

## **Conceptul Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2023-2026**

Prezentul Concept este elaborat de către Ministerul Finanțelor în conformitate cu prevederile punctului 34 din Hotărârea Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

| <b>Structura și informația despre noul document de politici publice propus</b> |  |
|--|--|
| <b>1. Denumirea documentului</b>   | Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2023-2026  |
| <b>2. Tipul documentului de politici publice care se propune a fi elaborat</b> | <p>Documentul de politici publice propus spre elaborare constituie un Program, care derivă din Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030 și va contribui la implementarea acesteia prin detalierea și concretizarea acțiunilor ce urmează a fi realizate pe termen mediu în domeniul controlului financiar public intern.</p> <p>Programul, cât și Planul de acțiuni ca parte componentă a Programului, urmează a fi elaborat în corespundere cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice și Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.</p> <p>Documentul de politici publice urmează a fi aprobat prin hotărâre de Guvern. Acesta vizează Componenta 4 „Control financiar public intern” a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 71/2023, iar domeniile principale de intervenție reprezintă: (i) controlul intern managerial, (ii) auditul intern și (iii) coordonarea și armonizarea centralizată a Controlului Financiar Public Intern (<i>în continuare, CFPI</i>).</p> |
| <b>3. Problema care urmează a fi abordată</b>                                  | <p>Republica Moldova a început dezvoltarea și implementarea CFPI în anul 2010, odată cu aprobarea Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern, urmând modelul adoptat de Uniunea Europeană pentru țările candidate și stabilit în standardele internaționale.</p> <p>Dezvoltarea unui sistem solid de control intern managerial și a unei funcții de audit intern eficiente este în interesul tuturor contribuabililor, atât pentru cei din Republica Moldova, cât și pentru cei din UE, astfel încât implementarea cu succes a reformelor CFPI este decisivă pentru a oferi o asigurare rezonabilă că resursele publice sunt utilizate în mod eficient. Noul Program va continua integrarea CFPI în sistemul de guvernare și administrare din Republica Moldova.</p> <p>În perioada 2010-2022, au fost elaborate și implementate trei Programe de dezvoltare a acestui domeniu:</p>   |

- Hotărârea Guvernului nr. 597/2010 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern;
- Hotărârea Guvernului nr. 1041/2013 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2014-2017;
- Hotărârea Guvernului nr. 124/2018 cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia.

În procesul de implementare au fost înregistrate realizări importante pentru consolidarea CFPI: instituirea unui cadru normativ comprehensiv, dezvoltarea metodologiilor și standardelor naționale racordate la principiile și bunele practici internaționale, instituționalizarea activităților de mediatizare și instruire orientate spre formare de capacități și modernizarea continuă a mediului instituțional de control intern.

Cu toate acestea, în ciuda îmbunătățirilor treptate de-a lungul anilor, CFPI încă nu a atins un nivel satisfăcător de dezvoltare, iar întârzierile în punerea în aplicare integrală a tuturor acțiunilor din documentele anterioare, contribuie la perpetuarea și repetarea deficiențelor și lacunelor în eficacitatea sistemelor de control intern managerial din cadrul autorităților publice. Astfel, CFPI autentic încă nu este pe deplin implementat și funcțional.

Problemele care urmează să fie rezolvate prin noul document de politici publice sunt:

- Conștientizarea și înțelegerea redusă a CFPI, care nu e considerat o prioritate politică sau strategică în raport cu alte reforme;
- Cultura de administrare și practicile actuale cu privire la organizarea sistemelor, structurilor și proceselor în baza modelului de control centralizat, orientat mai mult pe regularitate și inspecție, și mai puțin pe performanță și răspundere managerială;
- Legătura redusă între riscurile unei autorități publice și activitățile de control întreprinse de autoritatea publică;
- Corelarea insuficientă și nesatisfăcătoare între managementul performanțelor și planificarea bugetară;
- Deficiențe în alocare de resurse pentru activitatea de audit intern, precum și recrutarea personalului în funcții de auditor intern;
- Potențialul nerealizat al subdiviziunilor de audit intern, conturat prin utilizarea insuficientă a instrumentelor moderne de planificare și realizare a activității de audit intern;
- Sustenabilitatea redusă a sistemului de dezvoltare a capacităților pentru buna organizare a CFPI.

