



Implemented by

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



MINISTERUL FINANTELOR
AL REPUBLICII MOLDOVA

Evaluare ex-post

Programul de dezvoltare a controlului financiar public
intern pentru perioada 2018-2020 și a Planului de acțiuni
privind implementarea acestuia

Diana Grosu-Axenti

Evaluarea ex-post a Programului este realizată în cadrul proiectului *”Suport pentru Guvernul Republicii Moldova în implementarea Agendei 2030”* (în continuare Proiect) susținut financiar de Ministerul Federal German pentru Cooperare și Dezvoltare (BMZ) și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ).



Analiza, rezultatele și recomandările din acest raport reprezintă opinia autorului și nu reflectă poziția finanțatorului și a Agenției de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ).

Cuprins

Lista abrevierilor.....	4
Sumar executiv.....	5
Introducere	8
1. Reconstituirea cadrului logic	12
2. Constatări	16
2.1. Relevanța – obiectivele intervenției de politică publică au abordat necesitățile grupurilor țintă?	16
2.2. Coerența – intervenția de politică publică a fost compatibilă cu alte intervenții?	18
2.3. Eficacitatea – care a fost gradul de realizare al obiectivelor și rezultatelor intervenției de politică publică?	19
2.4. Eficiența – în ce măsură rezultatele intervenției de politică publică au fost produse în termen și într-un mod econom?	23
2.5. Impactul – politica publică a generat schimbări și efecte semnificative?	29
2.6. Durabilitatea – vor continua rezultatele și beneficiile după realizarea intervenției de politică publică?	35
3. Concluzii.....	37
4. Recomandări	41
Anexe.....	43
Anexa 1. Matricea de evaluare a Programului și a Planului de Acțiuni pentru anii 2018 – 2021.....	43

Lista abrevierilor

AI	Audit intern
APC	Administrație publică centrală
APL	Administrație publică locală
BS	Buget de stat
BASS	Buget al asigurărilor sociale de stat
CIM	Control intern managerial
CFPI	Control financiar public intern
CNAM	Compania Națională de Asigurări în Medicină
CNAS	Casa Națională de Asigurări Sociale
DPCFPI	Direcția politici în domeniul controlului financiar public intern, MF
Ghid	Ghidul metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice
HG	Hotărârea Guvernului
LNOB	Leave no one behind (A nu lăsa pe nimeni în urmă)
MF	Ministerul Finanțelor
MFP	Managementul finanțelor publice
PAÎC	Program de asigurare și îmbunătățire a calității activității de audit intern
Plan	Planul de acțiuni pentru implementarea Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020
Program	Programul de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018-2020
SAI	Subdiviziune de audit intern
SEF	Subdiviziune de economie și finanțe
TI	Tehnologia informației

Sumar executiv

Evaluarea ex-post a Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018 – 2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acestuia, are drept scop aprecierea nivelului de realizare a acestuia, înțelegerea factorilor de succes sau eșec, impactului intervenției și tragerea concluziilor, pentru elaborarea unui nou Program de dezvoltare strategică a CFPI. Evaluarea ex-post a Programului are două obiective de bază:

- 1) Evaluarea ex-post a implementării Programului;
- 2) Pilotarea ghidului metodologic.

Obiectivele și rezultatele intervenției de politică publică au fost realizate, cu anumite excepții în special privind Obiectivele 4 și 5. Astfel, din Planul Programului au fost realizate integral acțiunile de la Obiectivul 1 „Coordonarea dezvoltării sistemului de control financiar public intern și asigurarea consecvenței cu politicile și programele generale” și parțial realizate Obiectivul 2 „Dezvoltarea sistemelor curente de control intern managerial”, Obiectivul 3 „Consolidarea funcției de audit intern” și Obiectivul 4 „Fortificarea profesiilor din domeniul managementului finanțelor publice”. Obiectivul 5 „Clarificarea rolului Inspecției financiare” a înregistrat progrese nesemnificative. În general, rămâne discutabilă includerea în Program a Obiectivului 5, care este în afara sistemului CFPI, chiar dacă activitatea de inspectare financiară este conexă cu domeniul de intervenție a documentului de politici publice, fiind complementară funcției de audit intern, la fel ca și acțiunile legate de Obiectivul 4, ce țin de formarea de capacități în domeniul contabilității și achizițiilor publice și se regăsesc în propriile documente de politici¹.

Din punct de vedere al rezultatelor obținute prin politica publică asupra sistemelor componente ale CFPI, printre cele mai semnificative se remarcă următoarele:

- *planurile anuale și strategice de AI cuprind un univers de audit în creștere, cu priorități focusate pe bază de riscuri, preponderent în domeniile financiar-contabil, patrimoniu, achiziții publice și TI;*
- *sistem național de instruire și certificare ulterioară profesională a auditorilor interni, cu abordare pe nivele de competențe, abilități și atitudini, atât teoretice, cât și practice;*
- *auditorii interni sunt obligați și își expun opinia de audit asupra CIM;*
- *vizibilitate mai mare și angajament sporit al Guvernului prin introducerea practicii de aprobare a Rapoartelor anuale consolidate privind sistemul CFPI prin Deciziile Prim-ministrului;*
- *pilotarea de către DPCFPI a evaluării externe a calității activității de audit intern;*
- *73% din subdiviziunile de audit intern dispun de PAÎC;*
- *creșterea calității și complexității, diversificarea tipologiei misiunilor de audit intern efectuate;*
- *perfecționarea sistemului și formatului de raportare privind CIM, dar și a conținutului raportului anual consolidat privind sistemul de CFPI;*
- *o mai bună corelare internă prin atragerea în Consiliul CFPI a experților din varii domenii;*

¹ Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și a Planul de acțiuni privind implementarea acesteia, aprobate prin HG nr.1332/2016 și Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice, aprobată prin HG nr. 573/2013.

- *sistem de instruire pentru specialiștii în finanțe publice, inclusiv achiziții publice;*
- *servicii de suport instituțional în ținerea evidenței contabile;*
- *starea mai bună a managementului financiar și raportării bugetare a Ministerelor, BS, BASS și FAOAM prin opinii mai favorabile ale Curții de Conturi în dinamică.*

Referitor la neimplementarea unor acțiuni sau posibilitatea atingerii unor rezultate mai bune și impact mai mare, principala concluzie ține de faptul că majoritatea din deficiențe, s-au datorat problemelor în elaborarea Programului. Din Program lipsesc problema(ele) real identificată și cauza(ele), analiza SWOT, aplicarea scenariilor, evaluarea costurilor de implementare a Programului și identificarea surselor de acoperire a acestora, analiza și managementul riscurilor, obiectivele nu sunt stabilite SMART, lipsesc indicatorii de rezultat și impact. Aceasta a avut efect negativ și asupra monitorizării și evaluării intermediară, dar și ex-post, nefiind posibil de a evalua cu exactitate produsele/rezultatele versus costuri.

Programul prevedea două faze de implementare. La etapa inițială, acțiunile din Program sunt destinate ministerelor, CNAM, CNAS, în colaborare cu primăriile municipiilor Chișinău, Bălți și Cahul. Ulterior, lecțiile învățate și bunele practici identificate urmau a fi diseminate tuturor entităților publice, însă pentru aceasta nu au fost incluse suficiente acțiuni în Plan. Programul, așa cum a fost elaborat, nu a ținut suficient promovarea reformei CFPI, asigurarea vizibilității acesteia și suportului mai mare politic. De asemenea, Programul a continuat să fie privit ca o reformă a MF și nu ca un document de politici inter-sectoriale. Totodată, situația s-a complicat prin contextul politic nestabil, în cei trei ani de implementare a Programului fiind perindate mai multe Guverne, ceea ce a dus la probleme de consecvență a deciziilor luate și durabilitate în rezultatele obținute.

Cea mai mare parte a acțiunilor de implementare a Programului (peste 80%) a fost realizată cu asistență tehnică externă. Neasigurarea resurselor (financiare, umane și de timp) suficiente pentru dezvoltarea CIM, dimensionarea SAI și motivarea auditorilor intern, coordonarea și armonizarea centralizată a CFPI, consolidarea capacităților specialiștilor din domeniul finanțelor publice, a dus la progrese reale mai modeste în pofida eforturilor considerabile ale Ministerului Finanțelor (DPCFPI) de perfecționare și dezvoltare a cadrului de reglementare a domeniului și de intensificare a activităților de mediatizare și instruire orientate spre formare de capacități și dezvoltare a mediului instituțional. Reforma administrației publice de la finele anului 2017, caracterizată prin optimizarea numărului de personal și a structurii organizatorice a organelor APC, a fost realizată în disensiune cu reforma CFPI promovată de MF. Astfel, resursele planificate pentru implementarea Programului au fost reduse substanțial prin diminuare a întreg efectivului / statelor de personal disponibile ale DPCFPI cu circa 30%, ale SAI – cu circa 40%², și a ministerelor în general cu – 44%³.

Din motivul presiunii de lucru puse pe DPCFPI, condiționată de insuficiența numărului personalului comparativ cu sarcinile sale ordinare și cele suplimentare legate de implementarea proiectelor externe, a fost afectată capacitatea de a asimila integral asistența externă în perioada de implementare a Programului (2018-2020), activitățile continuând în anii următori (2021-2022). Același factor a contribuit la limitarea posibilității DPCFPI de a lucra în comun, în teren, cu entitățile de implementare pentru a oferi mai mult suport, dar și de a evalua

² https://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/raport_anexe.pdf, pag. 24;

³ https://gov.md/sites/default/files/efectivul-limita_de_personal_in_noile_ministere_1.pdf.

componentele CFPI și a propune soluții viabile prin prisma cunoașterii problemelor.

