

## **SUPRAVEGHEREA CALITĂȚII SERVICIILOR DE AUDIT: POSSIBILITĂȚI ȘI REALITĂȚI**

***Conf. univ. dr. Mihail Manoli, ASEM***

*This paper provides an overview of the current regulatory frameworks for financial reporting and auditing in the Republic of Moldova. During the last years these frameworks were noticeably changed. These changes arose especially from political interest in accounting regulation following the BC "Investprivatbank" S.A., BC "Universalbank" S.A collapse. Effective oversight of the independent audits is critical to the reliability and integrity of the financial reporting process. The ideas set out in this paper are intended to assist securities market regulatory authorities, and other authorities with responsibility for auditor oversight, in developing and enhancing regulatory structures for auditor oversight in the wide range of different legal, business and professional environments.*

Principalele Standarde Naționale de Audit și Codul etic au fost elaborate în anii 2000-2001, în baza reglementărilor de audit internaționale similare (în redacția anilor 1999-2000), cu concursul Agenției SUA pentru Dezvoltare Internațională (USAID). În mare măsură, adoptarea Standardelor Naționale de Audit a fost influențată și accelerată de cazurile CIF „Intercapital” și BC „Bancosind” S.A.

Comisia de Stat pentru Piața Hârtiilor de Valoare (CSPHV, actualmente, Comisia Națională a Pieței Financiare) eliberează pe data 2 februarie 1995 certificatul nr.2, iar pe data de 21 februarie 1996 certificatul nr.52, care permit CIF „Intercapital” emiterea și plasarea obligațiunilor în suma de 5 mil lei și corespunzător 20 mil lei. Acestea au fost primele și ..., totodată, ultimele emisii de obligațiuni pe piața financiară nebanară a Republicii Moldova. Drept argument și justificare pentru CSPHV, la adoptarea deciziei de eliberare a certificatelor nr.2 și nr.52, au servit încheierile unei companii de audit, prin care ultima a certificat mărimea capitalului acționar al emitentului. Capitalul acționar al CIF „Intercapital” a fost estimat în mărime de 20209000 lei. În urma activității, CIF „Intercapital” a prejudiciat pierderi deținătorilor de obligațiuni în sumă de peste 9 mil lei (estimările din perioada 1998-1999).

În urma unui control complex efectuat la BC „Bancosind” S.A., în anul 1996, în activitatea acestei bănci, au fost depistate un șir de neajunsuri cauzate de administrarea

incorectă și ineficientă... În consecință, la 15 decembrie 1997, Banca Națională a Moldovei a emis Ordonanța nr. 97/09-02 prin care a fost retrasă autorizația privind desfășurarea activităților financiare a BCA „Bancosind” și a fost numit administrator din oficiu. La momentul încheierii Acordului de supraveghere-remediere cu Banca Națională, 9 octombrie 1996, datoria creditoare a instituției financiare față de Banca Națională constituia 25810 mii lei, dintre care 14960 mii lei au fost garantate de către Guvern, rambursate de către garant, eșalonat, din contul bugetului. Tot în acea perioadă, 400 de deponenți, persoane fizice, nu-și putea ridica sumele depozite de peste 4 mil lei. Instituția financiară dată dispunea de așa structuri, precum controlul intern, comisia de cenzori, beneficia de serviciile auditului extern, activitatea ei era supravegheată de departamentul corespunzător al Băncii Naționale.

În aceste cazuri, și multe altele, nu ultima pricină era calitatea joasă a serviciilor de audit prestate de către companiile de audit. Unicul act legislativ, care reglementa activitatea de audit în Republica Moldova, în acea perioadă, era Legea nr. 729-XIII din 15 februarie 1996 cu privire la activitatea de audit. Articolul 3 al legii date stipula că obiect al auditului sunt toți agenții economici de pe teritoriul republicii, inclusiv al altor state. Se mai menționa că sub incidența prezentei legi nu se află Banca Națională a Moldovei. Conform prevederilor articolului 7, alin. (4) Ministerul Finanțelor era în drept să retragă autorizația în temeiul hotărârii instanței de judecată privind privarea de dreptul de a desfășura activitate de audit. Practic, nu existau alte acte normative, instrumente care ar fi permis supravegherea calității serviciilor de audit și adoptarea unor decizii în adresa companiilor de audit implicate în crearea situațiilor date.