Problemele specificate mai sus au fost constatate de către rapoartele și analizele de evaluare efectuate în acest domeniu. Conform Raportului anual consolidat privind CFPI pentru anul 2021, controlul

|   |   |
|---|---|
|   | <p>intern managerial nu a fost în deplină conformitate cu Standardele Naționale de Control Intern (constatare valabilă atât pentru autoritățile publice centrale, cât și pentru autoritățile publice locale de nivelul al doilea).</p> <p>Potrivit Raportului de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (EN: PEFA, RO: CPRF), datele de performanță sunt colectate și publicate, dar utilizarea informațiilor despre performanță reprezintă doar un proces birocratic, ele nefiind luate în considerare în mod sistematic pentru îmbunătățirea calității tuturor activităților întreprinse de către autoritatea publică.</p> <p>Totodată, la situația din 31.12.2021, 67% dintre subdiviziunile de audit intern instituite în entitățile publice dispun de o singură unitate de personal (se atestă un nivel ridicat de subdimensionare a subdiviziunilor respective). Cerințele normative minime privind alocarea resurselor de personal pentru auditul intern sunt respectate de doar 33% dintre autoritățile administrației publice centrale și 9% din autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea. În aceste condiții, funcția de audit intern necesită consolidare la nivelul autorităților superioare pentru dimensionarea rațională a subdiviziunilor de audit intern și pentru a asigura implementarea efectivă a mecanismelor de asigurare a calității.</p> <p>În condițiile în care în trecut au fost elaborate și dezvoltate mai multe programe, care în linii generale au abordat probleme similare, apare întrebarea privind necesitatea și valoarea adăugată a unui nou document pentru acest domeniu. Una dintre particularitățile CFPI este necesitatea pentru o dezvoltare continuă pentru atingerea tuturor obiectivelor stabilite, precum: îmbunătățirea sistemului de planificare și elaborare a bugetului, creșterea calității serviciilor publice, îmbunătățirea criteriilor de alocare a fondurilor, utilizarea mai eficientă și mai bine direcționată a banilor publici, inclusiv digitalizarea proceselor de control și audit intern.</p> <p>Astfel, noul Program de dezvoltare a controlului financiar public intern se va baza pe rezultatele deja obținute, încercând în același timp să accelereze ritmul de consolidare a principiilor de bună guvernare, asigurând o aliniere și sinergie mai înaltă cu normele necesare pentru procesul de integrare în Uniunea Europeană.</p> |
| <p><b>4. Scopul elaborării documentului de politici publice</b></p> | <p>Scopul Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2023-2026 este de a contribui la atingerea obiectivului specific aferent Componentei 4 a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030 și anume - <i>Asigurarea utilizării fondurilor publice conform principiilor de bună guvernare prin implementarea controlului intern managerial și auditului intern în entitățile publice pe baza standardelor și bunelor practici UE.</i></p> <p>Deși în sistemul administrativ din Republica Moldova există diferite tipuri de entități publice, cu grade distincte de subordonare și ierarhizare, este important să fie pus în aplicare un sistem de control</p>  |

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
|                                     | <p>intern ce oferă o abordare consecventă pentru întreaga administrație publică.</p> <p>Noul Program urmează să vină cu o abordare sistemică bazată pe un cadrul logic de intervenție bine definit în dezvoltarea CFPI. Intervențiile propuse sunt orientate spre fortificarea răspunderii și competențelor de organizare a unor sisteme durabile de control intern managerial, capabile să asigure un management eficient al activității orientate spre rezultat.</p> <p>Totodată, noul document de politici publice va încerca să rectifice tendințele de birocratizare ale aparatului administrativ. Procedurile și mecanismele de control intern, deși trebuie să fie foarte clare și bine descrise, nu ar trebui să ducă la o centralizare decizională, bazată pe verificări și inspectări constante, ci dimpotrivă ar trebui să creeze un mediu potrivit pentru delegarea responsabilității, autorității și asigurării unui proces transparent și incluziv de luare a deciziilor la nivelul fiecărei autorități publice.</p> <p>Concomitent, se propune consolidarea auditului intern prin dimensionarea adecvată a resurselor alocate și sporirea calității activității, creșterea competenței și profesionalismului auditorilor interni, precum și extinderea ariei de acoperire. În acest fel se urmărește obținerea unei funcții de audit intern capabile să contribuie la fortificarea sistemelor de guvernantă, management și gestiune a riscurilor în entitățile publice, aducând în atenția managerilor punctele slabe ale controlului intern și oportunitățile de creștere a performanței.</p> <p>Pentru soluționarea problemelor identificate și atingerea scopului stabilit, noul Program va avea următoarele <i>obiective</i><sup>1</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creșterea gradului de conștientizare și înțelegere a importanței și valorii politicii CFPI;</li> <li>• Alinierea structurilor, sistemelor, proceselor și practicilor din cadrul autorităților publice la principiile responsabilității manageriale;</li> <li>• Consolidare funcției de audit intern la toate nivelurile administrației publice;</li> <li>• Promovarea practicilor inovatoare în domeniul auditului intern;</li> <li>• Organizarea unui sistem durabil de dezvoltare a capacităților pentru toți actorii implicați.</li> </ul> |
| <p><b>5. Concordanța cu SND</b></p> | <p>Controlul financiar public intern are menirea de a asigura sustenabilitatea și performanța tuturor acțiunilor întreprinse de către autorități publice, bazate pe transparență, responsabilitate managerială, monitorizare eficientă și raportare fiabilă. Autoritățile publice, fie de nivel central al administrației, fie de nivel local, în fiecare zi trebuie să ia decizii care afectează viața cetățenilor. Iar în acest context, este extrem de important ca procesul de luare a</p>  |