Astfel, pentru perioada viitoare, se recomandă la etapa de elaborare a documentului de politici publice de a efectua o analiză ex-ante calitativă, de a constitui un cadru logic temeinic, de a stabili indicatori maturi de rezultat și impact, realizarea cărora să fie susținută de o analiză amplă a resurselor și costurilor. Evaluarea ex-post a propus un cadru logic posibil al Programului, care ar putea fi un punct de pornire pentru elaborarea noului Program.

În continuare, este de subliniat că doar în condițiile asigurării resurselor necesare la nivel de CIM, AI și DPCFPI, va fi posibil un progres real. Aceasta cuprinde atât aspectul cantitativ (referitor la numărul de personal), cât și calitativ (referitor la capacitatea profesională), ambele fiind strâns legate de motivarea financiară adecvată a acestor funcții similare funcțiilor manageriale din punct de vedere a complexității sarcinilor, competențelor și responsabilităților.

Totodată, ar fi oportună o corelare internă mai bună a politicii CFPI cu politicile financiar-bugetare, a actorilor ce participă la acestea, pentru a da sistemului CFPI o dimensiune mai realistă și a sesiza o valoare adăugată a acestuia.

Perioada implementării Programului ar trebui să fie una mai mare, suportul politic și vizibilitatea – sporită pentru atingerea rezultatelor unei politici de asemenea anvergură.

Introducere

Prezentul document a fost elaborat în cadrul Proiectului „Suport pentru Guvernul Republicii Moldova în implementarea Agendei 2030”, susținut financiar de Ministerul Federal German pentru Cooperare și Dezvoltare (BMZ) și implementat de Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) în Moldova. Scopul principal al acestui exercițiu este evaluarea ex-post al „Programului de dezvoltare a controlului financiar public intern pentru anii 2018 – 2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acestuia”, în baza Ghidului revizuit de evaluare ex-post.

În Republica Moldova, dezvoltarea controlului financiar public intern este reliefată în Programul aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.124/2018. Concomitent, domeniul evaluat este guvernat și de prevederile Legii nr.229/2010 privind controlul financiar public intern⁴, obiectivul general al CFPI fiind promovarea unui grad avansat de răspundere managerială în utilizarea fondurilor publice.

Monitorizarea și evaluarea ex-post a politicii publice contribuie la extragerea informațiilor relevante din trecut și a activităților / acțiunilor în derulare, care pot fi utilizate pentru îmbunătățirea și planificarea corectă în cadrul unei viitoare politici. Fără evaluarea ex-post, ar fi dificil de aplicat raționamentul în vederea alegerii corecte a direcției viitoare de dezvoltare în raport cu resursele disponibile și cuantificarea din start a progresului așteptat și eforturilor necesare.

Evaluarea ex-post oferă informații privind progresul înregistrat în atingerea obiectivelor declarate și, totodată, prezintă dovezi substanțiale care argumentează motivele de realizare tergiversată sau incompletă a acestora.

Mai mult ca atât, constatările evaluării ex-post ar putea determina direcțiile noului Program CFPI, care va fi elaborat ulterior evaluării respective. Unele aspecte ale sistemului CFPI necesită corecție, iar rezultatele evaluării ar putea genera idei de dezvoltare ulterioară a funcției AI și a sistemului CIM. Evaluarea reprezintă o sursă de informație valoroasă, pentru elaborarea politicii viitoare. De asemenea, evaluarea contribuie la creșterea răspunderii față de public, prin oferirea informațiilor transparente vis-a-vis de impactul și durabilitatea politicii promovate.

Clarificarea scopului și subiectului evaluării

Evaluarea ex-post a Programului, are drept scop aprecierea nivelului de realizare a acestuia, înțelegerea factorilor de succes sau eșec, impactului intervenției și tragerea concluziilor, pentru elaborarea unui nou Program de dezvoltare strategică a CFPI. Programul este un document de politici publice și acesta a fost evaluat în întregime.

Evaluarea ex-post a Programului are două obiective de bază:

- 1) Evaluarea ex-post a implementării Programului, aplicând ghidul metodologic revizuit, apreciind nivelul de realizare a Programului, înțelegerea factorilor de succes sau eșec, impactul intervenției și tragerea concluziilor, pentru elaborarea unui nou Program de dezvoltare a CFPI;

⁴ Art.29 din Legea 229 / 2010 privind controlul financiar public intern

- 2) Pilotarea ghidului metodologic pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice, oferind feedback privind aplicabilitatea acestuia, eventuale sugestii de îmbunătățire.

Procesul de evaluare a asigurat parcurgerea integrală și consecutivă a etapelor⁵ prevăzute de versiunea revizuită a Ghidului, aplicând toate criteriile de evaluare. Astfel, etapele 1) – 3) din Ghid au fost reconstituite integral. Totodată, la etapele 4) – 5) exercițiul de evaluare derulat repetat s-a bazat pe anumite date, informații, concluzii validate care au fost deja disponibile.

Evaluării ex-post a fost supus Programul integral, cuprinzând întreaga perioadă de acțiune – de la inițiere (anul 2018) și până la expirare (anul 2020), precum și de asimilare a produselor / rezultatelor intervenției în perioada imediat următoare (anul 2021).

De asemenea, la criteriile de „coerență” și „corelare” s-a ținut cont în special de alte reforme în derulare din domeniul MFP și administrației publice centrale.

Actorii principali identificați, care au fost responsabili de implementarea Programului și de la care s-a colectat informație, sunt:

- Ministerul Finanțelor și celelalte ministere (o atenție sporită fiind dedicată în special autorităților care au fost remarcate cu nivel scăzut al CIM, cu deficiențe majore în rapoartele anuale ale Curții de Conturi);
- CNAM și CNAS;
- Primăriile municipiilor Chișinău, Bălți, Cahul;
- Agenția Achiziții Publice, Inspekția Financiară;
- Alți actori din entități publice (SAI, coordonatori CIM, top manageri / manageri operaționali);
- Consiliul CFPI;
- Instituții de învățământ superior și instituții specializate de formare profesională continuă.

În procesul de evaluare au fost consultați reprezentanții Cancelariei de Stat, precum și Oficiul GIZ Moldova.

Metodologia de evaluare

Ca punct de pornire și în calitate de bază normativă și metodologică în procesul de evaluare au fost utilizate:

- Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative;
- Hotărârea Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice;
- Ghidul metodologic (revizuit) pentru evaluarea intermediară și ex-post a politicilor publice.

Evaluarea s-a efectuat aplicând integral metodologia descrisă în Ghidul metodologic revizuit, dar

⁵ Etapa1 – Clarificarea scopului și subiectului evaluării,
Etapa 2 – Reconstrucția cadrului logic al intervenției de politică publică,
Etapa 3 – Formularea întrebărilor și criteriilor de evaluare,
Etapa 4 – Colectarea datelor și efectuarea analizei,
Etapa 5 – Formularea constatărilor și recomandărilor.

au fost formulate comentarii și recomandări privind aplicabilitatea acestuia.

Evaluarea se bazează pe generarea de date și informații pe tot ciclul Programului și pe măsurarea rezultatelor.

Suplimentar, au fost analizate constatările expuse în Hotărârea Parlamentului nr.43/2021, acestea reprezentând deficiențele de sistem identificate de Curtea de Conturi. La fel, au fost analizate prevederile Deciziei Prim-ministrului nr.47-d/2021 pentru a constata dinamica și progresele față de Raportul anual consolidat privind CFPI.

Mai mult, a fost analizat dacă la etapa de elaborare a Programului au fost abordate și considerate prevederile Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă și principiul LNOB (a nu lăsa pe nimeni în urmă).

În procesul de evaluare ex-post, au fost utilizate următoarele metode, tehnici și instrumente de evaluare:

- validare;
- studiu documentar;
- examinarea și contrapunerea informațiilor;
- colectare și analiză a datelor primare și secundare;
- sondaje și chestionare de evaluare;
- ședințe cu focus-grupuri și interviuri.

Măsurarea gradului de realizare a obiectivelor stabilite în Program a fost posibilă prin indicatori cantitativi și calitativi.

Este de menționat despre faptul că acest Raport nu reflectă comentariile, recomandările privind aplicabilitatea Ghidului Metodologic revizuit, la toate etapele și pentru toate criteriile sale, acestea fiind prezentate într-un document separat.

Analiza procesului de elaborare, monitorizare și evaluare intermediară a Programului

Suplimentar etapelor prevăzute de Ghid, evaluatorul, la solicitarea distinctă a beneficiarului, a analizat procesul de elaborare, monitorizare și evaluare intermediară a Programului și efectul acestora.

