен на диаграмме №3.

**Диаграмма №3**

*Динамика случаев, инициированных по источнику информации за период 2011-2014 годов*

***Источник.***Диаграмма разработана аудиторской группой на основании информации, представленной Советом по конкуренции.

Вместе с тем установлено, что другие органы по конкуренции приоритетно инициируют расследования по собственной инициативе. Например, удельный вес расследований, инициированных Советом по конкуренции Румынии по собственной инициативе, в результате проведения процедур проверки по собственной инициативе за период 2011-2013 годов составил в среднем 66% (60% в 2011 году, 72% в 2012 году и 67% в 2013 году).

Аудиторская миссия отмечает, что значительная доля расследований, инициированных НАЗК по заявлениям в период 2011-2012 годов в соответствии с требованиями предыдущего закона, обусловила большое число расследований на одного работника, по этой причине Совет по конкуренции ограничен в укреплении процедур по обнаружению предполагаемых нарушений по собственной инициативе.

Вместе с тем европейская практика демонстрирует, что наиболее серьезные нарушения законодательства о конкуренции представляют картели, которые приводят к росту цен от 28% и до 54%[[28]](#footnote-28), расходы по которым необоснованно несет конечный потребитель. Используемые другими органами по конкуренции методы для обнаружения картелей представлены в приложении №2 к настоящему Отчету. Использование лишь реактивных методов повышает риск того, что ряд антиконкурентных соглашений останется необнаруженным. Аудиторская миссия выявила некоторые препятствия и барьеры в использовании методов обнаружения антиконкурентной деятельности, а именно.

* Согласно передовым практикам[[29]](#footnote-29) ***для обеспечения эффективности мер по обнаружению картелей необходимо внедрение с регулярностью инструментов по структурному и эмпирическому мониторингу рынков,*** в том числе путем слежения в динамике поведения экономических агентов на рынке. В этом контексте осуществление мониторингав динамике поведения экономических агентов в рамках процедур государственных закупок является соответствующим источником для обнаружения фальсифицированных оферт. Тем не менее отсутствие полной электронной базы данных о процедурах государственных закупок представляет собой препятствие по внедрению инструментов по мониторингу. Этот аспект делает сложным систематизацию в динамике информаций относительно расследования торгов по каждому продукту, мониторизированному в рамках процедур торгов. В этом контексте Совет по конкуренции должен идентифицировать механизм по сотрудничеству с Агентством государственных закупок и другими уполномоченными органами с целью обеспечения эффективного мониторинга поведения экономических агентов в рамках процедур государственных закупок.

Красноречивым примером является опыт органа по конкуренции из Румынии, который в целях обеспечения быстрого обмена информацией на уровне экспертов внедрил модуль фальсифицированных торгов для выявления антиконкурентной деятельности в рамках процедур закупок. Модулем фальсифицированных торгов пользуются органы, имеющие компетенцию по проверке соответствия закупок, в том числеСчетная палата, а также другие органы защиты правовых норм, имеющие полномочия по борьбе с мошенничеством[[30]](#footnote-30).

* ***Некоторые реактивные методы не могут быть использованы вследствие наличия ряда барьеров в законодательной базе.*** Международная практика продемонстрировала, что введение возможности по предоставлению благоприятных условий в зависимости от применяемых обстоятельств, в форме общего освобождения от уплаты штрафов или снижения их для экономических агентов, вовлеченных в картель, которые сотрудничают с органом по конкуренции с целью обнаружения деятельности, в которой участвовали, является эффективным методом в обнаружении антиконкурентных соглашений. Так, применение политики снисхождения может составить хорошую платформу для получения необходимой информации относительно предполагаемых случаев нарушения законодательства о конкуренции. Несмотря на то, что Совет по конкуренции полностью перенял положения, связанные с применением политики снисхождения, она не может быть применена по причине уголовных санкций. В этом отношении Уголовный кодекс Республики Молдова[[31]](#footnote-31) предусматривает уголовное наказание в форме штрафов или лишение свободы за факты, являющиеся действиями по ограничению свободной конкуренции путем заключения антиконкурентных соглашений, ***что является барьером по внедрению практик снисхождения.***
* ***Совет по конкуренции должен рассмотреть возможность введения компетенции по внедрению и других реактивных методов по обнаружению картелей.*** Хорошей практикой в этом отношении является практика органа по конкуренции из Венгрии[[32]](#footnote-32), который широко использует информацию по обнаружению антиконкурентных соглашений.

Отмечается, что вследствие проведения процедур проверок по собственной инициативе и передачи информации другими публичными органами за период май-июль 2014 года управление антикартелей направило Пленуму Совета по конкуренции 4 предложения по инициированию расследований, связанных с антиконкурентными соглашениями, в том числе 3, которые указывают на признаки участия в публичных торгах с фальсифицированными офертами и распределения рыночных секторов между участниками. В 2 случаях в качестве источника для инициирования расследований послужили доказательства, накопленные в рамках других дел: в одном случае – отчет аудита Счетной палаты, а в другом случае – согласно признакам картеля, обнаруженным в рамках полезного исследования по торговле нефтепродуктами.

**Обобщая вышеизложенное, отмечается, что на основании законодательных положений Совет по конкуренции проявляет себя в качестве органа, преимущественно реактивного в реализации функций, возложенных согласно компетенции. Аудиторская миссия свидетельствует о необходимости интенсификации действий, направленных для обнаружения по собственной инициативе антиконкурентных соглашений и рассмотрения возможности по введению других реактивных методов по обнаружению картелей. Вместе с тем, передовые практики показывают, что некоторые органы принимают центральные подходы в пользу потребителя, с оказанием повышенного внимания антиконкурентным соглашениям путем отхода от системы, значительно базирующейся на жалобах, и приближении к системе, которая приоритетно отбирает случаи на основании их потенциального влияния на эффективность рынка и в пользу потребителя.**

**Рекомендации руководству Совета по конкуренции**

1. *Выявить эффективный механизм по обмену информацией с Агентством государственных закупок и другими компетентными учреждениями по проверке процедур государственных закупок, которые устанавливают порядок сотрудничества с целью обнаружения фальсифицированных оферт.*
2. *Рассмотреть возможность изменения законодательства о конкуренции для внедрения и других видов реактивных методов по обнаружению картелей.*

## 1.6. Несмотря на то, что менеджмент случаев был улучшен, Совет по конкуренции должен пересмотреть статус случаев с увеличенным сроком рассмотрения.

*Расследования Совета по конкуренции могут быть очень сложными, с реализацией их в течение многих лет. Исходя из этих соображений важно, чтобы постоянно проводился мониторинг этих расследований для обеспечения того, что они идут в правильном направлении и что будут получены ожидаемые результаты. Начиная с 2013 года, Совет по конкуренции внедрял последовательные процедуры по обеспечению качества расследований и установлению процедурных сроков для их рассмотрения. Вместе с тем с целью повышения эффективности менеджмента случаев Совет по конкуренции должен пересмотреть портфель случаев с продолжительностью, превышающей 2 года, для принятия решений о возможности их продолжения.*

Международная практика не установила точные сроки для реализации расследования, на завершение случая повлияла его сложность, техники сбора доказательств, порядок сотрудничества с вовлеченными сторонами, а также другие соответствующие факторы. Вместе с тем считается, что было обеспечено эффективное использование имеющихся ресурсов, когда продолжительность рассмотрения расследования не превышает 2 года, срок, к которому склонны все органы по конкуренции.

В этом контексте по расследованиям, инициированным и завершенным в период 2011-2014 годов, Совет по конкуренции демонстрирует высокую эффективность по сравнению с другими государствами, в 82,7% случаев процедуры по расследованию длились в разумные сроки. Длительность рассмотрения случаев, начатых и завершенных в 2011-2014 годах, отражена на диаграмме №4.

**Диаграмма №4**

*Распределение по длительности случаев, начатых и завершенных*

 *в 2011-2014 годах*

***Источник.***Диаграмма разработана на основании информации, представленной Советом по конкуренции.

Вместе с тем анализом портфеля случаев, находящихся в рассмотрении, установлено, что по 31 из 51 расследования, находящегося в процессе рассмотрения[[33]](#footnote-33), срок превысил 2 года, что составляет 61%. Подробный анализ длительности расследований, находящихся в рассмотрении, представлен на диаграмме №5.

**Диаграмма №5**

*Портфель расследований, находящихся в рассмотрении на конец 2014 года*

***Источник.***Диаграмма разработана аудиторской группой на основании информации, представленной Советом по конкуренции.

Длительность расследований предоставляет часто мотив для озабоченности, учитывая тенденцию начинать параллельно много случаев и неспособность быстро их завершить в условиях ограниченных ресурсов. Так, согласно предыдущему закону, НАЗК должно было обязательно рассматривать внесенное заявление при условии оплаты сбора за рассмотрение, что определило инициирование большого количества случаев за период 2011-2012 годов.

Вместе с тем в результате введения Советом по конкуренции процедур по предварительному рассмотрению заявлений, начиная с 2013 года, был улучшен процесс по отбору случаев со значительным снижением числа расследований, инициированных по заявлениям. Соответствующая процедура предполагает отклонение заявлений, которые не дают разумных оснований для наличия предполагаемых нарушений законодательства о конкуренции и не связаны с компетенцией органа, что на длительный период будет способствовать снижению числа завершенных случаев с отсутствием констатации нарушения. Эволюция числа инициированных расследований, завершенных и находящихся в рассмотрении, отражена на диаграмме №6.

**Диаграмма №6**

*Эволюция числа расследований за период 2011-2014 годов*

***Источник.***Диаграмма разработана аудиторской группой на основании информации, представленной Советом по конкуренции.

Среди причин, которые обусловили снижение числа инициированных и завершенных в 2013-2014 годах расследований, могут быть дополнительно отмечены: снижение численности сотрудников, которые работали в управлениях по конкуренции, с вовлечением некоторых из них в деятельность по разработке нормативной базы, необходимой для внедрения законодательства о конкуренции; затягивание в 2013 году процесса назначения на должность членов Пленума Совета по конкуренции. Указанные причины привели и к снижению числа завершенных расследований с установлением нарушений законодательства о конкуренции. Динамика нарушений, выявленных НАЗК и Советом по конкуренции за период 2011-2014 годов, представлена на диаграмме №7.

**Диаграмма №7**

*Динамика нарушений, выявленных НАЗК и Советом по конкуренции за период 2011-2014 годов*

***Источник.***Диаграмма разработана аудиторской группой на основании информации, представленной Советом по конкуренции.

Представленные на диаграмме данные свидетельствуют, что в соответствующем периоде АС НАЗК и Пленум Совета по конкуренции приняли 135 постановлений и решений, из которых: 70 были направлены на приостановление расследований по причине отсутствия нарушений законодательства о конкуренции, 55 идентифицировали деятельность экономических агентов или публичных органов как несовместимую с законодательством о конкуренции, а 10 были направлены на внесение рекомендаций по изменению законодательной базы, установление доминирующего положения или разрешение экономической концентрации.

С целью обеспечения эффективного менеджмента случаев, передовые практики[[34]](#footnote-34) рекомендуют внедрение постоянных процедур по пересмотру случаев в целях оценки возможности продолжения или приостановления их на начальном этапе.

Из 70 расследований, завершенных с отсутствием констатации нарушений в период 2011-2014 годов, 67,1% были инициированы АС НАЗП по заявлениям. Согласно требованиям предыдущего закона рассмотрение заявлений было обязательным, что не позволяло брать в расчет разумные основания по наличию предполагаемых нарушений законодательства о конкуренции. Из этих соображений Совет по конкуренции должен пересмотреть случаи, инициированные по заявлениям, согласно требованиям предыдущего закона для рассмотрения возможности их продолжения.

Вместе с тем отмечается, что система менеджмента случаев, внедренная НАЗК, характеризуется следующими недостатками: *отсутствием процедурных сроков при рассмотрении случаев; отсутствием требования по разработке плана действия расследования; участием юриста в рамках расследования только путем дачи заключений на документы; формированием групп по расследованию из 1-2 лиц; повышенной текучестью персонала; отсутствием ряда четких процедур по обеспечению качества; запросом информаций преимущественно посредством корреспонденции; относительно большим числом случаев на работника.*

Несовершенства предыдущего закона и отсутствие ряда четких процедур по обеспечению качества обусловили относительно низкую долю поддержания судебными инстанциями постановлений АС НАЗК, принятых в период 2011-2012 годов, по сравнению с ситуацией в других органах по конкуренции. В этом отношении, в анализируемом периоде доля поддержания безоговорочных решений органа по конкуренции из Болгарии составила в среднем 80%[[35]](#footnote-35), Совета по конкуренции из Румынии – 92%[[36]](#footnote-36), а по НАЗК – 59%. Сравнительный анализ удельного веса безоговорочных решений, которыми были поддержаны решения органов по конкуренции, отражен на диаграмме №8.