<sup>1</sup> Obiectivele specifice vor fi ajustate/reformulate la etapa de elaborare a Programului, inclusiv pentru a respecta principiul SMART.

deciziilor să fie cât mai rezilient față de erori, risipă, fraudă și corupție.

Din acest punct de vedere, Controlul Financiar Public Intern susține indirect cele 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă și **Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030**. În mod special, noul Program de dezvoltare a CFPI pentru anii 2023-2026 se va alinia cu următorul Obiectiv de Dezvoltare Durabilă:

- *Obiectivul nr. 16 (ODD 16)* – Promovarea unor societăți pașnice și incluzive pentru o dezvoltare durabilă, a accesului la justiție pentru toți și crearea unor instituții eficiente, responsabile și incluzive la toate nivelurile.

- Dezvoltarea eficienței, responsabilității și transparenței instituțiilor la toate nivelurile (*ținta 16.6*).

Elementul principal la ODD 16 este eficiența tuturor instituțiilor administrative. În cadrul evaluării ex-ante a controlului financiar public intern, dar și în alte documente de evaluare a domeniului respectiv, s-a constatat că există o conștientizare și înțelegere redusă a conceptului CFPI și a valorii adăugate a acestuia. Pentru a remedia aceste neajunsuri, autoritățile publice ar trebui să răspundă mai bine nevoilor cetățenilor, să accelereze tranziția la un management performant, să debirocratizeze și să simplifice interacțiunea între autorități și cetățeni. Iar modernizarea și îmbunătățirea CFPI va contribui plenar la consolidarea entităților publice.

Tot la acest capitol este important de menționat și relevanța tehnologiilor digitale. În ultimii ani, anume acest sector contribuie major la dezvoltarea economică. Această direcție trebuie preluată și de către autorități și utilizată pe deplin în generarea politicilor de digitalizare a proceselor de organizare a controlului intern managerial și desfășurare a activității de audit intern.

Totodată, noul Program de dezvoltare a CFPI pentru anii 2023-2026 va contribui la implementarea următorului obiectiv din **Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030”** aprobată prin Legea nr.315/2022, ce reiese din Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030:

- *Obiectivul 7*. Asigurarea unei guvernări eficiente, incluzive și transparente.

- Edificarea unei administrații publice integre, responsabile, eficiente, transparente și deschise pentru participarea cetățenilor la procesele de luare a deciziilor (*obiectivul specific 7.1*).

Acțiunile Programului ținesc următoarele direcții de politici și intervenții prioritare stabilite în Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030”:

- *Reforma administrației publice (subcapitolul 5.2):*

- Asigurarea unui proces decizional transparent, receptiv, incluziv, participativ, reprezentativ și eficient la toate nivelurile;