Astfel, pentru etapa de elaborare a Programului, cu precădere, privind implicarea părților interesate, se constată mai multe lacune, printre care faptul că Programul nu a fost plasat pe pagina web oficială a Ministerului Finanțelor sub formă de concept de document de politici publice, sau faptul că nu au fost constituite platforme de conlucrare (grupuri de lucru, platforme on-line etc.). Totodată, în procesul de elaborare a Programului a fost asigurată implicarea părților interesate în soluționarea problemelor abordate, inclusiv prin colectarea comentariilor, recomandărilor și obiecțiilor acestora în cadrul procedurii de avizare, expertizare și consultare publică. Mai mult ca atât, a fost acordat suficient timp pentru colectarea propunerilor la textul Programului, ca urmare a publicării anunțului de inițiere a elaborării documentului de politici publice. Totuși, ponderea generală a propunerilor recepționate și acceptate/incluse în proiectul documentului de politici publice este de 57%, iar printre cele respinse se regăsesc și unele comentarii pertinente, care au ținut de observații privind neinclusiunea costurilor de implementare și a analizei riscurilor, nerespectarea criteriilor SMART la formularea obiectivelor, constatări efectuate și în cadrul procesului de evaluare ex-post.

La inițierea procesului de elaborare a Programului, pe partea de conținut, putem aprecia ca parțială conformitatea și respectarea etapelor prevăzute de Hotărârea Guvernului nr.33/2007 cu privire la regulile de elaborare și cerințele unificate față de documentele de politici⁶. Ca rezultat, a fost identificată problema, cu suficiente detalii și implicații, pentru care au fost colectate și analizate volume mari de informații. Totuși, scenariile de implementare au fost abordate parțial, fără o analiză de impact a acestora și o consultare a exhaustivității riscurilor pe verticală în cadrul instituției autor.

În Programul aprobat, care a respectat integral condițiile normative, au fost formulate cerințe față de rapoartele de monitorizare.

Menționăm că aceleași etape ale Programului au fost analizate și prin prisma respectării cerințelor prevăzute de Hotărârea Guvernului nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice⁷. Astfel, s-a constatat că la etapa elaborării Programului au fost identificate problemele din domeniile sau subdomeniile de activitate în conformitate cu documentele de politici publice existente, fie în proces de implementare sau finalizate, care conțineau prevederi conexe, pentru a asigura continuitatea și sinergia intervențiilor și pentru a evita dublările și prevederile opozabile. Totuși, structura și conținutul Programului nu respectă întocmai cerințele stabilite în Hotărârea Guvernului nr.386/2020 – lipsesc unele elemente de structură cu privire la impact, costuri și riscuri de implementare. Respectiv, analiza cauzelor / problemelor se concluzionează a fi una incompletă, fiind necesară totuși una mai profundă.

Privitor la etapa de monitorizare, afirmăm că documentul de politici publice conține descrierea procesului de monitorizare și evaluare, în conformitate cu cerințele prevăzute în cadrul normativ. Programul a fost monitorizat sistematic pe parcursul perioadei de implementare a documentului în cauză, rezultatele fiind prezentate Guvernului în Rapoartele anuale consolidate privind CFPI. Este de menționat că în unele cazuri se constată un grad de inconsecvență între „indicatorii de monitorizare” și „acțiunea planificată” (de exemplu: indicatorul „1 conferință desfășurată” pentru acțiunea „Consolidarea impactului și vizibilității Consiliului CFPI” nu este suficient de relevant și ambițios). Mai multe detalii privind formularea obiectivelor și indicatorilor de monitorizare și evaluare sunt reflectate în compartimentul „Reconstituirea cadrului logic”.

Subsidiar, se constată că cerințele din perioada de elaborare a Programului nu au prevăzut efectuarea unei analize a documentului prin prisma Agendei 2030 și principiilor LNOB (*Leave no one behind – A nu lăsa pe nimeni în urmă*). Specificul domeniului de intervenție nu a făcut posibilă o focusare sporită pe aceste principii. Totuși, dat fiind că în Program au fost incluse toate ministerele, CNAS și CNAM, au fost cuprinse principalele autorități responsabile de politicile aferente grupurilor vulnerabile.

⁶ Abrogată prin HG nr.386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice.

⁷ Atragem atenția că HG nr.386/2020 a intrat în vigoare ulterior elaborării și aprobării Programului.

1. Reconstituirea cadrului logic

Prin dezvoltarea CFPI, Guvernul urmărește ca scop eficientizarea administrației publice, diminuarea birocrăției, minimizarea riscurilor de corupție, oferirea serviciilor de calitate pentru cetățeni și mediul de afaceri.

Elaborarea Programului a fost o necesitate imperativă pentru dezvoltarea în continuare a conceptului CFPI ce reprezintă un angajament asumat de Republica Moldova prin ratificarea Acordului de Asociere RM-UE, ținând cont de faptul că perioada de implementare a Programului precedent a expirat la sfârșitul anului 2017. La momentul respectiv au existat, și persistă și în prezent, multe neînțelegeri cu privire la implementarea conceptului CFPI și, în special, la componenta CIM (menționată ca „management financiar și control” în Program). În special:

- CFPI este privit ca o simplă reformă în domeniul finanțelor publice ce prezintă interes numai pentru Ministerul Finanțelor;
- controlul intern este, în general, considerat doar un control financiar și bugetar pentru respectarea legilor și reglementărilor.

Programul precedent a fost unul ambițios și nu a atins pe deplin scopul general de a consolida răspunderea managerială pentru gestionarea optimă a resurselor. De asemenea, Programul a reflectat o continuitate a mai multor acțiuni stabilite anterior în Planul de acțiuni privind dezvoltarea CFPI pentru anii 2014-2017. Ca rezultat, analizele efectuate denotă faptul că există spațiu de îmbunătățire în cultura managerială la toate nivelele administrației publice.

Consolidarea CFPI s-a planificat de a fi realizată în două etape:

- crearea precondițiilor, platformelor și practicilor de implementare a CIM în cadrul ministerelor și unor autorități publice centrale, CNAM, CNAS, Primăriei mun. Chișinău, Primăriei mun. Bălți și Primăriei mun. Cahul;
- răspândirea lecțiilor învățate și bunelor practici naționale în întreg sectorul public, inclusiv entităților autonome, entităților publice din subordinea APC, precum și organelor APL.

Ca rezultat al analizei, se denotă că cea de-a doua etapă majoră nu a fost stabilită ca țintă pe termen mediu, iar realizarea ei nu este asigurată într-o măsură suficientă prin acțiunile Programului, planificate a fi realizate în anii 2018 – 2020.

În Program au fost stabilite obiective generale, după cum urmează:

- 1) *integrarea CIM în procesele operaționale, financiar-economice și de suport;*
- 2) *incorporarea managementului riscurilor în procese și decizii;*
- 3) *asigurarea conexiunii dintre planurile și obiectivele operaționale cu resursele necesare pentru realizarea acestora;*
- 4) *evaluarea eficacității sistemelor CIM;*
- 5) *protejarea intereselor financiare ale statului.*

Obiectivele generale sunt relevante, dar nu s-a asigurat corelarea lor cu Planul de acțiuni, care au fost direcționate spre depășirea obstacolelor identificate în sistem, precum și spre crearea precondițiilor pentru consolidarea răspunderii manageriale conform următoarelor obiective specifice, focusate pe pilonii sistemului CFPI și funcțiile conexe MFP:

- 1) *coordonarea dezvoltării sistemului de control financiar public intern și asigurarea consecvenței cu politicile și programele generale;*
- 2) *dezvoltarea sistemelor curente de control intern managerial;*
- 3) *consolidarea funcției de audit intern;*
- 4) *fortificarea profesiilor din domeniul managementului finanțelor publice;*
- 5) *clarificarea rolului Inspecției financiare.*

Evaluarea efectuată s-a axat pe cele 5 obiective specifice din Planul de acțiuni, evaluatorul apreciind obiectivele generale declarate în capitolul III ca o stare dorită de lucruri, ulterior implementării Programului, sau un anumit set de indicatori de rezultat/impact.

Acțiunile ce urmau să fie implementate sunt conform Planului de acțiuni. Ulterior analizei, unele acțiuni planificate se constată a fi insuficiente pentru a ținti sau atinge obiectivele specifice de dezvoltare a sistemului CFPI, din cauza neasigurării adecvate de suport și angajament politic real, vizibilitate și utilitate a reformei, coordonarea complexă cu alte domenii de reformă – bugetar, reforma administrației publice, eficientizarea funcției AI prin motivare financiară, consolidarea capacităților DPCFPI.

Alte acțiuni sunt, din contra, prea ambițioase în raport cu perioada de implementare a Programului, dar nu sunt direct legate de componentele sistemului CFPI (precum „fortificarea profesiilor din domeniul MFP”, „certificarea acestor profesii”, „protejarea intereselor financiare ale statului”).

Schimbările dorite în urma implementării politicii de intervenție urmau a fi atinse prin acțiunile planificate și monitorizarea progresului în realizarea acestora. Totodată, majoritatea indicatorilor Programului au fost stabiliți mai degrabă ca indicatori de produs (output), și nu de rezultat (outcome) sau de impact. Astfel, obiectivele formulate în Planul de acțiuni sunt dificil de măsurat. De asemenea, pentru unii indicatori nu au fost indicate valori de referință, acest fapt îngreunând procesul de monitorizare și apreciere a gradului general de atingere a obiectivelor specifice stabilite, nemaivorbind de cele generale.