**Диаграмма №8**

*Сравнительный анализ удельного веса безоговорочных решений, которыми были поддержаны решения органов по конкуренции*

***Источник.***Диаграмма разработана аудиторской группой на основании годовых отчетов органов по конкуренции.

Мотивы, по которым судебные инстанции аннулировали постановления НАЗК, являются различными, а именно: *в 36% случаев* судебная инстанция посчитала, что не были представлены достаточные доказательства, соответственно, *в 15%* – юридическая квалификация случая была установлена неправильно, *в 14%* – судебная инстанция назвала констатацию ряда проверенных фактов, не связанных с компетенцией органа по конкуренции, *в 14%* – судебная инстанция отметила отсутствие законодательной базы, которая определяет размер штрафов, а *в* *21%* – указала на неправильную идентификацию субъекта предписания, несоблюдение методологии по установлению доминирующего положения на рынке или отсутствие правового субъекта для осуществления расследования.

**В результате принятия Закона о конкуренции и утверждения Внутреннего положения[[37]](#footnote-37) менеджмент случаев был значительно улучшен. В этом отношении был введен этап по предварительному рассмотрению заявлений; разработаны документы по планированию расследования; были установлены процедурные сроки в рамках расследования, а также созданы предпосылки для активного участия одного работника юридического управления в расследовании случая**.

Так, соответствующие процедуры по обеспечению качества и положения новой законодательной базы о конкуренции способствовали полному поддержанию решений Пленума Совета по конкуренции. В этом отношении одно решение, принятое в 2013 году Пленумом Совета по конкуренции, было безоговорочно поддержано судебной инстанцией.

Вместе с тем аудиторская миссия сигнализирует и о некоторых резервах в ходе процесса расследования, установив в некоторых случаях, рассмотренных в соответствии с утвержденной процедурой, что не был обеспечен эффективный менеджмент. Хотя планы по расследованию устанавливают сроки, относящиеся к этапам расследования, они не определяют конкретно, какая информация должна быть запрошена, применяемую методологию, подход к случаю и какие техники сбора доказательств будут больше соответствовать для получения данных в разумные сроки. Так, нечеткое установление подхода к случаю определяет непоследовательность его рассмотрения и продление срока расследования. В этом отношении вследствие отсутствия четкого подхода в 2 рассмотренных случаях установлена непоследовательность в рассмотрении расследований.

Аудиторская миссия отмечает, что значимым фактором, который может способствовать совершенствованию качества юридического акта, является обучение судей в области конкуренции. Несмотря на то, что в 2012 году при поддержке экспертов в рамках проекта Twinning была организована деятельность по обучению в области конкуренции и государственной помощи, не все судьи обучались в области внедрения конкурентных политик.

**Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод, что до принятия в 2013 году Внутреннего положения Совета по конкуренции не существовало письменных процедур по обеспечению качества и менеджмента случаев, что обусловило относительно низкую долю поддержания судебной инстанцией постановлений АС НАЗК по сравнению с аналогичными учреждениями из других стран. Также отсутствие процедурных сроков и большое число случаев на одного работника в некоторых случаях повлияли на завершение расследований в разумные сроки. В результате принятия Закона о конкуренции и внутренних процедур менеджмент случаев существенно улучшился, что определило полную поддержку решений Совета по конкуренции в судебной инстанции. Вместе с тем аудит указывает на необходимость пересмотра статуса инициированных случаев по заявлению в соответствии с предыдущей процедурой, а также обратить повышенное внимание на этап планирования расследований.**

**Рекомендации руководству Совета по конкуренции**

1. *Создать базу данных с электронной систематизацией практики принятия решений учреждения в форме регистра общего доступа для персонала, вовлеченного в контрольную деятельность, и обеспечить обучение относительно недостатков, обнаруженных при рассмотрении случаев, которые не были поддержаны судебными инстанциям, и с целью недопущения их в будущем.*
2. *Рассмотреть возможность пересмотра статуса расследований, инициированных по заявлениям в соответствии с Законом о защите конкуренции, в зависимости от доказательств, приложенных к делу, с соблюдением предусмотренных действующим законодательством процедур.*
3. *Обеспечить более подробную разработку плана действий расследования с конкретным описанием документов, которые должны быть первоначально запрошены, определением техник по сбору доказательств и подхода при рассмотрении случая.*
4. *Усовершенствовать программу учета времени, предусмотренного для рассмотрения случаев, с целью облегчения решений по назначению докладчиков и распределению задач в рамках расследований.*

## 1.7. Система по мониторингу выполнения предписаний должна быть усовершенствована.

*Согласно законодательным положениям[[38]](#footnote-38) Совет по конкуренции имеет полномочия по выдаче предписаний. Посредством предписаний принимаются временные меры, обязываются органы публичного управления, а также аналогичные лица публичных органов прекращать нарушение закона и/или устранять принесенные негативные эффекты путем нарушения закона, в том числе принимать или изменять нормативный акт или индивидуальный акт, осуществлять определенные действия или воздерживаться от них при их осуществлении. Совет по конкуренции несет ответственность за мониторинг выполнения предписаний. Вместе с тем созданный регистр для ведения учета предписаний не заполнен соответствующим образом, что отрицательно влияет на эффективность усилий по мониторингу их выполнения.*

За период 2011-2014 годов орган, ответственный за обеспечение применения и соблюдения законодательства в области конкуренции, издал 50 предписаний для выполнения их экономическими агентами и органами публичного управления. Отмечается, что ***только 23 предписания из вышедших 50 находятся в регистре и по ним указана информация касательно номера предписания и даты выхода, но даже в этих случаях нет данных о результатах их выполнения.*** Аудитом установлено, что из вышедших 50 предписаний *21 предписание**было выполнено, 2 предписания выполнены частично, 14 – аннулированы судебной инстанцией, 4 – находятся в судебном процессе, 3 – не были выполнены,* ***а в 6 случаях Совет по конкуренции не располагает информацией, связанной с их выполнением, срок выполнения которых истек.*** Вместе с тем *14,3% из общего числа выполненных предписаний* были сняты с контроля на основании взятых обязательств без проверки фактически принятых мер, что компрометирует эффективность по обеспечению выполнения мер, принятых Советом по конкуренции.

Одновременно с введением в действие Закона №183 от 11.07.2012 и Внутреннего положения отмечается улучшение процесса по осуществлению мониторинга выполнения предписаний. В этом отношении приводим пример, что: *на* *данные лица была возложена ответственность за информирование Совета по конкуренции о принятых мерах с целью выполнения решения и представления подтверждающих документов; слежение за выполнением предписаний было возложено на докладчика по каждому случаю в отдельности, однако не было назначено другое лицо в этом отношении; было предусмотрено принудительное выполнение решений Пленума Совета по конкуренции посредством Министерства финансов; установлена обязанность обращения Совета по конкуренции в судебную инстанцию в срок 6 месяцев от даты истечения периода, предусмотренного в решении; были введены положения касательно штрафов с оплатой за невыполнение предписаний.* Тем не менее отсутствие централизованного учета информации относительно выполнения предписаний в условиях высокой текучести персонала отрицательно влияет на эффективность мониторинга процесса их выполнения.

***Отсутствие ряда четких и специфичных положений о процессах по осуществлению мониторинга и снятию их с контроля материализовалось в отсутствие информаций о статусе выполнения 12% из общего числа предписаний, вышедших за период 2011-2014 годов, с изменением их статуса в отсутствие ряда подтверждающих актов. Несмотря на то, что были значительно улучшены процедуры по проведению мониторинга, имеются слабые пункты в процессе слежения за выполнением предписаний, которые остаются быть неустраненными, а именно: отсутствие соответствующего учета выполнения предписаний, а также снятие их с контроля на основе взятых обязательств без проверки фактического выполнения.***

**Рекомендации руководству Совета по конкуренции**

1. *Регламентировать соответствующим образом процесс по мониторингу выполнения предписаний, выпущенных Советом по конкуренции.*
2. *Создать обобщенный регистр по учреждению, который включит и систематизирует информацию, связанную с вышедшими предписаниями, с указанием сроков выполнения, ответственных лиц в рамках Совета по конкуренции, а также статуса предписаний (выполнено/не выполнено).*
3. *Обеспечить постоянный мониторинг обобщенного регистра с периодическим информированием председателя Совета по конкуренции о ситуации, связанной с выполнением предписаний в установленный срок.*

## 1.8. Должен быть выявлен надежный механизм по обязательной выдаче заключений на проекты нормативных актов, которые могут повлиять на конкурентную среду.

Для реализации возложенной миссии Совет по конкуренции располагает инструментами ex-ante, связанными с оказанием поддержки Правительством и Парламентом путем проведения консультаций и выдачи заключений на проекты законодательных инормативных актов, которые могут повлиять на конкурентную среду. Хотя в соответствии с положениями законодательства[[39]](#footnote-39) ОПУ передают Совету по конкуренции для согласования проекты законодательных инормативных актов, которые могут иметь антиконкурентное воздействие, были обнаружены случаи несоблюдения авторами проектов процедур по выдаче заключений. *Отсутствие надежного механизма по обязательной выдаче заключений на проекты законодательных и нормативных актов не позволит адекватно реализовать функции по согласованию с целью ограничения барьеров по входу на рынок, оценки предпосылок, способствующих антиконкурентным практикам и предотвращению их негативного влияния.*

**Обобщая вышеизложенное по данной цели, делается вывод, что Совет по конкуренции приложил серьезные усилия для улучшения конкурентного режима. Вместе с тем отсутствие целевых значений для показателей, сформулированных в области стратегического развития, и недостаточная корреляция с национальными политиками обусловили трудности в оценке, составлении отчетности и осуществлении мониторинга полученных результатов. Одновременно аудиторская миссия отмечает, что необходимо внедрение системы, которая обеспечит отбор случаев с существенным влиянием на эффективность рынков и общества. Несмотря на то, что были инициированы некоторые меры, в анализируемом периоде не было проведено комплексоного изучения существующих барьеров в реализации здоровой конкуренции, а определение областей, которые должны быть исследованы, производилось в зависимости от основного общественного интереса без использования факторов риска. Внедрение нового законодательства и процедур способствовало улучшению менеджмента случаев, однако Совет по конкуренции должен обратить повышенное внимание на этап планирования расследований и процесс осуществления мониторинга предписаний. Соответствующее невнедрение указанных аспектов может повлиять на эффективность органа по реализации своих функций.**

# **Использует ли Совет по конкуренции свои средства эффективно и в условиях экономичности для максимизации влияния деятельности по предотвращению и борьбе с антиконкурентной деятельностью?**

|  |
| --- |
| *Совет по конкуренции имеет комплексную миссию, которая должна быть реализована с ограниченными ресурсами. В этих условиях учреждение должно обеспечить функционирование в экономичном и эффективном порядке и с соответствующим внедрением системы финансового менеджмента и внутреннего контроля для уменьшения рисков мошенничества, растраты и злоупотреблений. Аудит установил, что Совет по конкуренции должен значительно улучшить многие из своих систем по управлению процессами. В этом отношении Совет по конкуренции не внедрил обязательные системы внутреннего контроля в рамках бюджетных и финансовых процессов и персонала, а применяемые системы не являются в полной мере эффективными. Кроме того, аренда офиса в центральной части города может являться не самым соответствующим вариантом на долгосрочный период. Нерешение указанных проблем может привести к повышению в будущем риска мошенничества по операциям учреждения, нерациональному расходованию финансовых средств.*  |

## 2.1. Система финансового менеджмента и контроля не внедрена соответствующим образом.

*Менеджер Совета по конкуренции ответственен за внедрение системы финансового менеджмента и контроля. Хотя он заинтересован во внедрении современных процессов по управлению операционными процессами, Совет по конкуренции не внедрил ряд обязательных требований по системе финансового менеджмента и внутреннего контроля. Пока Совет по конкуренции не предпримет действия по внедрению системы ФМК, операции учреждения являются более уязвимыми перед растратами и злоупотреблениями.*

*Не была реализована оценка рисков и не разработан Регистр рисков.*

Согласно законодательной базе[[40]](#footnote-40) менеджер публичного учреждения и операционные менеджеры выявляют, оценивают, регистрируют и систематически осуществляют мониторинг рисков, которые могут отрицательно повлиять на выполнение задач и реализацию запланированной эффективности, а также разрабатывают меры по снижению вероятности рисков и/или их воздействия. Аудиторская группа отмечает повышенный интерес менеджмента учреждения по внедрению современных процедур управления операционными процессами в рамках Совета по конкуренции. В этом отношении руководство Совета по конкуренции описало основные операционные процессы в рамках приоритетных управлений учреждения с идентификацией документальных оборотов, вовлеченных ответственных лиц, а также сроков инициирования, реализации, мониторинга и отчетности о деятельности, связанной с каждым процессом. Несмотря на то, что в плане действий на 2014 год были установлены мероприятия по выявлению и оценке рисков, связанных с операционными процессами в рамках Совета по конкуренции, они не были реализованы. ***Так, деятельность, связанная с закупками, оплатой труда, в том числе контрольная, по систематической оценке и мониторингу рисков не завершена и не описана, а Регистр рисков не был разработан.*** Некоторые недостатки и несоответствия, установленные в рамках аудита и изложенные в настоящем Отчете, являются следствием неполного внедрения системы финансового менеджмента и контроля.