Întru soluționarea cazurilor menționate, au fost adoptate un șir de decizii, printre care:

- ❑ Dispoziția Guvernului 22-d din 6 februarie 1998 privind instituirea Comisiei guvernamentale în scopul examinării legitimității activității societății pe acțiuni „Intercapital”;
- ❑ Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova cu privire la măsurile urgente de soluționare a problemei depunerilor bănești în unele bănci și structuri comerciale, nr. 88-XIV din 10 iulie 1998;
- ❑ Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 989 din 21 septembrie 1998 Cu privire la instituirea Comisiei guvernamentale pentru luarea măsurilor urgente de soluționare a problemei depunerilor bănești în unele bănci și structuri comerciale;
- ❑ Porunca Președintelui Republicii Moldova pe chestiunea dinamizării procesului de soluționare a problemei depunerilor bănești la CIF „Intercapital” și la BC „Bancosind” S.A., din 7 aprilie 1999, adresată Ministerului Finanțelor, Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Interne, Procuraturii Generale, Băncii Naționale.

Adoptarea acestor decizii, audierea în Parlament, în cadrul Orei Guvernului, a informației prezentate de către președintele Comisiei guvernamentale, nu a permis soluționarea cazurilor date. Ele au demonstrat necesitatea adoptării, în noile condiții de trecere la economia de piață, pentru un nou tip de servicii, serviciile de audit, deja recunoscute prin lege, a unui șir de acte normative privind reglementarea activității de audit, inclusiv supravegherea calității serviciilor de audit.

Actele normative în domeniul activității de audit emise de către Ministerul Finanțelor, în anii 2000-2001, perioada ulterioară, până la adoptarea Legii nr.61-XVI din 16 martie 2007 privind activitatea de audit (M.O. nr.117-126, art.530, din 2007) pot fi apreciate doar ca niște decizii corecte, în direcția corectă.

La 1 ianuarie 2008, a intrat în vigoare Legea nr. 61-XVI din 16 martie 2007. Principalele prevederi în noua lege cu privire la activitatea de audit țin de:

- cerința față de auditori privind elaborarea procedurilor interne de control al calității serviciilor de audit (articolul 10 „Controlul calității lucrărilor de audit”);
- constituirea unui organ de supraveghere și control a activității de audit (capitolul VIII).

Însă, chiar dacă admitem faptul că, în fond, noua lege cu privire la activitatea de audit corespunde prevederilor Directivei europene 2006/437EC, gradul ei de implementare, aplicare este foarte jos. Consiliul supravegherii activității de audit nu dispune de mecanisme, proceduri de control extern al calității serviciilor de audit. Însă, acest fapt nu poate justifica situația, când, pe parcursul ultimilor ani, au falimentat BC „Investprivatbank” S.A., BC „Universalbank” S.A., are loc „scandalul” cu S.A. „Moldtelecom”, BC „Banca de Economii” S.A. în privința calității serviciilor de audit, iar Consiliul demonstrează o lipsă de activitate, o lipsă de poziție.

În ședința în plen a Curții de Conturi, din 14 februarie 2012, a fost prezentat Raportul privind rezultatele auditului gestionării patrimoniului dat/luat în locațiune de către „Banca de Economii” S.A. pe perioada 2008-2011. După naționalizarea acestei bănci comerciale, în anul 1999, statului, în calitate de acționar i-au revenit peste 50% din acțiuni (*La data prezentării raportului Curții de Conturi – 56,13%*). Ministerul Finanțelor execută dreptul de acționar, având ca atribuții supravegherea activității Consiliului și organului executiv al instituției bancare la adoptarea deciziilor privind încheierea tranzacțiilor, inclusiv a celor de proporții și a celor de conflict de interese. Potrivit concluziilor finale, date publicității de către Curtea de Conturi, „Banca de Economii” S.A. a luat în arendă locații cu încălcarea procedurilor, au fost efectuate cheltuieli majorate și ineficiente la luarea în locațiune a unor încăperi, totodată, nefiind exclus și **riscul de fraudă**. Plata în avans, pentru un imobil procurat la suma de 300 mii euro (4,7 mil. lei), pentru o perioadă de 3 ani de zile a constituit 1,9 mil. euro (24,7 mil. lei). Imobilizarea pe termen lung, ca rezultat al încălcărilor admise, va constitui 42,6 mil. lei. Cele menționate se datorează unui management defectuos al instituției bancare, cât și neexecutării conforme a atribuțiilor funcționale stabilite în cadrul legal de către **acționarul majoritar**, de către **Consiliul Băncii**, privind supravegherea activității organului executiv, precum și de către **Comisia de Cenzori a Băncii**, privind executarea controlului asupra respectării legislației, ținându-se cont de faptul că încălcările date nu și-au găsit reflectare în rapoartele anuale ale acesteia. Lipsa de reacție, din partea organului de supraveghere a pieței financiare bancare confirmă faptul că încălcările depistate nu și-au găsit reflectare nici în rapoartele auditului extern, pentru această perioadă.