Indicatorii de produs (output) stabiliți în Program sunt orientați preponderent spre evaluare cantitativă, și nu calitativă a rezultatului obținut. Totodată, unii indicatori cantitativi sunt insuficienți pentru realizarea acțiunii, chiar dacă la momentul respectiv erau circumstanțe limitate (de ex.: indicatorii „5 SAI evaluate; 5 rapoarte de evaluare elaborate pentru SAI supuse evaluării” stabiliți pentru monitorizarea realizării acțiunii „Crearea și punerea în aplicare a unui sistem de evaluare a SAI din sectorul public”; similar, indicatorii „materiale de instruire elaborate; 10 formatori identificați și instruiți; 20 de auditori interni instruiți” nu sunt suficienți pentru realizarea acțiunii „Revizuirea și punerea în aplicare a sistemului de instruire și dezvoltare profesională continuă”).

Totodată, chiar dacă Programul prevedea două etape distincte de implementare, analiza efectuată denotă că realizarea celei de-a doua faze nu este stabilită ca țintă pe termen mediu și nu este asigurată într-o măsură suficientă prin acțiunile planificate în Program pentru anii 2018 – 2020. Programul nu include referințe cu privire la resursele necesare și sursele de acoperire a acestora. Totodată, în Nota informativă a proiectului Programului se menționează că unele activități vor fi asigurate din bugetul MF / Inspecției financiare. Suplimentar, conform interviului cu responsabilii din cadrul DPCFPI se constată că la etapa de elaborare și aprobare a Programului

au fost identificate și accesate resurse de asistență tehnică externă din câteva surse.

De asemenea, nu este efectuată o divizare între resursele financiare și non-financiare. Chiar dacă, la nivel declarativ, conform Notei informative au fost prevăzute surse de finanțare a unor activități din Program, un buget special alocat implementării nu a fost definit (estimat). Astfel, obiectivele, indicatorii, resursele aferente implementării Programului nu sunt clar delimitate / distinct alocate în documentele de planificare a bugetului MF. De asemenea, utilizarea (consumul) resurselor financiare aferente Programului nu a fost analizată pe parcursul implementării lui. Astfel, putem aprecia că corespunderea indicatorilor de resurse (input) cu principiile SMART nu este valabilă.

Cu privire la sursele externe de implementare, era prevăzut că Programul va fi implementat în parteneriat cu reprezentanții profesiilor din domeniul managementului finanțelor publice, auditului intern, precum și cu organizațiile interesate. Totodată, asistență tehnică pentru implementare a fost obținută în cadrul:

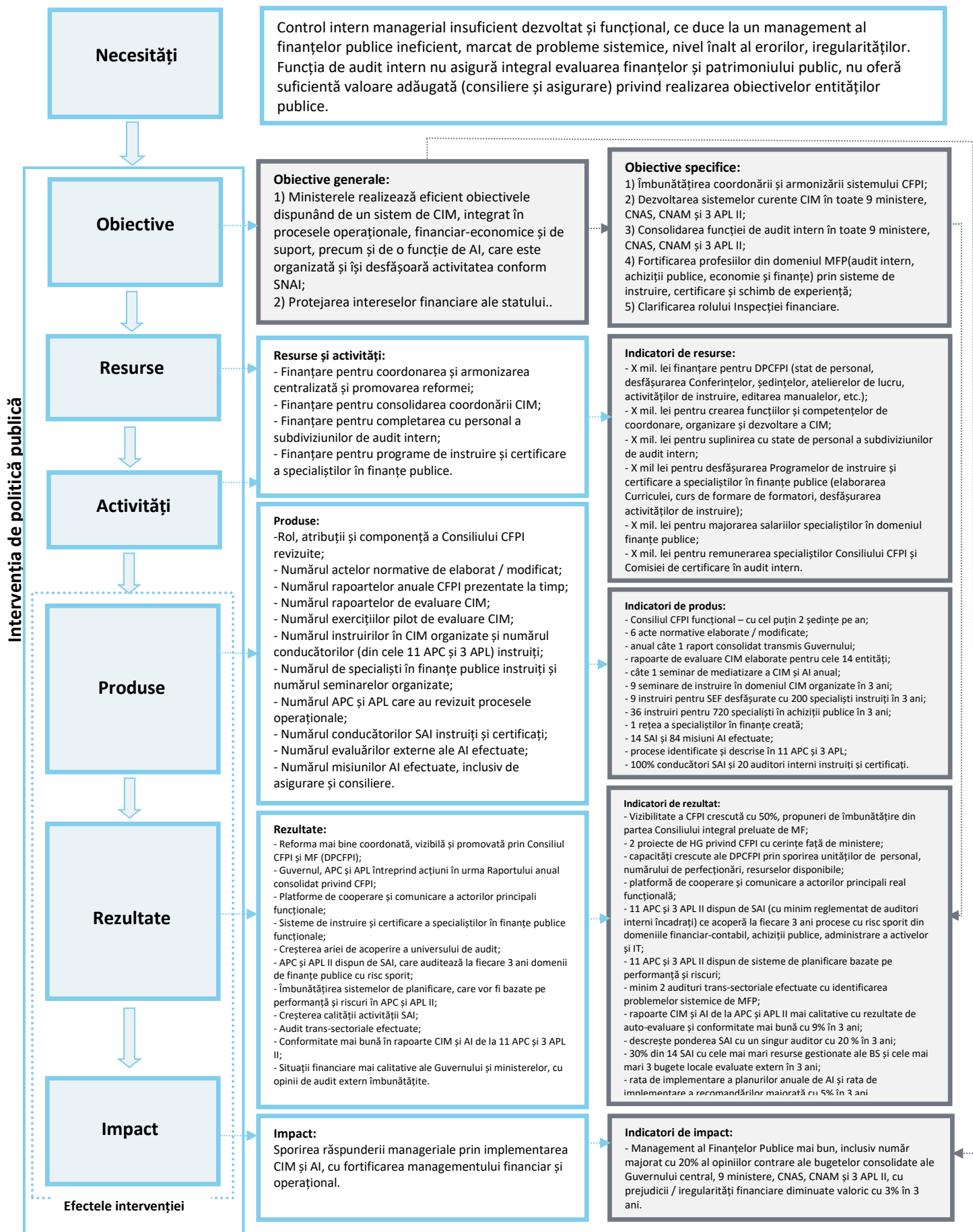
- Proiectului Twinning „Suport pentru dezvoltarea unui mediu de control intern și audit eficient în sectorul public din Republica Moldova” finanțat de Uniunea Europeană, implementat în perioada septembrie 2017 – septembrie 2019, cu un buget de 1.200.000 euro, din care total executat 864.022 euro (72%);
- Programelor anuale 2018-2020 aprobate în baza Memorandumului de Înțelegere cu privire la cooperarea tehnică între Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova și Ministerul Finanțelor al Regatului Țărilor de Jos, finanțate de partea olandeză, pentru care MF nu deține date cu privire la costurile aferente activităților realizate;
- Good Governance Fund al DFID / FCO UK, care a implementat prin PwC Moldova proiectul „Dezvoltarea funcției de audit intern în autoritățile publice” pentru care MF nu deține date cu privire la costurile aferente activităților realizate;
- Proiectului „Dezvoltarea sistemelor eficiente de control intern și audit intern în Republica Moldova”, implementat de Ministerul Finanțelor Letoniei în perioada 08 august – 15 noiembrie 2019, suma totală a proiectului fiind de 41.461 euro. Proiectul a fost finanțat de Ministerul Afacerilor Externe al Letoniei și cofinanțat de Ministerul Finanțelor al Letoniei.

Mai multe detalii sunt incluse în partea cu costuri de implementare.

Reconstrucția cadrului logic al intervenției de politică publică cu ajutorul modelului resurse – produse a fost un exercițiu critic necesar și este descrisă în Raportul de evaluare, considerând probleme de formulare, fundamentare și cuantificare a elementelor constitutive ale modelului (lipsa descrierii și cuantificării resurselor, indicatorilor de impact și rezultat, formularea ne-SMART, etc.). Acest pas este imperativ și a fost aplicat pentru a testa în ce măsură a fost justificată și fundamentată politica publică (Figura 1).

Exercițiul de reconstrucție a logicii a permis concluzionarea despre necesitatea îmbunătățirii considerabile a modelului resurse – produse (al Programului), a formulării obiectivelor și indicatorilor conform criteriilor SMART, corelați între ei, focusați pe arborele problemei și soluționarea cauzelor acestora. Totuși, modelul reconstituit în figura nr.1 este doar o încercare de a formula, stabili, alinia mai bine componentele sale, dar nu stabilește modelul ideal. Reconstituirea exactă și perfectă a cadrului logic ar fi necesitat resurse considerabile, care le depășesc pe cele alocate pentru exercițiul de evaluare.

Figura 1: Cadrul logic de intervenție al Programul prin prisma modelului resurse-produse



2. Constatări

Ca conținut de bază, procesul de evaluare s-a bazat pe următoarele șase criterii, prevăzute în metodologia revizuită de evaluare ex-post:

- Relevanța documentului de politici publice și a măsurilor incluse pentru țară;
- Coerența – analiza gradului de compatibilitate cu alte intervenții;
- Gradul de realizare a obiectivelor (eficacitatea);
- Modul de utilizare a mijloacelor bugetare alocate (eficiența);
- Capacitatea de a produce efecte de durată (durabilitatea);
- Impactul documentului de politici publice, estimat în cadrul evaluării.