*Совет по конкуренции не составил Декларацию о надлежащем управлении на 2013 год.*

Руководство Совета по конкуренции является ответственным[[41]](#footnote-41) за внедрение системы финансового менеджмента и контроля, оценку уровня его соответствия с нормативной базой в данной области, разработку Отчета об организации и функционировании системы финансового менеджмента и контроля, а также за принятие Декларации о надлежащем управлении. Руководитель публичного учреждения обязан оценить организацию системы финансового менеджмента и контроля в результате самооценки и ежегодно составлять декларацию о надлежащем управлении. В этом отношении Совет по конкуренции не присоединяется к стандартам о надлежащем управлении. *Так, Совет по конкуренции не располагает формализованными процедурами по внутреннему контролю, не были выявлены и оценены риски с установлением деятельности по управлению рисками, связанными с операционными задачами по всем областям деятельности, и не была составлена* *Декларация о надлежащем управлении на 2013 год, обязательная в рамках внедрения ФМК.* Несоответствующее внедрение стандартов о надлежащем управлении может повлиять на реализацию миссии, стратегических и операционных задач Совета по конкуренции.

*Внутренний аудит не функционирует соответствующим образом.*

В конце 2013 года Совет по конкуренции создал службу внутреннего аудита с трудоустройством одного лица. Аудитом установлены некоторые недостатки в деятельности службы внутреннего аудита относительно текущего и стратегического планирования, а также в его непосредственной деятельности, которые выражаются в следующем:

* *карта внутреннего аудита была разработана с опозданием, она была утверждена в ходе аудиторской миссии;*
* *не был разработан стратегический план деятельности внутреннего аудита для периода 2015 – 2017 годов;*
* *внутренний аудитор не запланировал и не реализовал ни одну аудиторскую миссию с момента создания единицы аудита;*
* *внутренний аудитор выполнил ряд операционных задач/полномочий, делегированных руководством, которые несовместимы со статусом и полномочиями внутреннего аудитора;*
* *начиная с 2015 года должность внутреннего аудитора является вакантной, так как внутренний аудитор прервал трудовые отношения в этой области, будучи назначенным на другую должность в рамках Совета по конкуренции.*

Аудиторская группа считает, что причины отказа от создания функциональной службы внутреннего аудита в любом публичном учреждении *(включая Совет по конкуренции),* способной предоставить руководителям обеспечение и консультацию с целью улучшения деятельности публичного субъекта, являются разными и не могут быть обобщены лишь на отсутствии опыта в области внутреннего аудита. Даже если на должность внутреннего аудитора иногда принимаются лица без опыта в области внутреннего аудита, но понимают контекст и контрольную среду, в которой будут работать, они прилагают усилия по исполнению функции в строгом соответствии с Законом №229 от 23.09.2010 и Национальными стандартами внутреннего аудита. Соответствующие внутренние аудиторы, безусловно, помогают публичному учреждению в достижении своих задач. Для подтверждения этого заявления приводится следующий пример.

Аудиторская группа провела исследование за период 2013 года, проанализировав публичные субъекты, которые имеют только одну единицу внутреннего аудита с незначительным опытом работы в области аудита, и установила, что имеются хорошие практики в этом отношении. Исходя из информации, представленной в таблице №4, даже и при отсутствии опыта внутренние аудиторы из шести публичных субъектов осуществили как минимум одну миссию внутреннего аудита.

**Таблица №4**

*Информация о деятельности внутренних аудиторов из публичных органов в 2013 году*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Публичное учреждение | Численность внутренних аудиторов | Средний опыт работы в области аудита  | Количество реализованных миссий |
| 1. | Министерство внешних связей и европейской интеграции  | 1 должность | 1 год | 1 |
| 2. | Министерство окружающей среды  | 1 должность | 1 год | 1 |
| 3. | Министерство молодежи и спорта  | 1 должность | 0,1 года  | 1 |
| 4. | Министерство информационных технологий и связи  | 1 должность | не имеет опыта  | 4 |
| 5. | Агентство „Moldsilva” | 1 должность | 2 года  | 1 |
| 6. | Государственная канцелярия  | 1 должность | 0,3 года  | 3 |

***Источник.*** *Годовой консолидированный отчет по государственному внутреннему финансовому контролю в 2013 году.*

Значительным препятствием по укреплению функциональности внутреннего аудита является неправильное понимание менеджером учреждения мандата и полномочий внутреннего аудитора, которому были делегированы задачи и полномочия, несвойственные занимаемой должности, которые могут компрометировать независимость и повлиять на беспристрастность при осуществлении миссий внутреннего аудита в области бухгалтерского учета, человеческих ресурсов и др. Эта ситуация имеет место и в Совете по конкуренции. Аудиторская группа установила, что на внутреннего аудитора была возложена функция члена многих комиссий и рабочих групп[[42]](#footnote-42), чем были нарушены законодательные положения[[43]](#footnote-43) по следующим ограничениям: руководитель и персонал единицы внутреннего аудита не имеют право осуществлять операционные задачи публичного учреждения.

***Исходя из вышеизложенного, аудит отмечает, что руководство Совета по конкуренции озабочено организацией системы финансового менеджмента и внутреннего контроля, однако до настоящего времени не удалось развить и укрепить систему государственного внутреннего финансового контроля на уровне, предусмотренном Законом №229 от 23.09.2010. Несмотря на то, что полученные аудиторские доказательства свидетельствуют о том, что некоторые операционные процессы, связанные с областью основной деятельности субъекта, описаны и включают достаточные внутренние контроли, такие же подтверждения не могут быть предоставлены по другим видам операционной деятельности, порождающим несоответствия. Так, были установлены некоторые недостатки, отрицательно влияющие на процессы планирования и надлежащего управления публичными средствами, а также другие проблемы, которые будут изложены в продолжении. Основной причиной этих несоответствий является вторичная озабоченность менеджмента по внедрению ФМК в операционную деятельность, связанную с бюджетными, финансовыми процессами и персоналом.***

**Рекомендации руководству Совета по конкуренции**

1. *Принять результативные меры по развитию и укреплению системы ФМК, которая охватывала бы все виды деятельности и операционные процессы, в том числе оценить риски в соответствии с требованиями системы ФМК и разработать Регистр рисков.*
2. *Принимать Декларацию о надлежащем управлении в соответствии с требованиями Закона о государственном внутреннем финансовом контроле.*
3. *Трудоустроить внутреннего аудитора и обеспечить осуществление им деятельности в соответствии с положениями Закона №229 от 23.09.2010 и Национальными стандартами внутреннего аудита.*

## 2.2. Неясности законодательной и нормативной базы, которые направлены на положения, связанные со статусом, структурой и финансированием Совета по конкуренции, приводят к множеству неопределенностей, негативным решениям и действиям, с отрицательным влиянием на эффективность использования публичных средств.

*Согласно Закону о конкуренции Совет по конкуренции является автономным публичным органом, подотчетным Парламенту. Бюджет учреждения на следующий год с предельной численностью единиц персонала и штатным расписанием утверждается Парламентом, впоследствии направляется Правительству для включения его в проект Закона о бюджете на следующий год, чем обеспечивается независимость и финансовая автономия органа. Вместе с тем отмечается, что руководство (члены Пленума) занимает ответственные государственные должности, а специализированный персонал учреждения подпадает под действие Закона о государственной должности и статусе государственного служащего. В результате положения Закона о статусе лиц, занимающих ответственные государственные должности, Закона о государственной должности и статусе государственного служащего, а также других нормативных актов по введению в действие этих законов должны строго соблюдаться Советом по конкуренции.*

*Статус персонала Совета по конкуренции требует соблюдения четких рекомендаций и требований относительно штатов персонала и штатного расписания публичного учреждения.*

Учитывая то, что политика государства в области публичных услуг является единой для всех государственных служащих, Государственная канцелярия рекомендует заполнение и согласование штатов персонала как для ОЦПУ, ОМПУ, так и для автономных публичных органов. Соблюдение всеми публичными органами государства методических рекомендаций относительно „Заполнения и согласования штатов персонала” строго мониторизируется Государственной канцелярией. Штаты персонала утверждаются руководителем публичного учреждения, впоследствии направляются для согласования Государственной канцелярии. **Штаты персонала становятся действующими лишь после согласования и, соответственно, регистрации их в Государственной канцелярии.**

Аудитом установлено, что Совет по конкуренции функционировал в течение 2014 года на основании штатов персонала и штатного расписания, не согласованного и не признанного Государственной канцелярией и Министерством финансов. Причина такой ситуации обусловлена тем, что Совет по конкуренции не согласовал с Государственной канцелярией увеличение предельной численности единиц персонала и штатное расписание до принятия Парламентом, так как они не соответствовали полностью положениям Закона №155 от 21.07.2011[[44]](#footnote-44). В свою очередь, Министерство финансов не поддержало проект Постановления Парламента, которым должны были быть утверждены предельная численность персонала и штатное расписание Совета по конкуренции. Основной названной причиной было необоснованное увеличение численности персонала поддержки *(подразделения, ответственные за финансы и бухгалтерский учет, связь с общественностью, секретариат)* в ущерб выделения дополнительных единиц подразделениям, вовлеченным в деятельность по расследованию.

Постановлением №278 от 21.11.2013[[45]](#footnote-45) Парламент утвердил предельную численность персонала *(132 единицы на будущее, при этом установив, что в 2014 году среднегодовая численность персонала не должна превысить 80 единиц)* и штатное расписание Совета по конкуренции, однако это противоречит положениям Закона №158 от 4.07.2008[[46]](#footnote-46) и Закона №155 от 21.07.2011, мотив, по которому Государственная канцелярия отказалась завизировать положительно штаты персонала, а Министерство финансов – зарегистрировать штатное расписание, утвержденное Парламентом. В основе этих отказов находилось несоответствие ряда должностей, включенных в уже утвержденное штатное расписание, с требованиями Единого классификатора государственных должностей, необоснованное отнесение некоторых должностей к категории должностей, которые подпадают под действие Закона о государственной должности и статусе государственного служащего, а также увеличение численности персонала поддержки.

***В заключение аудиторская группа подчеркивает факт создания такой ситуации, базирующейся на правовой неопределенности, которая, безусловно, приводит к несоответствиям и дисфункциональностям, связанным с бюджетными процессами, выделением и использованием публичных средств.*** С одной стороны, Совет по конкуренции выборочно поддерживает и соблюдает положения законодательно-нормативной базы, связанной с данной областью, аргументируя позицию соответствующими статьями Закона о конкуренции *(автономия, подотчетность Парламенту, независимость в деятельности и др.)* и Постановления Парламента №278 от 21.11.2013, вместе с тем игнорируя другие положения, которые требуют соблюдения единых правил для государственной службы. С другой стороны, Правительство *(Государственная канцелярия и Министерство финансов),* основываясь на положениях Закона о конкуренции, который определяет статус персонала Совета по конкуренции *(ответственные государственные должности и государственные служащие),* а также учитывая то, что Законы №158 от 4.07.2008 и №155 от 21.07.2011 не предусматривают исключения для автономных/независимых учреждений, а требования по разработке собственных бюджетов и политика в области оплаты труда являются едиными для всех публичных учреждений, не согласовывает предложения к бюджету, штатам персонала и штатному расписанию, которые не соответствуют законным требованиям, применяемым для всех публичных субъектов.