Un exemplu elocvent că Consiliul supravegherii activității de audit nu dispune de mecanisme, proceduri de control extern al calității serviciilor de audit, promovează o inactivitate, îl servește și comunicatul plasat de către Serviciul de presă al Băncii Naționale a Moldovei, BANCA NAȚIONALĂ DEZMINTE din 13 decembrie 2011, prin intermediul căruia instituția dată dorește să aducă la cunoștință publicului, să dezmință unele „... **mesaje media cu un caracter eronat și tendențios, ..**”. Informația din comunicatul dat ar putea fi considerată credibilă în cazul când nu ar fi existat Regulamentul privind practica de audit 1004 „Relațiile dintre organele ce reglementează activitatea bancară și auditorii externi”, un Regulament elaborat în baza Regulamentului Internațional privind practica de audit 1004 „Relațiile dintre organele ce reglementează activitatea bancară și auditorii externi” (IAPS 1004 „The relationship between bank supervisors and external auditors”) aprobat de Federația Internațională a Contabililor (IFAC) în redacția anului 2001, intrat în vigoare, în Republica Moldova, pentru auditul rapoartelor financiare, ce cuprind perioadele începând cu 1 ianuarie 2007. (vezi: minfin.md). Regulamentul privind practica de audit 1004:

- prevede responsabilitatea primară a Consiliului băncii și a organului executiv (paragrafele 10-15 ale prezentului regulament);
- examinează caracteristicile esențiale ale rolului auditorilor externi (paragrafele 16-29 ale prezentului regulament);
- examinează caracteristicile esențiale ale rolului organelor de reglementare bancară (paragrafele 30-47 ale prezentului regulament);
- **analizează relația dintre organele de reglementare bancară și auditorii externi ai băncii (paragrafele 48-57 ale prezentului regulament); și**

- descrie alte modalități în care auditorii externi și profesia contabilă pot contribui la procesul de reglementare (paragrafele 58-60 ale prezentului regulament).

Paragraful 29, al Regulamentului dat menționează că legislația în vigoare obligă auditorul extern să raporteze prompt organelor de reglementare bancară despre:

- **orice acțiune frauduloasă comisă de funcționarii băncii;**
- **orice neregulă din administrarea și din efectuarea operațiunilor, care ar putea conduce la pierderi financiare pentru bancă.**

Inclusiv paragrafele 50 și 51 ale Regulamentului privind practica de audit 1004 oferă posibilitatea Băncii Naționale a Moldovei pentru verificarea și prezentarea unor informații veridice. Așadar, conform paragrafului 50, .. *când comunică cu conducerea, atât organele de reglementare, cât și auditorii externi, sunt conștienți de avantajele reciproce, care decurg din cunoașterea problemelor cuprinse în astfel de comunicări. De aceea, este avantajos, ca aceste comunicări să fie în formă scrisă, astfel încât să facă parte din înregistrările băncii la care cealaltă parte trebuie să aibă acces.* Paragraful 51 menționează faptul că: .. *pentru a reduce preocupările ambelor părți privind confidențialitatea informațiilor obținute în cursul îndeplinirii funcțiilor lor, este normal ca atunci când contactele dintre organul de reglementare bancară și auditorul extern devin necesare, managementul băncii este și el prezent sau cel puțin informat. Se recomandă luarea unor măsuri oportune și adecvate, astfel încât auditorii externi să nu poată fi trași la răspundere pentru informațiile dezvăluite cu bună-credință organelor de reglementare conform legislației sau normelor de reglementare aplicabile. Aceste măsuri pot lua forma unor inițiative legale sau pot constitui un acord între bancă, conducerea sa, auditorul extern și organul de reglementare. Acest lucru este important atunci când prezența conducerii ar compromite discuțiile, de exemplu, dacă auditorul consideră că managementul este implicat în **acțiuni frauduloase.***

Printre cauzele, care ar putea menține această situație și pe viitor este necesar de menționat faptul că structura dată a fost constituită pe lângă Ministerul Finanțelor, raportează rezultatele activității Ministerului Finanțelor. Rapoartele anuale de activitate se plasează anual pe pagina web. a ministerului (articolul 32, alin. (3), Legea nr.61-XVI din 16 martie 2007 privind activitatea de audit), lucru care, de la intrarea în vigoare a noii legi, la 1 ianuarie 2008, nu a avut loc.

Sunt comise și unele erori la aplicarea prevederilor legii cu privire la activitatea de audit. Conform articolului 31, alin. (c) Consiliul de supraveghere a activității de audit monitorizează procesul de certificare a auditorilor. În așa caz, conținutul anexelor nr.4 la Hotărârea Guvernului nr.1450 din 24 decembrie 2007, cu modificările și completările ulterioare din Regulamentul cu privire la certificarea auditorilor (anexa 3) și Regulamentul Consiliului de supraveghere a activității de audit (anexa 1) reprezintă un conflict de interese. Componenta Consiliului stabilită de lege, când o structură reprezintă Guvernul, iar alte două sunt subordonate Parlamentului, de asemenea nu va contribui la schimbarea situației. Ar fi necesară modificarea subordonării și componenței Consiliului de supraveghere a activității de audit.