Aceste criterii, întrebări de evaluare și răspunsurile respective s-au aplicat pentru cele 5 obiective specifice stabilite în Planul de acțiuni al Programului.

De remarcat că, dat fiind deficiențele expuse în capitolul precedent în formularea politicii pe aspectul stabilirii obiectivelor, lipsa indicatorilor de rezultat și impact bine stabiliți, analiza și concluziile evaluării ex-post se bazează în special pe analiza îndeplinirii acțiunilor din Plan.

În dependență de criteriile sau dimensiunile evaluării, au fost stabilite numărul și detalierea întrebărilor la care au fost găsite răspunsuri. Criteriile de evaluare au oferit perspective complementare evaluării, dar care împreună au permis obținerea unei imagini holistice asupra intervenției politicii publice.

Totodată, având logica intervenției de politică publică reconstruită în figura nr.1, aceasta a fost suplimentar analizată doar pentru 2 criterii, din motive de disponibilitate de date sau compatibilitate / comparabilitate a modelului reconstituit cu ce rezultă din Program și Planul acestuia. Evaluarea integrală ex-post a modelului reconstituit pe toate criteriile de evaluare nu a fost efectuată deoarece ar fi necesitat resurse adiționale, neasigurând plus-valoare.

2.1. Relevanța – obiectivele intervenției de politică publică au abordat necesitățile grupurilor țintă?

Beneficiarii primari ai Programului au fost clar definiți și sunt APC (ministerele, CNAS, CNAM) și 3 organe APL (Primăria mun. Chișinău, Primăria mun. Bălți și Primăria mun. Cahul). Mai puțină claritate face Programul pentru beneficiarii secundari și așteptările de la ei, deoarece prin acest Program s-a urmărit ca autoritățile beneficiare (cele 14 la număr) să aibă rolul de a disemina ulterior rezultatele obținute, lecțiile învățate, către întreg sectorul public (beneficiar secundar), chiar dacă în Program nu au fost planificate acțiuni specifice în acest sens.

Obiectivele intervenției sunt corelate cu necesitățile beneficiarilor și reflectă nevoia de a consolida funcția AI și de a dezvolta sistemele CIM.

Este dificil de apreciat dacă obiectivele intervenției sunt clare, deoarece în Program sunt indicate atât obiective generale, cât și obiective specifice (precondiții). Totodată, se menționează că obiectivele specifice sunt relevante, dar nu s-a asigurat corelarea lor cu obiectivele generale, iar acțiunile stabilite în Planul de acțiuni, în unele cazuri, nu sunt suficiente pentru a le ținti în Planul

de acțiuni. Totuși, se constată că la formularea obiectivelor nu au fost totalmente respectate principiile SMART, acestea nefiind clar definite în timp și/sau complet măsurabile.

Activitățile din Program sunt transpuse în indicatori de produs în mare parte corelați cu acestea care, la rândul lor, sunt corelate cu obiectivele specifice planificate.

Rezultatele și impactul scontat nu sunt clar definite, în Program nefiind stabiliți indicatori de impact și rezultat (outcome). E posibil ca descrierea obiectivelor generale din Capitolul III al Programului să stabilească acel tablou, stare de lucruri dorită în rezultatul implementării.

La etapa elaborării, Programul a fost coordonat cu alte intervenții de politici publice axate pe aceleași grupuri-țintă, cum ar fi, Strategia de dezvoltare a MFP care include un capitol separat privind CFPI.

Totodată, nu a fost posibil de prevăzut impactul negativ produs de reforma APC asupra responsabililor și grupurilor țintă, care a periclitat capacitățile auditorilor interni, specialiștilor în finanțe publice (îndeosebi specialiștii serviciilor financiare din ministerele reorganizate, specialiștii în achiziții, etc.) și chiar a DPCFPI, fiind reduse statele de personal ale acestora sau puternic destabilizată motivarea / sustenabilitatea personalului afectat de reorganizări. Mai multe detalii sunt reflectate la criteriul Coerență.

Mai mult, Programul a fost implementat în perioada imediat următoare reformei APC, anul 2017, când numărul unităților de personal din cadrul ministerelor s-a redus cu 44% comparativ cu anul 2016. De menționat că, la data de 31.12.2017 la nivelul ministerelor a fost instituit un efectiv limită de 1158 unități de personal, comparativ cu 2053 unități de personal până la reorganizare⁸.

Responsabilitățile din Program sunt clar definite, acestea fiind stabilite la nivel de entitate publică (nu la nivel de subdiviziune sau poate chiar funcție sau persoană). Totodată, în unele cazuri, nedefinirea expresă a subdiviziunilor responsabile de realizarea acțiunilor a dus la lipsa asumării responsabilităților, spre exemplu, la capitolul profesionalizarea specialiștilor în domeniul MFP.

Programul CFPI a fost elaborat cu suportul și consultarea experților internaționali, precum și autorităților sectorului public. Totodată, unele din părțile interesate au invocat necesitatea de îmbunătățire a indicatorilor de produs și de a asigura o corelație mai bună dintre acțiuni și obiectivele / rezultatele planificate, fără a interveni cu propuneri concrete pentru a fi aduse în vizorul autorului. În Sinteza propunerilor și obiecțiilor la proiectul Programului prezintă propuneri generale, precum „considerăm necesar ca indicatorii de produs „numărul de seminare, numărul SAI evaluate, numărul auditorilor interni instruiți, etc.” să fie supliți cu indicatori de eficiență sau rezultat, care ar furniza informație concludentă privind progresul înregistrat în realizarea obiectivului / activității propuse”.

Nu e de neglijat faptul că în perioada de implementare a Programului s-au schimbat câteva Guverne, iar în consecință, factorii de decizie au demonstrat angajament, abordări și viziuni diferite față de implementarea Programului. În consecință, acțiunile ce vizau Obiectivul 5 „Clarificarea rolului Inspecției financiare” nu au fost susținute de decizii de promovare a anumitor documente de reglementare.

⁸ https://gov.md/sites/default/files/efectivul-limita_de_personal_in_noile_ministere_1.pdf

Finalmente, afirmăm că obiectivele specifice ale intervenției rămân a fi valabile și în continuare. Totuși, formularea acestora prin prisma precondițiilor din Program trebuie revăzută și precizată, inclusiv sub aspectul respectării criteriilor SMART.

2.2. Coerența – intervenția de politică publică a fost compatibilă cu alte intervenții?

Programul a fost coordonat cu Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2022 (HG nr.573/2013) și cu Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 (HG nr.911/2016). Totodată, la etapa promovării Programului nu a fost posibil de a determina (prevedea) că reforma administrației publice va periclita capacitățile și resursele existente la nivelul fiecărei componente ale sistemului CFPI și, deci, de a estima impactul acesteia asupra atingerii obiectivelor. Astfel, în rezultatul reformării administrației publice centrale, care a coincis cu perioada de aprobare a Programului, resursele de personal ale ministerelor au fost optimizate (reduse) cu circa 44%, în condițiile menținerii aceluiași volum de sarcini, atribuții și responsabilități. Numărul ministerelor a fost redus de la 16 la 9 unități, astfel ministerele reformate au avut nevoie de o perioadă de tranzit pentru a-și reconstitui sistemele CIM și organiza activitatea de AI.

Totodată, datele Raportului consolidat CFPI pentru anul 2018, denotă că numărul unităților de personal ale SAI (auditori interni) din cadrul ministerelor s-a redus cu 40% comparativ cu anul 2017. În aceleași condiții, capacitățile DPCFPI – subdiviziune-autor și principalul responsabil de impulsionarea, coordonarea și organizarea acțiunilor de implementare a Programului, au fost afectate considerabil din cauza diminuării cu aprox. 30% a statului de personal (de la 7 la 5 unități) în contextul reformei menționate, precum și un flux accentuat de personal pe parcursul implementării Programului (în perioada 2018-2020 din subdiviziune au plecat 4 angajați și au venit 3 angajați, iar în perioada noiembrie 2019 – decembrie 2020 DPCFPI a activat cu un efectiv de 4 angajați, o funcție fiind vacantă). Concomitent, în această perioadă volumul sarcinilor și intensitatea muncii personalului DPCFPI a înregistrat o creștere semnificativă comparativ cu activitatea ordinară, dat fiind necesitatea asimilării suportului oferit în cadrul proiectelor de asistență externă care s-au perindat în perioada implementării Programului. De menționat că, o analiză efectuată de către experții Proiectului Twinning, a estimat că pentru exercitarea integrală a atribuțiilor și sarcinilor ordinare de coordonare și armonizare a politicii în domeniul CFPI, stabilite în art.29 din Legea nr.229/2010 privind CFPI, DPCFPI ar avea nevoie de un efectiv de cca 9 unități de personal. Toate cele menționate au afectat direct capacitatea de implementare a Programului.

Coerența internă a intervenției de politică publică s-a încercat a fi asigurată prin prisma participării Trezoreriei de Stat și Direcției achiziții publice a MF în implementarea acțiunilor din Program. Totuși, intervențiile legate de consolidarea profesiilor din domeniul economico-financiar și achiziții publice au fost corelate insuficient, nefiind obținut un angajament ferm de la responsabilii din domeniu cu privire la acțiunile de realizat. Corelarea cu reglementările și politicile în domeniul bugetar (planificare, executare și raportare), de asemenea a fost una insuficientă, iar necesitatea îmbunătățirilor la acest aspect a fost concluzionată în cadrul evaluării ex-post prin interviuarea mai multor funcționari de conducere din cadrul MF.