***Как результат разногласия между автономным учреждением и Правительством, отметим неоднозначность процесса разработки бюджета на 2014 год.***

В июле 2013 года Совет по конкуренции представил Министерству финансов проект бюджета, который предусматривал расчет расходов на персонал, необходимых для 110 единиц, в сумме 11,3 млн. леев *(штаты персонала без территориальных органов).* Впоследствии Постановлением №278 от 21.11.2013 Парламент точно указал среднесписочную численность 80 единиц на соответствующий год. Исходя из того, что штатное расписание Совета по конкуренции было составлено с отклонениями от применяемой общей правовой базы касательно статуса некоторых работников *(например: управление секретариата включает государственные должности, что противоречит положениям ст.4 (3) c) Закона №158-XVI от 4.07.2008),* на этапе разработки государственного бюджета на 2014 год Министерство финансов безоговорочно оценило приблизительно фонд оплаты труда Совета по конкуренции в контексте изменения структуры органа и соблюдения законодательной базы, применяемой для государственной службы. Согласно Закону о государственном бюджете на 2014 год, с целью обеспечения институциональной функциональности Совету по конкуренции был утвержден бюджет на общую сумму 14,9 млн. леев, из которых 8,2 млн. леев составили расходы на персонал для 83 единиц. В течение 2014 года Государственная канцелярия неоднократно требовала от Совета по конкуренции принять меры по пересмотру и внесению предложений по изменению положений Постановления Парламента №278 от 21.11.2013 для приведения его в соответствие с действующей законодательной базой, однако какие-либо действия в этом отношении не были реализованы.

*Менеджмент Совета по конкуренции путает понятие экономии, полученной по фонду оплаты труда, с бюджетными ассигнованиями, предназначенными на оплату труда по вакантным должностям.*

Неопределенности и различные мнения о статусе персонала и штатном расписании Совета по конкуренции, Государственной канцелярии и Министерства финансов, а также влияние объективных факторов, связанных с отсутствием необходимых помещений и возможностью принятия необходимого персонала, имели прямое влияние на экономичное планирование и эффективное использование публичных средств, предназначенных для расходов на персонал. На запрос аудиторской группы бухгалтерия Совета по конкуренции не представила расчет относительно численности персонала, для которой был исчислен фонд оплаты труда на 2014 год, учитывая его отсутствие, связанное с противоречивыми позициями Совета по конкуренции и Министерства финансов, которые привели к указанному сложному бюджетному процессу. Согласно объяснениям ответственных лиц Совета по конкуренции бюджетные ассигнования, предназначенные для расходов на персонал, были утверждены Законом о государственном бюджете на 2014 год без запроса от Совета по конкуренции дополнительной информации. ***Таким образом, на 2014 год из общей суммы ассигнований, предназначенных для расходов на персонал в размере 8,2 млн. леев, на оплату труда 82 единиц были запланированы публичные средства в сумме 6,5 млн. леев, однако фактически среднегодовая численность лиц, трудоустроенных в течение соответствующего бюджетного года, составила 49 единиц (59% от общего числа единиц).***

Создав такую ситуацию, руководство Совета по конкуренции использовало все бюджетные ассигнования, предназначенные на оплату труда, без учета принципов надлежащего управления *(экономичности, эффективности и т.д. при использовании публичных средств).* Руководство Совета по конкуренции рассматривало бюджетные ассигнования, относящиеся к вакантным должностям в течение всего года *(около 41% от численности персонала),* как экономия средств учреждения, хотя они не могли считаться таковыми *(средства, сэкономленные за счет фонда оплаты труда, образуются за счет больничных листов, отпускных за свой счет и вакантных должностей в течение периода до 2 недель).* ***В результате около 2,0 млн. леев были использованы неэкономно и частично нерегламентированы при предоставлении некоторых надбавок за участие в рабочих группах, выполнение ряда работ особой важности, доплат, премий и единовременной материальной помощи и др.***

*Менеджмент Совета по конкуренции должен оказывать больше внимания улучшению систем по управлению бюджетными, финансовыми процессами и персоналом в соответствии с принципами надлежащего управления.*

Согласно Закону №229 от 23.09.2010 принципами надлежащего управления являются прозрачность и ответственность, экономичность, эффективность и результативность, законность и справедливость, этика и неприкосновенность в деятельности публичного субъекта. Существующая законодательная база возлагает на руководителя публичного субъекта менеджерскую ответственность за обеспечение принципов надлежащего управления. Аудитом установлено, что Совет по конкуренции должен значительно улучшить многие из своих систем по управлению бюджетными, финансовыми процессами и персоналом, так как имеются институциональные недостатки в этом отношении. Ежедневная деятельность, связанная с операционными процессами по указанным разделам, базируется в основном лишь на некоторых принципах надлежащего управления, особенно законности, однако и здесь имеются замечания, учитывая ранее описанные неясности законодательной базы. Менеджмент субъекта не признает и не берет в расчет положения многих документов/актов и норм, разработанных Государственной канцелярией и другими ОЦПУ в соответствии с годовыми планами Правительства, целью которых является унификация политик в различных областях, а также руководство публичными учреждениями по правильному и эффективному внедрению законов и передовых практик, которые касаются государственной службы. Противопоставление менеджмента Совета по конкуренции соблюдению указанной законодательной и нормативной базы основывается на автономии учреждения и независимости его от Правительства, а также связано с рекомендательным характером некоторых нормативных актов. Как следствие, отмечается, что Совет по конкуренции не располагает полным набором различных внутренних положений, которые обеспечат ясность и прозрачность в процессе принятия решений, а также будут способствовать укреплению управленческой ответственности для использования публичных средств в условиях экономичности и эффективности.

## 2.3. Мотивация персонала реализуется в отсутствие четко установленных критериев, а использование публичных средств для материального стимулирования осуществляется без учета принципов надлежащего управления.

*Мотивация персонала представляет собой набор мер по профессиональному стимулированию, которые ориентируют и направляют поведение сотрудников путем удовлетворения определенных потребностей. Внедрение несправедливой стимулирующей системы ведет к неправильной оценке вклада работников в достижение институциональных целей и может обуславливать снижение эффективности. В связи с этим отмечается, что Совет по конкуренции не располагает Положением о премировании, предоставлении единовременной материальной помощи и установлении надбавок к должностному окладу, которое четко определило бы порядок, критерии, размер и сроки премирования. Руководство Совета по конкуренции считает, что учреждение не нуждается в таком положении, поскольку эти требования не предусмотрены законом, а нормативные акты Государственной канцелярии и МТСЗС носят рекомендательный характер. Аудиторская миссия отмечает, что в соответствии с передовой практикой в области управления, отсутствие конкретных положений и четких процедур по предоставлению премий и надбавок к заработной плате увеличивает риск мошенничества, расточительства и злоупотреблений.*

В рамках аудита был проверен порядок определения ступеней по оплате труда и финансового стимулирования персонала Совета по конкуренции, в результате чего было выявлено множество несоответствий и нарушений, а именно:

* ***при определении ступеней по оплате труда сотрудников Совета по конкуренции не были учтены рекомендации МТСЗС,*** что обусловило осуществление в 2014 году дополнительных расходов из бюджета на сумму 27,2 тыс. леев.
* ***Восприятие бюджетных ассигнований, связанных с вакантными должностями в течение всего финансового года в качестве экономии по заработной плате, привело к принятию управленческих решений, противоречащих принципам ответственности, экономичности, эффективности и справедливости.*** Единовременные премии были установлены дифференцированно без обоснования размера премии на одного работника, а также в отсутствие пояснительной записки главного бухгалтера Совета по конкуренции о фактическом размере экономии по фонду заработной платы на момент предоставления премии. Так, за 2013-2014 годы всем сотрудникам были предоставлены по 2 единовременные премии по случаю профессиональных дней ***,,день экономиста”*** и ,,***день юриста”***, хотя некоторые из них имеют образование только в области права, а другие - только в области экономики. Весь персонал Совета по конкуренции также получил премии по случаю ***,,дня государственного служащего"***, в том числе лица, занимающие ответственные государственные должности, которым были выплачены средства на общую сумму 56,7 тыс. леев. Члены Пленума Совета по конкуренции также получили единовременную премию по случаю ***"дня конкуренции"***. Кроме того, всему персоналу Совета по конкуренции, в том числе мужчинам, была предоставлена дифференцированно, без обоснования размера премии на каждого сотрудника, единовременная премия в связи с празднованием дня "***8 марта"***.
* В соответствии со ст.8 Закона №355-VIII от 23.12.2005[[47]](#footnote-47) лицам, занимающим ответственные государственные должности, оказывается материальная помощь в размере среднемесячной заработной платы. Аудиторская миссия отмечает, что за 2013-2014 годы членам Пленума Совета по конкуренции ***нерегламентировано была предоставлена вторая материальная помощь на общую сумму 66,8 тыс. леев***. Также отмечается отсутствие единообразных и четких критериев, указывающих на порядок, размер и условия предоставления материальной помощи, учитывая тот факт, что за 2013 год единовременная материальная помощь была предоставлена дифференцированно.
* В течение 2014 года членам различных рабочих групп и комиссий в дополнение к должностному окладу и 8 единовременным премиям выплачивалось еще от 2 до 4 единовременных премий и/или доплат на общую сумму **181,8 тыс. леев**.
* ***Что касается выплат за сверхурочную работу, аудит отмечает, что Совет по конкуренции не имеет внутреннего положения о порядке их предоставления.*** В течение 2013-2014 годов группа сотрудников, в том числе занимающих руководящие и ответственные государственные должности, получали вознаграждение за работу в выходные дни (*оплачиваемые в двойном размере*) без указания за какие виды деятельности, с выплатой им заработной платы в размере **127,7 тыс. леев**, дополнительные рабочие часы являлись следствием незамещения вакантных должностей.

***Исходя из вышеизложенного, создание ситуации противостояния, основанного на законодательной неопределенности, привело к некоторым нарушениям и дисфункциональностям, связанным с процессами по выделению из бюджета и использованию публичных средств, что обусловило полное распределение бюджетных ассигнований, предназначенных для оплаты труда, сформированных в 2014 году за счет вакантных должностей в размере 2,0 млн. леев, между сотрудниками на выплату им различных надбавок, премий и доплат. Аудиторская миссия отмечает, что Совет по конкуренции не располагает политикой по мотивации персонала, которая установила бы справедливый механизм стимулирования сотрудников, а также не разработал письменные процедуры относительно условий предоставления надбавок и премий.***

**Рекомендации руководству Совета по конкуренции**

1. *Разработать четкие и полные политики и процедуры, регламентирующие использование финансовых ресурсов на предоставление премий и материальной помощи, с определением условий для использования соответствующих платежей, критериев отбора, видов премий и размера выплат, а также порядка осуществления выплат и необходимых подтверждающих документов, соответствующих требованиям действующего законодательства.*

## 2.4. Некоторые процедуры, связанные с персоналом, должны быть реализованы в соответствии с нормативной базой.

*Совет по конкуренции значительно увеличил штатную численность и продолжит ее увеличивать в ближайшем будущем. Внедрение некоторых адекватных процессов по найму, подготовке, интеграции и оценке результативности имеет важное значение для обеспечения Совета по конкуренции квалифицированным персоналом. Учитывая важность квалифицированных человеческих ресурсов для деятельности Совета по конкуренции, аудит был направлен на оценку указанных процессов.*

*Не было в полной мере обеспечено применение нормативных положений при проведении конкурса на замещение вакантных должностей.*

В контексте структурной реорганизации в декабре 2013 года Совет по конкуренции организовал конкурс на замещение государственных должностей, в результате которого были заняты 46 должностей. Положение о замещении на конкурсной основе государственной должности[[48]](#footnote-48) устанавливает обязательные требования, касающиеся порядка проведения конкурса для отбора наиболее компетентных лиц. Аудиторская группа полностью рассмотрела 126 работ по письменному испытанию и выявила несколько случаев неодинаковой оценки кандидатов:

* ***в 6 случаях (5%) было установлено несоблюдение требования, чтобы все кандидаты на замещение одной и той же государственной должности выполняли один и тот же вариант работы;***
* ***в 19 случаях по одним и тем же вопросам из теста ответы оценивались неодинаково;***
* ***в 4 случаях ответы на вопросы из теста были оценены 1 баллом, хотя в остальных случаях было присуждено 0 или 2 балла.***

Были установлены некоторые недостатки в системе внутреннего контроля учреждения, связанные с процессом организации конкурса. В этом отношении отмечается следующее:

* ***отсутствие списков основных вопросов, используемых в рамках интервью, в делах по участию в конкурсе;***
* ***по 13 из 51 должности*** один из оценщиков не заполнил полностью таблицу по регистрации результатов письменного испытания для замещения вакантной государственной должности.