În practica mondială, există două abordări/concepte de bază privind reglementarea activității de audit. Unul dintre conceptele dezvoltate în țările vorbitoare de limba engleză (Statele Unite ale Americii, Marea Britanie), în care activitatea de audit este prezentă într-o formă de auto-reglare. Activitatea de audit în aceste țări se axează, în principal, pe nevoile acționarilor, investitorilor, creditorilor și altor entități de afaceri și reglementate, în principal, de către organizațiile de audit publice. Actualmente, conceptul dat este afectat de unele probleme. Astfel, ministrul britanic Ed Davey a menționat, în timpul unui discurs în parlament, că profesia de audit necesită un control centralizat. La aceste concluzii s-a ajuns în baza informațiilor unei anchete recent realizate de către Biroul de Practici de Afaceri Corecte (Office of Fair Trading, a se vedea <http://gaap.ru/news/84346>). În momentul de față, eliberarea și retragerea licențelor de audit în Marea Britanie este realizată de nouă asociații profesionale de contabilitate, inclusiv Institutul de Contabililor Autorizați din Anglia și Țara Galilor (ICAEW), Asociația Experților Contabililor Autorizați (ACCA), Institutul britanic al

Finanțelor Publice și Contabilitate (CIPFA) și Institutul Contabililor Autorizați din Scoția (ICAS). Ed Davey menționează faptul că un astfel de sistem este dificil, pentru că, în esență, sunt implicate multiple structuri de reglementare, în timp ce autoritatea de reglementare, în opinia sa, ar trebui să fie una. Al doilea concept, răspândit în țările europene, cum ar fi Austria, Spania, Franța și Germania, în care activitatea de audit este strict reglementată de către autoritățile centrale, care sunt de fapt atribuite cu funcția de control de stat asupra activității de audit.

Astfel, reglementarea activității de audit în Ucraina este efectuată de către Uniunea Auditorilor, inițiatorul adoptării legii „Cu privire la activitatea de audit”, Palata de Audit a Ucrainei - ca un organism autonom independent cu funcția de autogovernare. Autoritățile publice, implicate în reglementarea activității de audit, sunt reprezentate de către Banca Națională a Ucrainei, Comisia de Stat a Valorilor Mobiliare și Bursa de Valori, precum și de Comisia de Stat privind Reglementarea Serviciilor Financiare, recent creată. În Federația Rusă, reglementarea activității de audit este dominată de inițiativele Guvernului, implementată de către Ministerul de Finanțe și Comisia pentru Activitatea de Audit de pe lângă Președintele Federației Ruse. De asemenea, în Rusia, există și reglementare publică, care este realizată prin intermediul asociațiilor de audit acreditate (Consiliul pentru activitatea de audit).

Ținând cont de realitățile activității de audit în Republica Moldova, reglementarea activității de audit, ar fi corect să fie menținută conform prevederilor articolului 27 Organele de stat abilitate cu dreptul de reglementare a activității de audit, din Legea nr.61-XVI din 16 martie 2007 privind activitatea de audit (M.O. nr.117-126, art.530, din 2007). În cazul supravegherii și controlului activității de audit, trei ani de aplicare a Legii nr.61-XVI din 16 martie 2007 privind activitatea de audit (M.O. nr.117-126, art.530, din 2007) au demonstrat necesitatea schimbărilor. Printre modificările mai importante, care ar permite eficientizarea activității de supraveghere și control al activității de audit în Republica Moldova, pot fi menționate:

- Consiliul de supraveghere a activității de audit, cu statut de persoană juridică este o autoritate administrativă creată pe lângă Președintele Republicii Moldova;
- Consiliul de supraveghere a activității de audit este format din 7 membri, specialiști în contabilitate sau audit, drept selectați pe bază de concurs. ***Din componența Consiliului nu vor face parte reprezentanți ai Ministerului Finanțelor, Comisiei Naționale a Pieței Financiare, Băncii Naționale a Moldovei;***
- Consiliul este condus de președinte, ales de membrii Consiliului prin vot secret, din rândul membrilor Consiliului.

#### **Bibliografie:**

1. Legea nr.61-XVI din 16.03. 2007 privind activitatea de audit, M.O. nr.117-126, art.530, din 2007.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unele măsuri de executare a Legii nr.61-XVI din 16 martie 2007 privind activitatea de audit, nr. 1450 din 24.12.2007, M. O. nr.203-206/1493 din 28.12.2007, cu modificările și completările ulterioare.
3. <http://www.minfin.md/>; <http://www.bnm.md/>