|   |   |
|---|---|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Asigurarea unui mecanism clar de punere în aplicare a deciziilor conform principiilor subsidiarității și de monitorizare a implementării acestora;</li> <li>○ Implementarea sistemelor de monitorizare a activității autorităților publice de către cetățeni, inclusiv a mecanismelor de raportare a gradului de satisfacție a cetățenilor față de serviciile și informațiile oferite;</li> <li>○ Crearea unei administrații publice locale eficiente și mai aproape de oameni, capabilă să producă schimbări pozitive în comunități, adoptând un model optim, bazat pe descentralizarea administrativă;</li> <li>○ Reforma sistemului de angajare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici de toate nivelurile, de monitorizare și evaluare a performanței acestora, de responsabilizare a acestora, concomitent cu regândirea sistemului de salarizare și motivare.</li> </ul> <p>- <i>Transformarea electronică a guvernării, societății și economiei (subcapitolul 5.3):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Promovarea digitalizării plenare a serviciilor publice.</li> </ul> <p>- <i>Politici și management în domeniul bugetar-fiscal (subcapitolul 5.4):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fortificarea capacităților de prognoză și planificare macrofinanciară;</li> <li>○ Reformarea cuprinzătoare a managementului financiar al întreprinderilor de stat.</li> </ul> <p>Una dintre provocările majore pentru autoritățile publice din Republica Moldova este insuficiența resurselor financiare/posibilitățile financiare limitate pentru dezvoltarea rapidă a diferitor sectoare ale economiei. În acest context, implementarea autentică a sistemului CFPI, care se bazează pe economicitate, eficacitate și eficiență, ar contribui la creșterea resurselor publice disponibile pentru soluționarea problemelor cu care se confruntă cetățenii.</p> |
| <p><b>6. Concordanța cu cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM)</b></p> | <p>Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2023-2026 urmează a fi implementat prin intermediul următorului program bugetar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Programul „05 Managementul finanțelor publice”</li> </ul> <p>Costurile aferente Programului urmează să fie detaliate și estimate la etapa de elaborare a Planului de acțiuni privind implementarea acestuia în conformitate cu prevederile Cadrului bugetar pe termen mediu, iar cheltuielile care vor depăși sumele alocate de Cadrul bugetar pe termen mediu vor fi incluse la momentul aprobării Programului.</p> <p>Este important de menționat că peste 80% dintre acțiunile pentru implementarea Programului anterior au fost realizate cu asistența tehnică externă. Cu toate acestea, pentru creșterea responsabilității și conștientizării importanței acestui domeniu, va fi depus un efort adițional pentru identificarea resurselor financiare din buget care ar</p>   |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>permite realizarea plenară a acțiunilor specificate în noul document de politici publice. În acest context, Ministerul Finanțelor și celelalte autorități implicate în procesul de implementare a Programului de dezvoltare a CFPI pentru anii 2023-2026 vor asigura o sinergie mai bună și un echilibru potrivit între suportul extern și alocarea resurselor financiare și umane.</p>  |
| <p><b>7. Concordanța cu prioritățile guvernamentale și celelalte documente de planificare și de politici publice</b></p> | <p>Având în vedere necesitatea implementării angajamentelor internaționale, Programul va contribui la realizarea <b>Acordului de Asociere RM-UE (Titlul IV, Capitolul 7, Art.49)</b> prin stabilirea acțiunilor de armonizare a cadrului juridic național aferent domeniului controlului financiar public intern, inclusiv auditului intern, cu standardele și metodologiile internaționale general acceptate, precum și cu bunele practici ale Uniunii Europene.</p> <p>De asemenea, noul document de politici publice este orientat spre accelerarea procesului de pregătire a țării pentru a corespunde criteriilor de aderare la Uniunea Europeană, domeniul CFPI fiind vizat în <i>Capitolul 32 „Control financiar” al Chestionarului Comisiei Europene cu privire la cererea de aderare a Republicii Moldova la UE.</i></p> <p>La etapa de elaborare a Programului de dezvoltare a CFPI pentru anii 2023-2026, se vor considera prioritățile trasate în <b>Programul de activitate a Guvernului „Moldova prosperă, sigură, europeană”</b> aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.28/2023, în Capitolul V. Politici sectoriale prioritare:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Finanțe publice</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Asigurarea unui management al finanțelor publice bazat pe principiile de disciplină fiscală, legitimitate, predictibilitate, transparență și responsabilitate, inclusiv prin educarea financiară a publicului pe dimensiunea de finanțe publice;</li> <li>○ Optimizarea și digitalizarea proceselor de management financiar și control public intern, inclusiv prin dezvoltarea proceselor de centralizare pentru instituțiile de stat și pe bază de outsourcing la nivelul instituțiilor locale.</li> </ul> </li> </ul> <p>Astfel, Programul va contribui la implementarea efectivă a sistemului de control intern managerial prin consolidarea capacității entităților publice, fortificarea mecanismelor de raportare pe indicatori de performanță și sporirii responsabilității conducătorilor pentru atingerea rezultatelor planificate.</p> <p>Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2023-2026 reprezintă o parte componentă a domeniului Managementul Finanțelor Publice și va fi dezvoltat în concordanță cu <b>Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030</b>, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 71/2023. În mod special, noul Program de dezvoltare a CFPI va interveni cu detalierea și concretizarea acțiunilor ce urmează a fi</p> |

realizate pe termen mediu pentru atingerea *Obiectivului specific 1 al Componentei 4. „Controlul financiar public intern”* și anume:

- Asigurarea utilizării fondurilor publice conform principiilor de bună guvernare, prin implementarea controlului intern managerial și auditului intern în entitățile publice pe baza standardelor și bunelor practici UE.