*Совету по конкуренции необходимо разработать стратегию развития человеческих ресурсов и составить план деятельности по их обучению, исходя из индивидуальных потребностей.*

Учреждение наняло значительное количество новых сотрудников в начале 2014 года. За аудируемый период Совет по конкуренции предпринял активные меры по повышению квалификации персонала, однако эти усилия были подорваны большой текучестью кадров. В целях укрепления достигнутых результатов и поддержания способности учреждения обеспечить себя квалифицированным персоналом необходим более четкий и последовательный подход по консолидации усилий в области профессионального развития персонала.

***Хотя в ПСР было указано на необходимость разработки стратегии по обучению и соответствующего плана действий, это не было выполнено.*** Положительным примером в области профессионального развития является Стратегия обучения государственных служащих в рамках Секретариата Парламента[[49]](#footnote-49). Подобная стратегия особенно важна в случае найма на работу большого количества сотрудников, а также в условиях большой текучести кадров, с которыми сталкивалось учреждение. Например, в результате проведения конкурса в декабре 2014 года число занимаемых должностей в рамках следующих подразделений: юридическое, злоупотребление доминирующим положением, по борьбе с картелями, экономических концентраций и исследований рынка, антиконкурентных действий публичных органов, увеличилось от 13 до 24 единиц, из которых 50% сотрудников с полномочиями по контролю имеют стаж работы до 2 лет, в том числе 25% - с трудовым стажем менее 1 года. На уровне управлений с полномочиями в области защиты конкуренции и юридическом текучесть персонала в 2014 году сократилась по сравнению с предыдущими периодами. Вместе с тем из 38 государственных служащих, которые в период 2011-2013 годов участвовали в различных формах обучения в рамках Проекта Twinning или за рубежом, 21 человек уже не работает в Совете по конкуренции.

Аудиторская миссия выявила следующие проблемы, связанные с областью профессионального развития:

* ***Планирование деятельности по профессиональному развитию не основывается на установленных индивидуальных потребностях***. Согласно предписаниям Положения[[50]](#footnote-50), учреждению необходимо принять меры по выявлению потребностей в обучении на различных уровнях, по планированию мероприятий по обучению на базе выявленных потребностей и по оценке этих мероприятий. Исходя из установленных индивидуальных и групповых потребностей, руководители подразделений разрабатывают запросы на мероприятия по обучению, на основании которых разрабатываются программы обучения. Было установлено, что данный процесс не реализуется надлежащим образом. Также не был внедрен процесс по оценке деятельности по профессиональному развитию согласно установленным показателям на этапе планирования обучения, как предусмотрено нормативной базой.
* ***Не были разработаны программы профессионального развития персонала учреждения на 2012 и 2013 годы.*** Однако в результате анализа других источников информации было установлено, что учреждением были обеспечены мероприятия по обучению в соответствующем периоде.
* ***Не были разработаны индивидуальные учебные планы и документы по планированию конкретных видов обучения для 3 государственных служащих, назначенных на должность в 2013 году, на основе выборки из 8 начинающих государственных служащих, проходящих пробный период в 2013-2014 годах.*** Касательно персонала, трудоустроенного в 2014 году в результате проведения конкурса в декабре 2013 года, было установлено, что нормативные положения[[51]](#footnote-51) были соблюдены. Вместе с тем как начинающие государственные служащие, так и вновь назначенные на должность сотрудники проходили необходимое обучение для их интеграции.
* ***Не была реализована возможность профессионального развития 2 государственных служащих для накопления ими профессионального опыта.*** Так, согласно Закону №158-XVI от 4.07.2008[[52]](#footnote-52) для занятия государственной должности в публичных органах необходимо иметь высшее образование, подтвержденное дипломом лиценциата или равноценным документом об образовании. Аудиторская миссия установила, что на государственные должности были назначены лица, не соответствующие требованиям об образовании: один случай назначения на должность главного государственного контролера в 2014 году и 2 случая назначения лиц на государственные должности в 2012 году, назначенные на должности лица выполняют функции, не соответствующие занимаемой должности.

*Формулирование индивидуальных задач сотрудников и связанных с ними показателей может быть улучшено для обеспечения более эффективного мониторинга их личных достижений.*

Согласно нормативной[[53]](#footnote-53) и методологической[[54]](#footnote-54) базе ежегодно каждому государственному служащему устанавливаются задачи, а также показатели результативности, которые измеряют количество и качество их выполнения.Задачи должны соответствовать следующим требованиям: *соотноситься с деятельностью, быть измеримыми, отражать сроки реализации, быть реалистичными и гибкими.* ***В результате изучения задач и показателей на 2014 год, установленных для 13 служащих из аудируемых управлений, было выявлено, что 14% из 50 проанализированных задач сформулированы в общих чертах и не измеримы.*** В случае по 3 государственным контролерам задачи *(6% из проанализированных задач)* относятся к деятельности по обеспечению организационно-документальной поддержки, а не к приоритетным мероприятиям в области конкуренции. Вместе с тем задачи двух служащих юридического управления установлены слишком конкретно на уровне результатов, аналогично порядку формулировки показателей. Кроме того, не установлена ни одна задача, связанная с ограничением/подавлением антиконкурентных видов деятельности, а индивидуальные задачи руководящего государственного служащего юридического управления не покрывают функции по менеджменту. В соответствии с нормативной и методологической базой для каждой задачи устанавливаются показатели результативности, которые измеряют количественно и качественно ее выполнение**. *Несмотря на это,******по* *6% анализируемых показателей невозможно точно измерять ожидаемый результат, а по 20% показателей не указаны их целевые значения.*** Одновременно, хотя для каждой задачи должен быть установлен и показатель качества, ***только по 6% из анализируемых задач связанные с ними показатели относятся к качественному аспекту их выполнения***.

Кроме того, проверка карточек с индивидуальными задачами деятельности и показателями результативности государственных служащих показывает, что ***три карточки (из 27% оцененных) не были завизированы Управлением человеческих ресурсов***, как того требует Положение об оценке профессиональных достижений государственного служащего.

В 2014 году была утверждена Программа стимулирования персонала для достижения результативности, которая содержит набор мотивирующих методов и действий, направленных на повышение профессиональной эффективности государственных служащих в рамках Совета по конкуренции. Документ устанавливает критерии для оценки результативности сотрудников с точки зрения ее воздействия на благосостояние потребителей и эффективность использования публичных ресурсов, данные показатели были разработаны на основе руководящих принципов ОЭСР. На 2015 год учреждение улучшило процесс разработки и качество карточек по установлению индивидуальных задач деятельности и показателей результативности государственных служащих аудируемых подразделений, что позволит лучше оценить их эффективность.

**Обеспечение достаточными человеческими ресурсами с точки зрения их количества и квалификации имеет решающее значение для достижения целей и задач учреждения. В этом контексте важность стратегии в сфере человеческих ресурсов состоит в установлении основных действий, которые руководство планирует предпринять для достижения целей в соответствии с внутренними и внешними условиями. Принятие последовательного подхода к развитию человеческих ресурсов и соблюдение нормативной базы позволит улучшить эффективность мероприятий по обучению с акцентом на индивидуальные потребности. Одновременно в некоторых случаях не была обеспечена равномерная оценка кандидатов в рамках конкурса, проводимого в декабре 2013 года, а проведение дополнительного обучения в области менеджмента результативности позволит повысить эффективность процесса аттестации сотрудников.**

**Рекомендации руководству Совета по конкуренции**

1. *Обеспечить эффективность процедур внутреннего контроля в рамках процесса по набору персонала.*
2. *Разработать стратегию в области человеческих ресурсов с указанием долгосрочных приоритетов в целях обеспечения необходимой квалификации персонала, в том числе на основе обучения, исходя из индивидуальных потребностей.*
3. *Консолидировать процесс профессиональной подготовки руководителей структурных подразделений в области менеджмента эффективности, особенно по сегменту, направленному на установление показателей оценки результативности.*

## 2.5. Приобретение офисных помещений не является оптимальным вариантом в долгосрочной перспективе.

*В 2014 году Совет по конкуренции был вынужден арендовать офисные помещения для того, чтобы нанимать необходимый персонал. Вместе с тем в результате установления специальных условий касательно характеристик арендуемых помещений, предусмотренных нормативной базой, а также ограничения периметра расположения здания, Совет по конкуренции арендует помещение в центральной зоне города, за которое будет платить 4,95 млн. леев в год, включая коммунальные услуги, что составляет 36,5% от запланированного бюджета учреждения. Несмотря на то, что процедура закупки была регламентированной, аудиторская миссия считает, что аренда помещений в центральной зоне города не самый оптимальный вариант в долгосрочной перспективе.*

Согласно требованиям нормативной базы[[55]](#footnote-55), рабочая группа по закупкам обязана обеспечить рентабельность и эффективность закупок для потребностей закупающего органа.С этой точки зрения отмечается, что из-за задержки процедур закупок и невыполнения договорных обязательств арендодателем не был обеспечен в пределах разумного срока прием арендуемой площади. Так, аудиторская миссия указывает на некоторые аспекты, которые могли бы повлиять на размер арендной платы и возможность своевременного найма законтрактованных помещений.

* *Рабочая группа не рассмотрела возможность аренды помещений в других секторах города.* Закупающие органы свободны принимать решения относительно выбора и установления технических параметров, которые влияют на стоимость закупки. В этом контексте рабочая группа по закупкам решила включить в качестве обязательного требования расположение здания в периметре улиц Измаил - Ион Крянгэ – Букурешть - Колумна. В то же время *государственные учреждения, которые установили в качестве требования о расположении здания в других зонах, чем в центре города, оплачивают услуги по аренде в 9-11 раз* меньше. Кроме того, учреждения, арендующие офисы, расположенные в периметре, запрашиваемом Советом по конкуренции, в результате процедур закупок добились цены в 1,2-1,5 раза меньше, что свидетельствует о том, что в случае контрактации этих услуг на аналогичных качественных условиях учреждение могло бы сэкономить около 1,3 млн. леев в год. Сравнительный анализ по этому вопросу представлен в таблице №5.

**Таблица №5**

*Сравнительный анализ стоимости аренды офисных помещений публичными учреждениями, финансируемыми из государственного бюджета*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Название учреждения** | **Арендуемая площадь** | **Сектор** | **Арендная плата****(тыс. леев)** | **Ежемесячная арендная плата/м²** **(леев)** | **Соотношение между ежемесячной арендной платой/м² Совета по конкуренции и ежемесячной арендной платой/м² других публичных учреждений** |
| 1 | *Департамент пограничной полиции* | 348,3 | Ботаника | 115,3 | 27 | 9,2 |
| 2 | *Инспекторат полиции сектора Рышкань* | 137,8 | Рышкань | 36,0 | 22 | 11,3 |
| 3 | *Офис гражданского состояния мун. Кишинэу* | 89,5 | Чентру | 214,8 | 200 | 1,2 |
| 4 | *ПИ Национальное бюро винограда и вина* | 214,9 | Чентру | 435,5 | 169 | 1,5 |
| 5 | *Совет по конкуренции* | 1274,3 | Чентру | 3807,6 | 249 | - |

***Источник.***Таблица составлена аудиторской группой на базе информации, представленной Министерством финансов и публичными органами.

Аудиторская группа признает, что могут существовать различия в качестве и технических характеристиках сравниваемых помещений. Тем не менее сравнительный анализ показывает, что аренда площадей в центральной зоне мун. Кишинэу неявляется самым адекватным вариантом.

* *Не был разработан расчет по определению контрактной стоимости услуг по аренде офиса.*Согласно предписаниям нормативной базы[[56]](#footnote-56), одним из условий планирования договора о государственных закупках является расчет оценочной стоимости договора о государственных закупках. Хотя была запрошена от экспертов по недвижимости информация о средней стоимости аренды, рабочая группа по закупкам не представила расчет, проведенный по установлению оценочной стоимости услуг по аренде офиса.
* *Были допущены задержки в рамках процедур по составлению технических заданий, по организации торгов и обеспечению необходимыми помещениями в установленные сроки.* Так, несмотря на то, что в конце 2013 года было известно о необходимости аренды помещений, процедура государственных закупок для приобретения услуг по аренде офисов была запланирована на март-апрель, а фактически была проведена на 2 месяца позже установленного срока. Таким образом, в результате задержки процедуры по проведению открытых торгов, контракт был присужден в июле 2014 года. Вместе с тем при отсутствии акта окончательной приемки строительства победитель был назначен лишь под обязательство офертанта сдать этот объект в течение 45 рабочих дней, а поскольку оферта включала услуги аренды в здании незавершенного строительства, офис был сдан с задержкой в 96 дней. В результате, не было возможно нанимать необходимый персонал в 2014 году.