În general, rămâne discutabilă includerea în Program a Obiectivului 5 „Clarificarea rolului Inspecției financiare”, care este în afara sistemului CFPI, chiar dacă activitatea de inspecție financiară este conexă cu domeniul de intervenție a documentului de politici publice, fiind complementară funcției de audit intern, la fel ca și acțiunile legate de Obiectivul 4 „Fortificarea profesiilor din domeniul managementului finanțelor publice”, ce țin de domeniul contabilității și achizițiilor publice și care se regăsesc în propriile documente de politici publice⁹.

Coerența externă a fost asigurată într-o slabă măsură, având în vedere domeniul larg de intervenție a Reformei administrației publice, precum și Reformei managementului finanțelor publice.

2.3. Eficacitatea – care a fost gradul de realizare al obiectivelor și rezultatelor intervenției de politică publică?

Obiectivele și rezultatele intervenției de politică publică au fost realizate în mare parte la obiectivele 1-3, cu anumite excepții, în special privind Obiectivele 4 și 5. De remarcat că, în lipsa indicatorilor de rezultat bine stabiliți, concluziile evaluării ex-post se bazează pe analiza activităților din Plan.

Astfel, a fost realizat integral Obiectivul 1 „Coordonarea dezvoltării sistemului de control financiar public intern și asigurarea consecvenței cu politicile și programele generale” și parțial realizate Obiectivul 2 „Dezvoltarea sistemelor curente CIM”, Obiectivul 3 „Consolidarea funcției de audit intern” și Obiectivul 4 „Fortificarea profesiilor din domeniul managementului finanțelor publice”. Obiectivul 5 „Clarificarea rolului Inspecției financiare” a înregistrat progrese nesemnificative.

Cu certitudine, implementarea politicii publice a avut rezultate asupra sistemelor componente ale CFPI. În acest sens, se pot distinge următoarele rezultate majore:

- vizibilitate mai mare și angajament sporit al Guvernului prin introducerea practicii de aprobare a Rapoartelor anuale consolidate privind sistemul CFPI prin Dispozițiile Guvernului, prin care se dispune MF și APC, precum și se recomandă APL implementarea recomandărilor din Raport;
- perfecționarea sistemului și formatului de raportare privind CIM, dar și a conținutului raportului anual consolidat privind sistemul de CFPI, în care se urmăresc indicatori mai maturi, formatul rapoartelor e mai prietenos utilizatorilor și relevă atât punctele forte, cât și problematica;
- starea mai bună a managementului financiar și raportării bugetare a Ministerelor, BS, BASS și FAOAM prin opinii mai favorabile ale Curții de Conturi în dinamică.
- o mai bună corelare internă prin atragerea în Consiliul CFPI a experților din varii domenii, a responsabililor de domeniul trezorerial și alte domenii ale MFP;

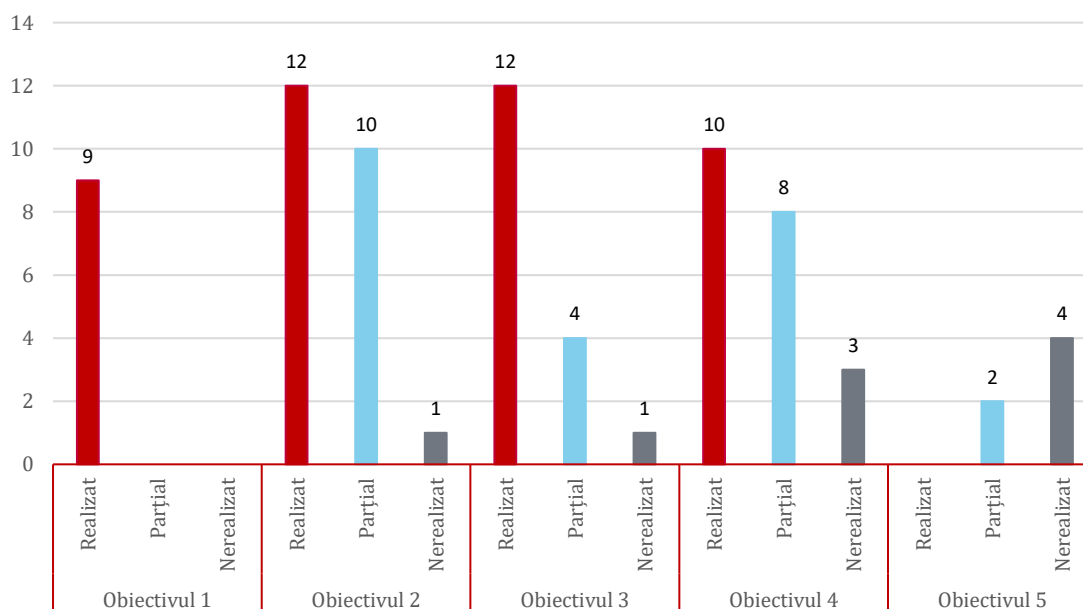
⁹ Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și a Planul de acțiuni privind implementarea acesteia, aprobate prin HG nr.1332/2016 și Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice, aprobată prin HG nr. 573/2013.

- *auditorii interni sunt obligați și își expun opinia de audit asupra CIM, cu un nivel de raportare de 94% din APC, și cu nivel de raportare de 89% în APL;*
- *planurile anuale și strategice de AI cuprind un univers de audit în creștere, cu priorități focusate pe bază de riscuri, inclusiv cu orientare pe procesele cu riscuri sporite în domeniile financiar-contabile, patrimoniu, achiziții publice și TI;*
- *73% din subdiviziunile de audit intern dispun de PAÎC;*
- *pilotarea de către DPCFPI a evaluării externe a calității activității de audit intern;*
- *creșterea calității și complexității misiunilor de audit intern efectuate, ce se demonstrează prin executarea mai bună a planurilor anuale și creșterea ponderii recomandărilor implementate, dar și diversificării tipologiei auditului intern efectuat;*
- *sistem național de instruire și certificare ulterioară profesională a auditorilor interni, cu abordare pe nivele de competențe, abilități și atitudini, atât teoretice, cât și practice;*
- *sistem de instruire pentru specialiștii în finanțe publice, inclusiv achiziții publice;*
- *servicii de suport instituțional în ținerea evidenței contabile.*

Chiar dacă în cadrul Programului au fost realizate multiple activități importante, nu întotdeauna acestea au fost mediatizate eficient, insuficient au fost împărtășite istoriile de succes și lecțiile învățate, astfel încât să se asigure un mai mare suport politic, vizibilitate și efect al reformei.

Nivelul de realizare a acțiunilor / indicatorilor de produs per obiective din Program este prezentat în Figura 2, conform numărului de acțiuni reflectat pe barele din diagramă.

Figura 2: Realizarea indicatorilor și obiectivelor Programului



Făcând uz de datele statistice disponibile cu privire la CIM și AI constatăm o tendință pozitivă în perioada de implementare a Programului în dinamica celor mai importanți indicatori, precum este redat în Tabelul 1.

Tabelul 1: Dinamica indicatorilor aferenți CIM și AI

Sursa: Rapoartele anuale consolidate privind CFPI

Indicatorii de progres	2017	2020	2020 vs. 2017
Indicatori din domeniul auditului intern			
Număr SAI	93	119	+26
Unități conform statelor de personal ale SAI	167	233	+66
Unități efectiv ale SAI	120	142	+22
Grad de realizare a misiunilor de audit	85%	94%	+9 p.p.
Recomandări de audit implementate integral	61%	69%	+8 p.p.
Număr de misiuni de audituri TI	6	8	+2
Pondere SAI ce dispun de PAÎC	57%	67%	+10 p.p.
Indicatori din domeniul controlului intern managerial (APC/APL II)			
Mediul de control	84%/72%	72%/78%	-12 p.p./+6 p.p.
Performanțe și riscuri	71%/45%	55%/44%	-16 p.p./-1 p.p.
Activități de control	56%/27%	38%/44%	-18 p.p./+17 p.p.
Informația și comunicarea	94%/76%	83%/67%	-11 p.p./-9 p.p.
Monitorizarea	62%/52%	39%/12%	-23 p.p./-40 p.p.
Conturi, tranzacții și TI	92%/66%	58%/62%	-34 p.p./-4 p.p.
Total	80%/59%	60%/60%	-20 p.p./+1 p.p.

Din datele tabelor de mai sus, observăm că a crescut numărul SAI, unitățile de personal al acestora, gradul de realizare a misiunilor de audit intern, implementarea integrală a recomandărilor, numărul de misiuni de audituri TI și ponderea SAI care dispun de PAÎC. Mai modestă e evoluția indicatorilor privind CIM, unde se înregistrează descreșterea gradului de conformitate în special la APC, fenomen datorat în opinia evaluatorului de restructurarea acestora, factorul politic instabil, fluctuația personalului¹⁰.

¹⁰ în cadrul interviurilor cu coordonatorii CIM din APC și APL implementatoare ale Planului de acțiuni, reprezentanți

Totuși, din motivul deficiențelor admise în elaborarea Programului la etapa constituirii cadrului logic, mai multe acțiuni, chiar dacă s-au realizat întocmai, nu au produs efectele maxime posibile.