Totodată, domeniile de intervenție ale Programului vor fi aliniate și cu prioritățile stabilite în proiectul *Strategiei de Reformă a Administrației Publice din Republica Moldova pentru anii 2023 - 2030* pentru asigurarea unui nivel înalt de sinergie al politicilor publice din acest domeniu:

- *Direcția prioritară:* Un sistem de management bugetar și financiar unic pentru autorități publice și instituții publice, combinat cu aplicarea unui singur sistem de salarizare în sectorul public, clarificare condițiilor de autogestiune financiară în raport strict de acoperirea integrală a cheltuielilor din venituri proprii, a posibilității obținerii de venituri proprii din tarife pentru servicii care au caracter public.

- *Activitatea 2.3:* Introducerea unui regim de management orientat spre rezultate care ar trebui să cuprindă toate instituțiile publice, inclusiv folosirea unor anchete de satisfacție sau indicatori de calitate. Pilotarea acestui proces și revizuirea sistemului. Monitorizarea sistematică a acestui domeniu;
- *Activitatea 2.5:* Consolidarea aplicării unor mecanisme clasice de monitorizare, control, de la nivelul ministerelor responsabile la nivelul instituțiilor publice/agențiilor subordonate.

- *Direcția prioritară:* Sistemul de coordonare și planificare strategică a politicilor publice este integrat cu sistemul de programare bugetară pe termen mediu, asigurându-se sustenabilitatea financiară și integrarea tuturor resurselor financiare (interne și externe) sub aceeași umbrelă de politici publice.

- *Activitatea 2.1:* Creșterea gradului de utilizare a standardelor de management (axate pe performanța managerială) și sistemului de control intern (managerial) în activitatea instituțiilor publice. Consolidarea mecanismului de control public intern, inclusiv pentru stabilirea gradului de implementare a documentelor de politici publice și nivelului de realizare a obiectivelor (țintelor) acestora.

Elaborarea acestui document de politici publice este prevăzută în Planul Național de Dezvoltare pentru anii 2023-2025 și Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023, ambele documente fiind aprobate în ședința Guvernului din 28 februarie 2023. De asemenea, aprobarea Programului se regăsește în lista de măsuri prioritare de realizat pentru ridicarea nivelului de pregătire a Republicii Moldova pentru aderare la Uniunea Europeană.



|  |  |
|--|--|
| <p><b>8. Perioada planificată pentru elaborarea documentului de politici publice</b></p> | <p>Perioada de elaborare a Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2023-2026 este preconizată pentru lunile ianuarie - martie 2023, iar în luna aprilie 2023 urmează să se inițieze promovarea acestuia.</p> <p>Totodată, conform calendarului Planului de acțiuni al Guvernului Republicii Moldova pentru anul 2023, Programul urmează să fie aprobat până în trimestrul IV, 2023.</p>  |
| <p><b>9. Părțile implicate</b></p>   | <p>Procesul de cooperare pentru elaborarea și aprobarea Programului va fi efectuat într-o manieră participativă, cu implicarea părților interesate la nivel de ministere, alte autorități publice, precum și societatea civilă. Consultările publice vor fi efectuate în conformitate cu prevederile cadrului normativ, inclusiv conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 967/2016 privind mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.</p> <p>Principalii actori implicați în proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerul Finanțelor;</li> <li>- Cancelaria de Stat;</li> <li>- Ministerul Economiei;</li> <li>- Ministerul Justiției;</li> <li>- Curtea de Conturi;</li> <li>- Alte ministere și autorități publice centrale;</li> <li>- Autoritățile administrației publice locale;</li> <li>- IP Centrul de Tehnologii Informaționale în Finanțe;</li> <li>- Societatea civilă și reprezentanții mediului academic.</li> </ul> <p>Alte părți implicate vor fi incluse în funcție de necesitate.</p> <p>Ministerul Finanțelor va iniția consultarea publică a conceptului Programului în scopul informării și recepționării recomandărilor tuturor părților interesate și ulterior va crea grupul de lucru responsabil de elaborarea proiectului Programului. În baza recomandărilor și propunerilor parvenite, Ministerul Finanțelor va asigura un proces participativ de consultare publică a noului Program de dezvoltare a CFPI prin organizarea, după caz, a meselor rotunde, dezbaterilor publice, chestionarea grupurilor țintă, etc., asigurând respectarea principiului LNOB (<i>a nu lăsa pe nimeni în urmă</i>).</p> |