***Вследствие ограничения периметра расположения офиса в рамках процедур государственных закупок, Совет по конкуренции арендует помещения в центре столицы, за которые будет платить ежегодно по 4,95 млн. леев, в том числе коммунальные услуги, составляющие 36,5% от бюджета учреждения. Аудиторская миссия также отмечает, что Совет по конкуренции арендует помещения площадью 1274 м2, предназначенные для 117 человек, а фактически на конец 2014 года было нанято 52 человека. Таким образом, в долгосрочной перспективе выбранная Советом по конкуренции альтернатива может оказаться не самым выгодным вариантом.***

**Обобщая изложенные в этом разделе факты, можно отметить, что Совет по конкуренции не уделяет должного внимания внедрению системы финансового менеджмента и внутреннего контроля, а мотивация персонала осуществляется в отсутствие четко определенных критериев, не принимая во внимание принципы надлежащего управления. В связи с этим аудит отмечает полное распределение бюджетных ассигнований на оплату труда, образованных в 2014 году за счет вакантных должностей, среди сотрудников на предоставление им различных надбавок, премий и доплат, наряду с широким применением оплаты труда, выполненной в выходные дни (оплачиваемой в двойном размере), и на осуществление некоторых нерегламентированных платежей.**

**Кроме того, применение последовательного подхода к развитию человеческих ресурсов и соблюдению нормативной базы при найме персонала могло бы повысить эффективность деятельности по обучению, с учетом индивидуальных потребностей, и обеспечило бы равномерную оценку кандидатов. Вместе с тем ограничение периметра расположения офиса в рамках процедур государственных закупок обусловило аренду помещений в центральной части города, за которые Совет по конкуренции будет платить 4,95 млн. леев в год, в том числе коммунальные услуги, что в долгосрочной перспективе может оказаться не самым выгодным вариантом.**

# **III. Внедрил ли Совет по конкуренции прозрачную систему мониторинга и отчетности полученных результатов и достижений?**

|  |
| --- |
| *Система мониторинга и отчетности достижений должна быть прозрачной. Несмотря на то, что учреждение приняло активные меры в этом направлении, есть аспекты, которые могут быть улучшены в отношении прозрачности процесса по оценке и отчетности полученных результатов. Перенятие передовой практики в области прозрачности, в том числе путем составления годовых отчетов о полученных результатах на основе показателей, установленных в стратегии, могло бы содействовать усилиям, направленным на институциональную консолидацию.* |

Принцип надлежащего управления[[57]](#footnote-57) устанавливает, что деятельность учреждения должна руководствоваться принципом прозрачности, который способствует повышению эффективности управления, продвижению ответственности и служит для предотвращения действий, угрожающих общественной репутации учреждения. Аудиторская миссия установила, что Совет по конкуренции продвигает интенсивно свою деятельность в средствах массовой информации, однако еще существуют возможности для ее совершенствования. В этой связи были идентифицированы области, в которых прозрачность можно улучшить, а именно:

## 3.1. Годовой отчет о деятельности должен содержать достаточно аспектов, акцентирующих внимание на эффективности учреждения.

Многие органы в области конкуренции отчитываются о полученных результатах своей деятельности и выполнении стратегических целей, используя показатели эффективности. Органы по конкуренции из США, Великобритании, Румынии являются в этом отношении примером передовой практики. Например:

* Федеральная комиссия по конкуренции США отчитывается об уровне достижения поставленных целей посредством показателей по продукту, результату и эффективности, путем сравнения запланированных показателей с выполненными[[58]](#footnote-58), представляя информацию за несколько лет, чтобы иметь возможность отслеживать эволюцию деятельности.
* Органом по конкуренции Великобритании полученные результаты отражаются в отчетности с учетом влияния и выгоды осуществляемой деятельности на конкурентную среду и потребителей[[59]](#footnote-59).

Совет по конкуренции, согласно законодательной базе, ежегодно представляет Парламенту отчет о своей деятельности, с его последующей публикацией на официальном сайте органа. Аудитом установлено, что в 2012 году Совет по конкуренции не разработал отдельный отчет о своей деятельности. Таким образом, за 2012-2013 годы был подготовлен один общий отчет в связи с тем, что учреждение находилось в процессе реформирования и организационного преобразования, который длился 2 года, а Пленум Совета по конкуренции был назначен лишь в июле 2013 года.

Отчет о деятельности Совета по конкуренции за 2012 - 2013 годы отражает полученные результаты, однако по разным объективным и субъективным причинам не дает четкого представления о фактических достижениях. Таким образом, в результате сравнительного анализа с точки зрения передовой практики можно отметить следующие аспекты, которые могут быть улучшены:

* *Отчет, составленный Советом по конкуренции, не содержит эволюционный анализ достижений учреждения в среднесрочной перспективе и не представляет уровень выполнения намеченных целей, изложенных в ПСР, с учетом запланированных показателей. Вопреки тому, что такой подход к представлению результатов повысил бы качество отчетности, его отсутствие в отчете объясняется тем, что в этот период учреждение находилось в процессе реорганизации, в том числе внесения поправок в законодательную базу.*
* *Полученные результаты не отражаются в соотношении к уровню показателя, связанного с выделяемыми финансовыми ресурсами и преимуществами для потребителя.*
* *Статистический анализ в динамике по: рассматриваемым или завершенным случаям в зависимости от сектора экономики, выявленным нарушениям, средней продолжительности завершенных расследований и дел, находящихся в процессе рассмотрения, по их видам; полученным результатам по сохранению в силе решений судебных инстанций; суммы наложенных и взысканных санкций.*

Для того, чтобы правильно отразить в отчетности полученные результаты и повысить прозрачность своей деятельности, Совету по конкуренции следует принять решение о возможности применения описанных выше подходов для представления основных достижений. Составление отчетности на основе уровня достижения стратегических показателей и применение многомерного статистического подхода для определения результатов позволит более четко оценить полученные достижения осуществляемой деятельности и повысить степень ответственности учреждения.

## 3.2. Стратегические документы и годовые планы действий Совета по конкуренции должны публиковаться на официальном сайте учреждения.

Хотя законодательство прямо не предусматривает публикацию на официальном сайте стратегических документов, связанных с деятельностью органа и определяющих руководящие принципы в среднесрочной и долгосрочной перспективе, публикация этой информации считается положительной практикой. В этом контексте в качестве примера надлежащей практики служат органы по конкуренции из Дании, Ирландии, Польши, Голландии, Румынии, а также публичные органы нашей страны[[60]](#footnote-60) [[61]](#footnote-61) [[62]](#footnote-62).

Что касается публикации годовых планов действий учреждения, Совет по конкуренции мог бы следовать примеру других органов в области конкуренции. Годовые планы для публикации могут содержать цели, стратегии, показатели эффективности, в том числе показатели оценки влияния, сравнительные показатели, с учетом специфики деятельности учреждения и правовых ограничений, связанных с конфиденциальностью. В этой связи отмечается опыт органа по конкуренции Великобритании[[63]](#footnote-63), в случае которого законодательство предусматривает публикацию годового плана, с указанием основных аспектов, которые должны быть охвачены им.

Относительно публикации годовых планов деятельности, в том числе порядка их представления, была отмечена положительная практика Главного управления по вопросам конкуренции Европейской Комиссии[[64]](#footnote-64), которая устанавливает общие цели, конкретные задачи, показатели и соответствующие сравнительные показатели.

В соответствии с действующим законодательством Совет по конкуренции должен представить в своем годовом отчете о деятельности информацию о приоритетных направлениях деятельности на предстоящий год. Это положение соблюдается учреждением, стратегические направления и основные действия по их внедрению указаны в отчете о деятельности за 2012-2013 годы. Вместе с тем учреждению необходимо принять решение о перенятии существующих и применяемых передовых практиках в аналогичных учреждениях.

Выгоды, которые могут быть получены Советом по конкуренции в результате опубликования его стратегии[[65]](#footnote-65) и годовых планов действий, применив передовые практики в данной области, следующие: *повышение ответственности учреждения; повышение уровня соблюдения законодательства в области конкуренции; укрепление достижений в деятельности по продвижению культуры конкуренции и созданию надежной базы для оценки деятельности.*

## 3.3. Сроки опубликования решений Совета по конкуренции должны быть предусмотрены в национальных нормативных актах.

В соответствии с действующим законодательством[[66]](#footnote-66), начиная с сентября 2012 года, решения и предписания Пленума Совета по конкуренции должны были быть опубликованы на официальном сайте учреждения. Однако, были установлены некоторые пробелы в законодательной базе. Так, законом не предусмотрены сроки опубликования решений и предписаний. Внутреннее положение Совета по конкуренции не указывает сроки опубликования, отметив лишь, что решение сообщается сторонам ответственным подразделением в срок до 10 календарных дней со дня принятия и после его сообщения решение публикуется на официальном сайте.

**Обобщая вышеизложенное, можно отметить, что Совет по конкуренции принимает меры и прилагает усилия для создания и поддержания прозрачной системы мониторинга и отчетности полученных достижений и результатов. Вместе с тем применение передовой практики могло бы обеспечить более высокий уровень прозрачности в деятельности учреждения.**

**Рекомендации Совету по конкуренции**

1. *Принять решение о внедрении передовой практики относительно опубликования на официальном сайте Совета по конкуренции, как стратегических программ, так и годовых планов действий, а также повышения прозрачности оценки результатов путем изложения статистической информации в своем годовом отчете в более ясной и полной форме, с проведением анализа в динамике на среднесрочную перспективу.*

# **ОБЩИЕ ВЫВОДЫ**

**Совет по конкуренции является относительно молодым учреждением по сравнению с другими органами в области конкуренции во всем мире. Аудитом установлено, что конкурентный режим в Республике Молдова недавно примкнул к международным стандартам путем принятия современной законодательной и нормативной базы. Однако показатели на мировом уровне свидетельствует о возможности значительного улучшения конкурентной среды. Для эффективного исполнения возложенных на него функций, согласно компетенции, Совет по конкуренции должен совершенствовать процесс стратегического планирования своей деятельности, изыскать возможности для устранения конкурентных барьеров, внедрить систему установления приоритетности случаев, обеспечивая отбор расследований с максимальным воздействием на потребителей и эффективность рынка, усилить деятельность по мониторингу проблемных рынков, а также диверсифицировать способы выявления наихудших форм антиконкурентной практики. В то же время в качестве автономного публичного органа, который управляет публичными средствами, Совету по конкуренции необходимо применить подход, основанный на экономном и рациональном использовании выделяемых средств в соответствии с принципами надлежащего управления, и соблюдать законодательные требования, касающиеся статуса, структуры и порядка финансирования публичных органов, учитывая, что сотрудники учреждения имеют статус государственного служащего и занимают ответственные государственные должности. В этом контексте аудит отмечает необходимость внедрения системы финансового менеджмента и внутреннего контроля, а также применения более четкого и последовательного подхода для укрепления усилий в области профессионального развития. Аудит также считает целесообразным пересмотр существующей модели отчетности о достигнутых результатах деятельности путем введения показателей эффективности.**

**Невнедрение отмеченных выше аспектов ограничит усилия Совета по конкуренции, направленные на эффективное выполнение своих обязанностей и экономное использование публичных финансовых средств.**

**АУДИТОРСКАЯ ГРУППА:**

***РУКОВОДИТЕЛЬ ГРУППЫ***

 ***Юлиан ДУМИТРАШ,***

*ЗАМЕСТИТЕЛЬ НАЧАЛЬНИКА*

*УПРАВЛЕНИЯ АУДИТА ЭФФЕКТИВНОСТИ*

***Серджиу ПРУТЯНУ,***

*СТАРШИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЕР*

***Лилия, ЗАМЭНЯГРЭ***

*ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЕР*

***Ирина ОБРЕЖА***

*ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЕР*

# **Комментарии Совета по конкуренции**

Аудиторская группа поддерживала постоянную связь с субъектом на протяжении всей миссии, качество этой связи признавая по-разному квалифицированной. В конце аудиторской миссии аудиторская группа представила Совету по конкуренции предварительный проект отчета для ознакомления с выводами и рекомендациями аудита для того, чтобы выяснить, каковы его мнения и замечания. Кроме того, 19 марта 2015 года аудиторская группа и представители Совета по конкуренции встретились на заключительном совещании, чтобы обсудить возражения и несогласие сторон с выводами и рекомендациями, изложенными в проекте предварительного отчета. Учитывая результаты этого обсуждения, аудиторская группа доработала проект отчета, таким образом была улучшена его структура, внесены определенные изменения и/или дополнения к выводам и рекомендациям аудита, на основании доводов, выдвинутых сторонами, как того требуют Стандарты INTOSAI (ISSAI 300, пункт 29).