De menționat că în cadrul evaluării, în comun cu actorii implicați, pe unele domenii au fost identificate activități posibil de realizat pentru a produce efecte mai mari. Un exemplu ar fi insuficiența unor schimbări palpabile prin realizarea exactă, prin prisma indicatorilor stabiliți, a acțiunilor 1 „*Revizuirea rolului, a atribuțiilor și componentei Consiliului controlului financiar public intern*” și 2 „*Consolidarea impactului și vizibilității Consiliului controlului financiar public intern*” din Obiectivul 1 al Planului de acțiuni. Astfel, chiar dacă Regulamentul de organizare și funcționare, precum și componenta Consiliului CFPI au fost modificate și aceasta a dus la o coerență mai bună internă, chiar dacă s-au realizat conferințele anuale, iar rezultatele activității Consiliului au fost publicate pe pagina web oficială a MF, nu se poate afirma că s-a produs un impact maxim posibil asupra rolului și vizibilității acestui organ consultativ, și nici că suportul pentru reforma CFPI a crescut. De remarcat că, în cadrul evaluării ex-post s-a constatat că experții Proiectului Twinning propuseseră inițial un model mai diferit de organizare a Consiliului CFPI, bazat pe suport și expertiză externă, prin atragerea în componența acestuia a reprezentanților Comisiei Parlamentare de profil, stabilirea unei retribuții a membrilor pentru participare la ședințe și antrenarea Secretarului de stat responsabil de domeniul CFPI în calitate de participant la ședințele Consiliului CFPI, fără drept de vot. Desigur, nu se poate afirma cu certitudine dacă modelul propus de experți ar fi fost unul reușit, dar cu siguranță conceptul CFPI poate să fie promovat mai intens la importante nivele decizionale și politice, iar Consiliul CFPI poate să asigure un suport consultativ mai mare în identificarea soluțiilor la problemele existente, din perspectiva unei viziuni multidimensionale, superioară celei a Ministerului Finanțelor.

Unele intervenții aparte, prevăzute la Obiectivul 3 „*Consolidarea funcției de audit intern*”, la fel nu au produs efectele dorite. Astfel, s-au produs rezultate palpabile prin realizarea acțiunii de aprobare a cadrului normativ de reglementare privind acordarea serviciilor de externalizare (pe bază de contract) și partajare (prin asocieri) a AI în sectorul public, însă se consideră cu un efect per ansamblu scăzut, care se datorează inclusiv faptului că aceste forme noi de organizare a AI nu au fost pilotate și nu au fost promovate suficient. De menționat că, pe parcursul anilor 2020-2021, DPCFPI nu a înregistrat vreun caz specific de organizare a auditului intern prin asocieri sau contractare.

Similar, sunt cunoscute multiple cazuri de prestare a serviciilor de contabilitate în bază de contract de prestări servicii de o persoană fizică, chiar dacă cadrul normativ modificat în perioada Programului nu prevede expres așa modalitate de externalizare a serviciilor. Situații de partajare a serviciilor de economie și finanțe în entitățile publice nu se cunosc. Concluzionăm că autorul a dorit o alternativă de partajare a serviciilor de audit intern și contabilitate, însă nu s-a obținut efectul dorit.

La același Obiectiv nr.3 au fost realizate o multitudine de acțiuni privind modificarea / actualizarea cadrului normativ de organizare și funcționare a auditului intern, dar nu poate fi neglijat faptul că Programul nu a prevăzut exact soluționarea problematicii acoperii adecvate a

ai mai multor entități au menționat că sunt noi în domeniu și nu cunosc cerințele privind CIM, precum și nu cunosc ce a fost realizat anterior.

universului de audit în ministere și cele 3 APL și suficienței auditorilor interni, ceea ce nu a permis obținerea efectelor palpabile (conform datelor privind încadrarea auditorilor interni în cadrul ministerelor, în anul 2018, 11 poziții de auditor intern erau ocupate din 17 aprobate, ce reprezintă 64,70%, iar în anul 2020, 13 poziții din 20 erau ocupate de auditori interni sau 65,00%). De remarcat, în anul 2020 DPCFPI a elaborat un proiect pentru dimensionarea SAI, inclusiv în baza criteriilor propuse de experții proiectului Twinning, care însă nu este promovat până la moment.

Informații detaliate privind atingerea obiectivelor, realizarea acțiunilor și indicatorilor sunt prezentate în Anexa nr.1.

Impactul observat în urma implementării Programului cu certitudine poate fi atribuit rezultatelor intervenției de politică publică, chiar dacă au fost eforturi conjugate și a altor actori și reforme conexe MFP (Curtea de Conturi, Strategia de dezvoltare a MFP, Strategia de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020, Conceptul și Planul de acțiuni pentru elaborarea Standardelor Naționale de Contabilitate pentru Sectorul Public, etc.).

De remarcat că, în lipsa indicatorilor de rezultat bine stabiliți, concluziile evaluării ex-post se bazează pe compararea rezultatelor de la implementarea Planului. În reconstrucția cadrului logic, evaluatorul a propus un set de indicatori de rezultat, dar analiza acestora din punct de vedere a eficacității a fost în afara resurselor disponibile ale exercițiului de evaluare.

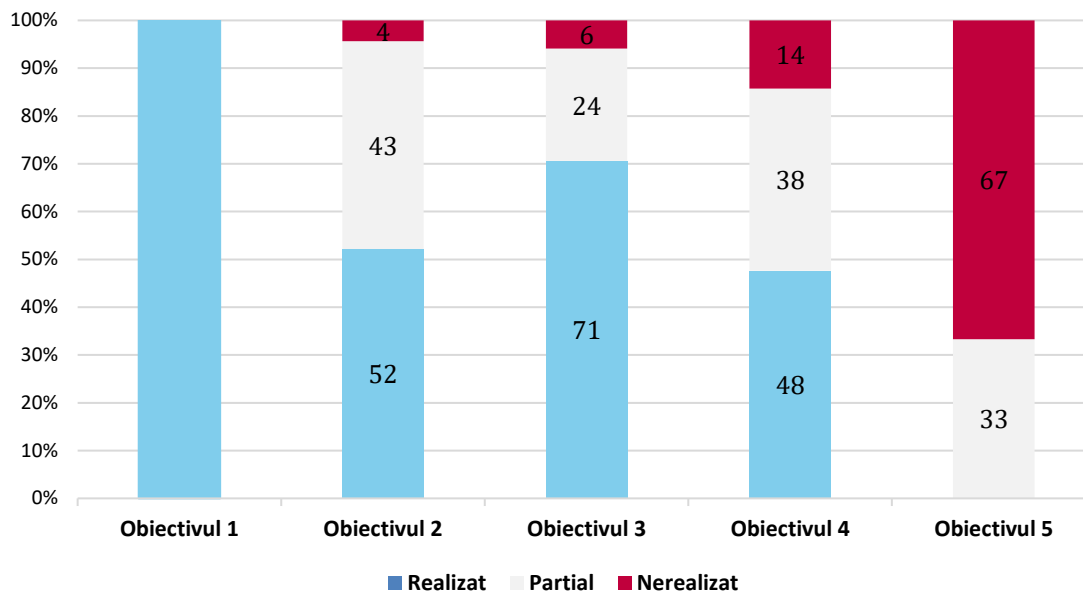
2.4. Eficiența – în ce măsură rezultatele intervenției de politică publică au fost produse în termen și într-un mod econom?

Dat fiind că Programul a fost elaborat fiind focusat pe acțiuni și indicatori de produs, decât pe rezultate și indicatori de rezultat și impact, evaluatorul a efectuat inițial analiza îndeplinirii acțiunilor, care este prezentată în formă de hartă a realizării în Figura 3, fiind marcate în albastru acțiunile și indicatorii realizați, în gri – parțial realizați și în roșu – nerealizați.

La Obiectivele 1 – 3 din Planul de acțiuni, termenele de implementare a intervenției de politică publică în mare parte au fost respectate, cu atingerea maximă a rezultatelor scontate.

Obiectivele 4 – 5 nu sunt direct legate de funcțiile DPCFPI, implementarea acțiunilor ținând de alte subdiviziuni ale MF sau autorități subordonate (de exemplu Agenția Achiziții Publice și Inspekția financiară), managementul de vârf al MF urmând să responsabilizeze și să impulsioneze implicarea acestora, pentru realizarea Planului de acțiuni aferent Programului. Trebuie de avut în vedere că, responsabil de implementarea documentului de politici este MF, și nu direct DPCFPI. În acest fel, pentru acțiunile ce vizează dezvoltarea profesională și certificarea specialiștilor în economie și finanțe, achiziții publice, precum și clarificarea rolului Inspekției financiare și crearea capacităților pentru auditul sectorial de interes național s-a înregistrat un progres modest, rezultatele nu au fost valorificate și nu există viziune sau angajament suficient de clar nici până în prezent.