31 марта 2015 года Счетная палата провела пленарное заседание по рассмотрению окончательного проекта отчета и его утверждению Пленумом Счетной палаты. В заседании приняли участие руководство и представители Совета по конкуренции, а также Государственной канцелярии, Министерства финансов, Министерства труда, социальной защиты и семьи, каждый из них высказывал свое мнение и замечания по Отчету аудита.

**В итоге, констатации из данного Отчета аудита представляют собой окончательное мнение аудиторской группы, которое базируется на профессиональном суждении и на рабочих документах.** Совет по конкуренции не согласен с некоторыми выводами, связанными с: (1) необходимостью определения приоритетности расследований; (2) задержкой внедрения финансового менеджмента и контроля, деятельностью внутреннего аудитора; (3) неэкономным использованием публичных средств на оплату труда.

**Относительно необходимости определения приоритетности расследований** отмечается, что Совет по конкуренции не считает необходимыми констатации и рекомендации Счетной палаты о необходимости создания системы отбора расследований на основании критериев, обеспечивающих расследование дел, имеющих существенное влияние, и в областях, требующих приоритетного вмешательства учреждения, с учетом критерия эффективности затрат. На основе сравнительного анализа сложившейся ситуации в Совете по конкуренции и других аналогичных учреждениях из государств-членов ЕС, а также публичного выступления председателя Совета по конкуренции[[67]](#footnote-67) о необходимости определения приоритетности расследований и установления дополнительных критериев для отбора расследований, инициированных по запросу, Счетная палата сохраняет свою позицию, изложенную в настоящем Отчете аудита. В этой связи остро необходимо разработать внутренние прозрачные процедуры, касающиеся введения системы по определению приоритетности для расследований, находящихся в процессе рассмотрения, в зависимости от их важности для общества и тяжести нарушения. Также необходимо пересмотреть существующие критерии отбора расследований по собственной инициативе, принимая во внимание, в частности, их влияние на благосостояние потребителей, стратегическое значение расследуемой области и обеспечение разумного соотношения между затратами и эффективностью расследования. Вместе с тем аудиторская миссия считает необходимым рассмотреть целесообразность внесения изменений в Закон о конкуренции касаемо возможности введения критерия экономической эффективности расследований, инициированных по запросу.

**Что касается аспекта, связанного с задержкой внедрения ФМК и др.,** Совет по конкуренции не согласен с констатациями из Отчета аудита,ссылаясь на то, что: *„Разработка и внедрение ФМК начались в 2014 году в результате создания единицы внутреннего аудита в соответствии с ПП №278 от 21.11.2013 и назначения на должность внутреннего аудитора 2.01.2014. Внутренний аудитор не выполнял дополнительные функции к предусмотренным в годовом плане действиям, которые могли бы повлиять на независимость подразделения”[[68]](#footnote-68).*Счетная палата не согласна в этом отношении с руководством Совета по конкуренции, так как внутренний аудитор является лишь одним из элементов системы ФМК, и внедрение системы внутреннего контроля не зависит от наличия внутреннего аудитора. Отсутствие подразделения внутреннего аудита не может быть причиной невнедрения ФМК. Каждый работник в рамках публичного учреждения способствует организации системы финансового менеджмента и контроля, имея обязанности и задачи, установленные руководителем публичного органа. Внутренний аудитор не проводил ни одной аудиторской миссии в течение 2014 году. Он выполнял операционные задачи/обязанности, не соответствующие занимаемой должности, будучи назначен членом группы по расследованию, членом Комиссии по безвозмездному приему недвижимого имущества, членом Инвентаризационной комиссии и т.д., что строго запрещено положениями Закона о государственном внутреннем финансовом контроле, вступившего в силу 26.11.2011.

**Несмотря на все аргументы, высказанные в ходе аудиторской миссии и на пленарном заседании относительно нерационального и частично нерегламентированного использования публичных средств на оплату труда,** Совет по конкуренции не согласен с соответствующими выводами из Отчетааудита. Руководство субъекта считает, что *„предоставление премий и надбавок к должностным окладам в рамках Совета по конкуренции осуществляется в соответствии с действующим законодательством"[[69]](#footnote-69).* Аргументы Совета по конкуренции основаны на выборочном соблюдении некоторых критериев, связанных только с соответствием *(однако и здесь не в полной мере, вторая материальная помощь лицам, занимающим государственные должности, была предоставлена в нарушение ст.8 Закона №355-VIII от 23.12.2005)*, хотя менеджер каждого государственного учреждения обязан соблюдать критерий "надлежащего управления", предусмотренный Законом №229 от 23.09.2010, согласно которому любые публичные расходы должны осуществляться не только законно, но и с соблюдением принципов экономичности, эффективности, результативности, ответственности, прозрачности и т.д. Совет по конкуренции не располагает Положением о порядке премирования, предоставления единовременной материальной помощи и установления надбавок к должностному окладу, в котором были бы конкретно предусмотрены порядок, критерии, размеры и сроки премирования. Отмечаем тот факт, что в соответствии с передовой практикой в области менеджмента, отсутствие конкретных положений и четких процедур по предоставлению премий и надбавок к заработной плате увеличивают риск мошенничества, расточительства и злоупотреблений.

Вышеизложенные факты, взятые в целом, подкрепленные позицией Государственной канцелярии, Министерства финансов и Министерства труда, социальной защиты и семьи, которые на пленарном заседании от 31 марта 2015 года полностью поддержали выводы из настоящего Отчета аудита, подтверждают необоснованность позиции Совета по конкуренции. Таким образом, выводы и рекомендации аудиторской группы по этим чувствительным вопросам сохранились в Отчете аудита, утвержденном Пленумом Счетной палаты.

# **ПРИЛОЖЕНИЯ**

***Приложение №1***

## Область применения и Методология

***Область применения***

В соответствии с Программой аудиторской деятельности на 2014 год Счетная палата Республики Молдова инициировала аудит эффективности в Совете по конкуренции с целью определить, выполняет ли он надлежащим образом возложенные на него полномочия при экономичном использовании выделяемых средств, в условиях объективного измерения и отражения в отчетности полученных результатов.

Аудит охватил деятельность, осуществляемую НАЗП/Советом по конкуренции (далее - СК) за период 2011-2014 годов.

Для получения релевантных и убедительных доказательств, подтверждающих выводы и достоверность констатаций, представленных в Отчете аудита, аудиторская группа использовала различные аудиторские процедуры, такие как проверка документов и отчетов, интервью, опросы, расчеты и сравнения, а также прямые наблюдения.

В ходе аудиторской миссии при проведении соответствующих мероприятий аудиторская группа руководствовалась:

1. ISSAI 300 ,,Основополагающие принципы аудита эффективности”;
2. ISSAI 3100 ,,Руководство по аудиту эффективности – основные принципы”;
3. Пособием по аудиту эффективности[[70]](#footnote-70);
4. действующими законодательными и нормативными актами в аудируемой области;
5. передовыми международными практиками.

**Методология**

В целях получения аудиторских доказательств были применены следующие техники, методологии и процедуры аудита:

* *были проанализированы данные, представленные Пленумом СК, о принятых мерах по устранению выявленных недостатков в Программе стратегического развития на 2012-2014 годы;*
* *были проанализированы годовые планы СК для определения того, если их задачи соответствуют целям, установленным в Программе стратегического развития;*
* *были сопоставлены годовые планы СК с ежегодными планами управлений, для определения того, если мероприятия из годовых планов СК были отражены в планах подразделений;*
* *были проанализированы годовые планы на 2011-2014 годы, Программа стратегического развития и годовые планы подразделений НАЗК/Совета по конкуренции за период 2011-2014 годов;*
* *была изучена международная практика касательно принципов, применяемых другими органами в области конкуренции при выборе расследований, а также была рассмотрена информация по процессу установления приоритетности в рамках СК;*
* *был проанализирован, с учетом профиля расследования, портфель расследованных и инициированных дел СК в течение отчетного периода, а также дел, распределенных для расследования по приоритетным секторам, согласно проводимому в 2014 году исследованию;*
* *был проведен сравнительный анализ показателя, исчисленного как соотношение между наложенными штрафами и бюджетом, выделенным СК и другим органам в области конкуренции;*
* *была проанализирована представленная СК информация по учету санкций/штрафов, наложенных СК/НАЗК в 2011-2014 годах, с точки зрения уровня исполнения и взимания штрафов/санкций;*
* *была изучена международная практика относительно порядка оценки секторных ограничений, с рассмотрением существующих методов оценки законодательства, в целях выявления препятствий на пути свободной конкуренции;*
* *были рассмотрены процедуры, применяемые СК для оценки существующих препятствий для конкуренции, в том числе по выполнению обязательств, изложенных в политических документах национального уровня;*
* *был рассмотрен порядок отбора и проведения соответствующих исследований в рамках учреждения с оценкой достигнутого прогресса в проведении соответствующих исследований, начатых в период 2011-2014 годов;*
* *была изучена международная практика относительно критериев, используемых другими органами в области конкуренции при отборе и мониторинге секторов экономики;*
* *были проанализированы источники информации, используемой СК для начала по собственной инициативе расследований, а также оценены процедуры по инициированию по собственной инициативе расследований;*
* *была рассмотрена процедура управления делами, внедренная СК до и после утверждения внутреннего Положения;*
* *было изучено 28 из 81 дела по начатым и завершенным расследованиям в период 2011-2014 годов, в том числе относительно порядка назначения исполнителей/докладчиков;*
* *были рассмотрены постановления/решения НАЗК/СК, окончательно отмененные судебной инстанцией;*
* *был проведен сравнительный анализ уровня сохранения в силе постановлений/решений НАЗК/СК и других органов в области конкуренции;*
* *были опрошены ответственные лица в рамках управлений по: злоупотреблению доминирующим положением, экономическим концентрациям и соответствующим исследованиям рынка, недобросовестной конкуренции, а также управления по борьбе с картелями для определения порядка, в котором осуществляется мониторинг исполнения предписаний СК;*
* *были проанализированы подтверждающие документы, представленные экономическими агентами и государственными органами, о выполнении изданных предписаний;*
* *была проанализирована Карта внутреннего аудита, полугодовой отчет о деятельности Службы внутреннего аудита для определения соответствуют ли они требованиям законодательной базы;*
* *был опрошен внутренний аудитор для определения были ли выполнены мероприятия, предусмотренные годовым планом деятельности;*
* *был рассмотрен Отчет об аудиторской деятельности в публичном секторе за 2013 год для проведения сравнительного анализа деятельности службы внутреннего аудита в рамках других публичных учреждений;*
* *были проверены и проанализированы численность персонала и штатное расписание Совета по конкуренции/НАЗК, в том числе с точки зрения соблюдения нормативных актов для того, чтобы определить, правильно ли они планируются с точки зрения действующих нормативных положений об оценке потребностей в персонале;*
* *была рассмотрена переписка СК с Государственной канцелярией в целях выявления расхождений, которые обусловили нерегистрацию штатного персонала;*
* *был опрошен начальник управления финансов публичных органов Министерства финансов для определения обстоятельств и причин выявленных недостатков в планировании бюджета СК;*
* *были рассмотрены финансовые отчеты СК за 2011- 2014 годы с целью проверки правильности отражения сумм, предусмотренных для премирования персонала СК;*
* *были изучены планы финансирования на 2011 – 2014 годы для проверки порядка планирования бюджета СК;*
* *была рассмотрена Информационная справка IAL09 за 2011 – 2013 годы и IALS14 за 2014 год, для расчета среднего дохода работников СК;*
* *была изучена Учетная политика СК для определения ее соответствия требованиям законодательной базы;*
* *в целях оценки правильности установления ступеней оплаты труда работников СК, а также способов стимулирования и мотивации персонала за 2013-2014 годы, при соблюдении принципов надлежащего управления, была проанализирована и проверена соответствующая информация, представленная СК;*
* *были проанализированы данные, касающиеся обучения, годовой план подготовки на 2014 год, программа обучения в рамках Проекта Twinning по текучести кадров для того, чтобы оценить число оставшихся сотрудников СК, которые прошли обучение;*
* *были проанализированы документы, касающиеся процесса служебной аттестации за первое полугодие 2014 года (протоколы аттестационной комиссии, предложения о предоставлении надбавки за эффективность, приказы о предоставлении надбавки за эффективность, отчеты о деятельности 7 подразделений), для того, чтобы оценить степень соблюдения законодательных положений и объективного характера отчетности о деятельности и назначения надбавки за эффективность;*
* *были рассмотрены и проанализированы документы, связанные с конкурсом для занятия государственной должности, организованного СК в декабре 2013 года, для того, чтобы оценить его соответствие законодательным и нормативным положениям;*
* *была рассмотрена информация, представленная CК, приказы административного характера СК/НАЗК о служебных взаимоотношениях для того, чтобы оценить степень занятия должностей и текучести кадров;*
* *был проанализирован документ, описывающий процесс прохождения пробного периода начинающих государственных служащих в рамках Отдела человеческих ресурсов (ОЧР), план обучения на 2014 год, документы, связанные с прохождением испытательного срока, для оценки степени соблюдения законодательных положений касательно назначения на должность начинающих государственных служащих;*
* *были проанализированы регистры по учету расследований, постановлений, решений и предписаний;*
* *была проанализирована выборка из 11 личных дел (84%) относительно установления индивидуальных целей деятельности и показателей эффективности государственных должностных и исполнительных лиц в рамках 5 управлений: по борьбе с картелями, антиконкурентных действий государственных органов, злоупотребления доминирующим положением, экономических концентраций и соответствующих исследований рынка, юридического, а также должностные инструкции и планы работы подразделений, для оценки степени соответствия целей и показателей методологическим нормам;*
* *был рассмотрен план профессиональной подготовки на 2014 год, а также примечания относительно проведенного обучения в 2011-2014 годах для того чтобы оценить степень их соответствия приоритетным задачам, установленным в Программе стратегического развития, а также уровень подготовки работников СК;*
* *был проанализирован документ, описывающий учебный процесс в рамках УЧР, был интервьюирован заместитель УЧР и рассмотрена учетная документация по обучению персонала, другая соответствующая документация для оценки адекватности и целесообразности процесса профессиональной подготовки персонала;*
* *было оценено соответствие процедуры государственных закупок с рассмотрением порядка расчета стоимости контракта и метода оценки оферт, представленных участниками;*
* *был проведен сравнительный анализ арендной платы (включая коммунальные услуги), оплачиваемой другими государственными учреждениями;*
* *был проанализирован договор подряда и оказания услуг с приложениями к нему, и порядок размещения персонала СК с учетом нормативных положений для того, чтобы оценить оптимальное использование помещений;*
* *проанализировали если помещения, предоставляемые в аренду в соответствии с проектным планом, соответствуют данным, содержащимся в оферте;*
* *было проанализировано содержание отчетов о деятельности НАЗК/CК за период 2011-2014 годов, документов, опубликованных на официальном сайте, с точки зрения законодательной базы и передовой практики, в целях оценки уровня прозрачности деятельности, обеспеченного CК.*

***Приложение №2***

## Реактивные и проактивные методы по обнаружению картелей



***Источник.*** Policy Roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels, OECD, 2013.

1. Закон о защите конкуренции №1103-XIV от 30.06.2000, аннулированный Законом о конкуренции №183 от 11.07.2012. [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон о конкуренции №183 от 11.07.2012. [↑](#footnote-ref-2)
3. http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. Великобритания, Румыния, США, Австрия, Хорватия, Греция, Венгрия, Литва, Республика Молдова, Швеция, Украина, Франция, Ирландия, Новая Зеландия, Болгария, Дания, Норвегия, Армения, Сербия, Индия, Польша, Голландия. [↑](#footnote-ref-4)
5. Постановление Правительства №176 от 22.03.2011 ,,Об утверждении Методологии разработки программ стратегического развития органов центрального публичного управления” (далее – Постановление Правительства №176 от 22.03.2011). [↑](#footnote-ref-5)
6. Постановление Правительства №176 от 22.03.2011. [↑](#footnote-ref-6)
7. Summary Report of the 2009 International Competition Network Annual Conference. [↑](#footnote-ref-7)
8. Проект Twinning MD09/ENP-PCA/FI/03 ,,Support to implementation and Enforcement of Competition and State Aid Policy”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Постановление Правительства №176 от 22.03.2011. [↑](#footnote-ref-9)
10. Постановление Правительства №176 от 22.03.2011. [↑](#footnote-ref-10)
11. Закон о конкуренции №183 от 11.07.2012. [↑](#footnote-ref-11)
12. Закон о защите конкуренции №1103-XIV от 30.06.2000. [↑](#footnote-ref-12)
13. Отчет ОЭСР ,,Анализ политики и закона о конкуренции в Румынии”, 2014. [↑](#footnote-ref-13)
14. http://www.consiliulconcurentei.ro/uploads/docs/items/id9160/raport\_anual\_ro\_2013.pdf. [↑](#footnote-ref-14)
15. http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DAF/COMP/WP2%282012%297/FINAL&docLanguage=En. [↑](#footnote-ref-15)
16. Prioritization and resource allocation as a tool for agency effectiveness, Note by the UNCTAD secretariat, Geneva, 2013 (http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd20\_en.pdf). [↑](#footnote-ref-16)
17. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/250329/0374.pdf. [↑](#footnote-ref-17)
18. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/299784/CMA16.pdf. [↑](#footnote-ref-18)
19. Руководство ОЭСР ,,Принципы оценки конкуренции”: http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm. [↑](#footnote-ref-19)
20. Постановление Правительства №114 от 22.02.2012 ,,О порядке администрирования тарифных квот на импорт белого сахара и изделий из сахара”. [↑](#footnote-ref-20)
21. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/konkurransepolitikk/rd\_competition\_indicators.pdf. [↑](#footnote-ref-21)
22. Анализ экономических секторов для выявления серьезных препятствий по конкуренции, Human Toolkit, 2014. [↑](#footnote-ref-22)
23. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/270354/CMA3\_Markets\_Guidance.pdf. [↑](#footnote-ref-23)
24. https://www.gov.uk/cma-cases/energy-market-investigation. [↑](#footnote-ref-24)
25. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\_data/file/284390/cc3\_revised.pdf. [↑](#footnote-ref-25)
26. http://www.consiliulconcurentei.ro/uploads/docs/items/id9929/evolutia\_concurentei\_in\_sectoare\_cheie\_2014.pdf. [↑](#footnote-ref-26)
27. Agency effectiveness project, International Competition Network, Kyoto, Japan, 2008. [↑](#footnote-ref-27)
28. The Antitrust Bulletin vol.51, nr.4/Winter 2006; ,,The size of cartel overcharges : Implications for US and EU finding policies, J. M. Connor, R.H. Lande. [↑](#footnote-ref-28)
29. http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf. [↑](#footnote-ref-29)
30. http://www.consiliulconcurentei.ro/uploads/docs/items/id9160/raport\_anual\_ro\_2013.pdf. [↑](#footnote-ref-30)
31. Уголовный кодекс Республики Молдова №985-XV от 18.04.2002. [↑](#footnote-ref-31)
32. http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf. [↑](#footnote-ref-32)
33. За исключением расследований, полезных для изучения рынка. [↑](#footnote-ref-33)
34. http://ec.europa.eu/competition/publications/cpn/2009\_2\_6.pdf. [↑](#footnote-ref-34)
35. Отчеты о деятельности Совета по конкуренции из Болгарии (http://www.cpc.bg/General/Publications.aspx). [↑](#footnote-ref-35)
36. http://www.consiliulconcurentei.ro/uploads/docs/items/id9160/raport\_anual\_ro\_2013.pdf. [↑](#footnote-ref-36)
37. Внутреннее положение Совета по конкуренции, утвержденное Приказом председателя Совета по конкуренции №123-P от 15.07.2013, с последующими изменениями. [↑](#footnote-ref-37)
38. Закон о конкуренции №183 от 11.07.2012. [↑](#footnote-ref-38)
39. Закон о конкуренции №183 от 11.07.2012. [↑](#footnote-ref-39)
40. Закон о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010. [↑](#footnote-ref-40)
41. Закон о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010; Приказ Министерства финансов №49 от 26.04.2012 ,,Об утверждении Регламента оценки, отчетности системы финансового менеджмента и контроля и выдачи декларации о надлежащем управлении ”. [↑](#footnote-ref-41)
42. Член группы расследования, член Комиссии по безвозмездному приему объекта недвижимости, член Комиссии по инвентаризации. [↑](#footnote-ref-42)
43. Закон о государственном внутреннем финансовом контроле №229 от 23.09.2010. [↑](#footnote-ref-43)
44. Закон об утверждении Единого классификатора государственных должностей №155 от 21.07.2011. [↑](#footnote-ref-44)
45. Постановление Парламента №278 от 21.11.2013 ,,Об утверждении предельной численности персонала и штатного расписания Совета по конкуренции”. [↑](#footnote-ref-45)
46. Закон о государственной должности и статусе государственного служащего №158 от 4.07.2008. [↑](#footnote-ref-46)
47. Закон о системе оплаты труда в бюджетной сфере №355-XVI от 23.12.2005. [↑](#footnote-ref-47)
48. Положение о замещении на конкурсной основе государственной должности, утвержденное Постановлением Правительства №201 от 11.03.2009 «О введении в действие положений Закона №158-XVI от 4.07.2008». [↑](#footnote-ref-48)
49. http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=SWjWZMj%2Bnws%3D&tabid=212&language=ro-RO. [↑](#footnote-ref-49)
50. Положение о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, утвержденное Постановлением Правительства №201 от 11.03.2009. [↑](#footnote-ref-50)
51. Положение об испытательном сроке для начинающего государственного служащего, утвержденное Постановлением Правительства №201 от 11.03.2009. [↑](#footnote-ref-51)
52. Закон о государственной должности и статусе государственного служащего №158-XVI от 4.07.2008. [↑](#footnote-ref-52)
53. Положение об оценке профессиональных достижений государственного служащего, утвержденное Постановлением Правительства №201 от 11.03. 2009. [↑](#footnote-ref-53)
54. Методическое руководство по оценке профессиональных достижений государственного служащего, разработанное Государственной канцелярией. [↑](#footnote-ref-54)
55. Постановление Правительства №1380 от 10.12.2007 ,,Об утверждении Положения о деятельности рабочей группы по закупкам”. [↑](#footnote-ref-55)
56. Постановление Правительства №1404 от 10.12.2008 ,,Об утверждении Положения о методах расчета оценочной стоимости договоров о государственных закупках и их планировании”. [↑](#footnote-ref-56)
57. Надлежащее управление это - способ управления, обеспечивающий достижение целей, при соблюдении принципов прозрачности и ответственности, экономичности, эффективности и результативности, законности и справедливости, этики и целостности. Пособие по Финансовому менеджменту и контролю Министерства финансов РМ и Закон №229 от 23.09.2010. [↑](#footnote-ref-57)
58. <http://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/1-fy-2015-2016-performance-plan-fy-2014-performance-report/pprfy15-16.pdf> . [↑](#footnote-ref-58)
59. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/322820/9988-2901757-TSO-OfT_Annual_Report_Web_ACCESSIBLE.pdf> . [↑](#footnote-ref-59)
60. <http://www.justice.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=149&>. [↑](#footnote-ref-60)
61. <http://www.mf.gov.md/politici> . [↑](#footnote-ref-61)
62. <http://www.mai.gov.md/content/4039> . [↑](#footnote-ref-62)
63. <https://www.gov.uk/government/publications/competition-and-markets-authority-annual-plan> . [↑](#footnote-ref-63)
64. <http://ec.europa.eu/competition/publications/annual_management_plan/amp_2014_en.pdf>. [↑](#footnote-ref-64)
65. http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc744.pdf. [↑](#footnote-ref-65)
66. Закон о конкуренции №183 от 11.07.2012. [↑](#footnote-ref-66)
67. https://www.youtube.com/watch?v=7\_PsMo5oT9g. [↑](#footnote-ref-67)
68. Цитата из официальных пояснений Совета по конкуренции. [↑](#footnote-ref-68)
69. Цитата из официальных пояснений Совета по конкуренции. [↑](#footnote-ref-69)
70. Утверждено Постановлением Счетной палаты №37 от 17.06.2010. [↑](#footnote-ref-70)