Figura 3: Gradul de realizare a obiectivelor și acțiunilor din Program



Deoarece analiza simplistă a realizării acțiunilor nu redă deplin rezultatele majore obținute, care ar fi trebuit să fie stabilite prin cadrul logic și reflectate în Program prin indicatori de rezultat, evaluarea ex-post ține să remarce cele mai importante din ele. Astfel, prin implementarea Programului au fost create și îmbunătățite capacitățile profesionale și instituționale cu privire la domeniile critic importante în CIM și AI. Mai cu seamă, se atestă aptitudini mai bune de planificare și performanță, de gestiune a riscurilor, identificare a proceselor, precum și realizări în auditurile performanței sau chiar IT. Există entități publice demne de a fi calificate drept exemple de bune practici în domeniile respective (CNAS, Primăria mun. Chișinău, MF, MAI), acestea fiind antrenate și în procese de diseminare a experienței prin conferințe tematice, ședințe trimestriale, mese rotunde și seminare de instruire și mediatizare, consiliere pe grupuri profesionale informale.

Cu certitudine, implementarea politicii publice a avut rezultate asupra sistemelor componente ale CFPI. În acest sens, se pot distinge următoarele rezultate majore:

- *planurile anuale și strategice de AI cuprind un univers de audit în creștere, cu priorități focusate pe bază de riscuri, inclusiv cu orientare pe procesele cu riscuri sporite în domeniile financiar-contabile, patrimoniu, achiziții publice și TI;*
- *sistem național de instruire și certificare ulterioară profesională a auditorilor interni, cu abordare pe nivele de competențe, abilități și atitudini, atât teoretice, cât și practice;*
- *auditorii interni sunt obligați și își expun opinia de audit asupra CIM, cu un nivel de raportare de 94% din APC, și cu nivel de raportare de 89% în APL;*
- *vizibilitate mai mare și angajament sporit al Guvernului prin introducerea practicii de aprobare a Rapoartelor anuale consolidate privind sistemul CFPI prin Deciziile Prim-ministrului, prin care se dispune MF și APC, precum și se recomandă APL implementarea recomandărilor din Raport;*
- *pilotarea de către DPCFPI a evaluării externe a calității activității de audit intern;*

- *73% din subdiviziunile de audit intern dispun de PAÎC;*
- *creșterea calității și complexității misiunilor de audit intern efectuate, ce se demonstrează prin executarea mai bună a planurilor anuale și creșterea ponderii recomandărilor implementate, dar și diversificării tipologiei auditului intern efectuat;*
- *perfecționarea sistemului și formatului de raportare privind CIM, dar și a conținutului raportului anual consolidat privind sistemul de CFPI, în care se urmăresc indicatori mai maturi, formatul rapoartelor e mai prietenos utilizatorilor și relevă atât punctele forte, cât și problematica;*
- *o mai bună corelare internă prin atragerea în Consiliul CFPI a experților din varii domenii, a responsabililor de domeniul trezorerial și alte domenii ale MFP;*
- *sistem de instruire pentru specialiștii în finanțe publice, inclusiv achiziții publice;*
- *servicii de suport instituțional în ținerea evidenței contabile;*
- *starea mai bună a managementului financiar și raportării bugetare a Ministerelor, BS, BASS și FAOAM prin opinii mai favorabile ale Curții de Conturi în dinamică.*

Totuși, nu se poate oferi o apreciere dacă suma bugetată pentru intervenția de politică publică a fost suficientă pentru realizarea obiectivelor, deoarece la etapa de elaborare a Programului nu au fost estimate costurile de implementare. Potrivit proiectului Programului, constatăm că activitățile de mediatizare și instruire, creare a condițiilor pentru serviciile externalizate și partajate de audit intern și management financiar-bugetar, urmau a fi asigurate din contul bugetului Ministerului Finanțelor. Cheltuielile privind crearea capacităților pentru efectuarea auditurilor sectoriale urmau a fi acoperite din bugetul Inspecției Financiare, ca rezultat al reorganizării acesteia.

De asemenea, Programul a fost implementat cu suportul Proiectului Twinning finanțat de Uniunea Europeană, precum și prin intermediul Programelor anuale aprobate în baza Memorandumului de Înțelegere cu privire la cooperarea tehnică între Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova și Ministerul Finanțelor al Regatului Țărilor de Jos. Suplimentar, nefiind declarat inițial, a fost obținut suport din partea Good Governance Fund UK, prin PwC Moldova, pentru realizarea unor acțiuni aferente obiectivelor 4 și 5, care nu s-au valorificat complet, precum și Proiectului „Dezvoltarea sistemelor eficiente de control intern și audit intern în Republica Moldova”, implementat de Ministerul Finanțelor al Letoniei. Prin urmare, nu a fost identificată necesitatea suportării din bugetul public național a unor cheltuieli financiare suplimentare.

Ghidul metodologic privind evaluarea nu oferă o abordare exactă de evaluare a costurilor, precum și a surselor de finanțare a acestora. Astfel evaluatorul a aplicat o abordare mixtă utilizând atât datele disponibile privind cheltuielile suportate în perioada de implementare, cât și a datelor reconstituite prin aplicarea aceluiași raționament utilizat la reconstituirea cadrului logic.

Astfel, la estimarea costurilor s-au analizat următoarele componente:

- *timpul de muncă în om-zile, costuri directe (salariale)/variabile și indirecte/fixe, ale Ministerului Finanțelor;*

- costuri salariale ale auditorilor interni din sectorul public;
- alte cheltuieli din surse interne din bugetele instituțiilor implementatoare și surse externe ale donatorilor;
- state de personal (total și AI) în ministere, CNAM și CNAS.

În rezultatul evaluării, conchidem că cheltuielile totale și per unitate de produs / rezultat nu pot fi stabilite, în special pe partea de asistență externă (care reprezintă o pondere considerabilă în totalul cheltuielilor de implementare a Programului, având în vedere că peste 80% din acțiuni au fost realizate cu asistență tehnică externă), din motiv că nu toate dintre acestea sunt disponibile Ministerului Finanțelor. Totuși, s-au apreciat și cuantificat cel puțin următoarele cheltuieli din surse bugetare (costuri fixe și variabile) – în sumă de 4.702.300 lei, și din surse externe ale partenerilor de dezvoltare – 7.826.760 lei.

Pornind de la indicatorii menționați anterior cu privire la sursele de finanțare a acțiunilor din Program, în Tabelul 2, este redată o informație generalizată a datelor financiare disponibile de cuantificat per obiective.

Tabelul 2: Informații privind costurile efective aferente Programului (date disponibile), lei

Sursa: Ministerul Finanțelor

Obiective	Surse bugetare 2018-2020	Surse externe (donatori), 2018 -2020
1) Coordonarea dezvoltării sistemului de control financiar public intern și asigurarea consecvenței cu politicile și programele generale	617 050	1 475 560
2) Dezvoltarea sistemelor curente de control intern managerial	875 350	1 931 700
3) Consolidarea funcției de audit intern	1 435 000	2 773 100
4) Fortificarea profesiilor din domeniul managementului finanțelor publice	1 502 250	1 646 400
Total	4 702 300	7 826 760

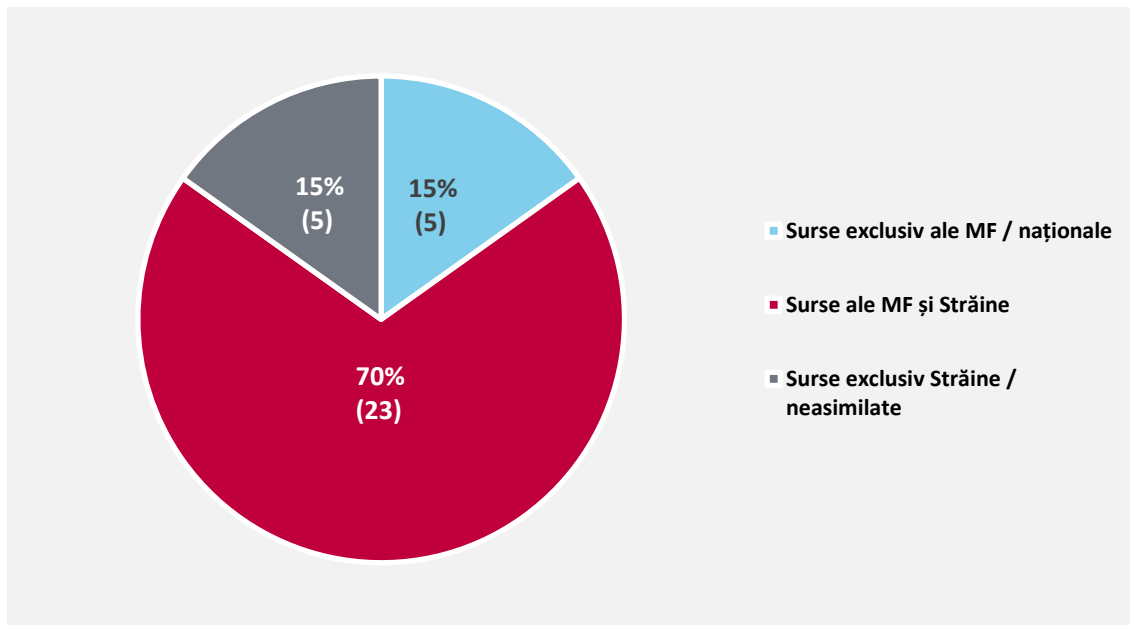
Pentru implementarea Obiectivului 5, în lipsa deciziilor aferente reorganizării Inspecției financiare, suportul străin disponibil în sumă de 4.006.040 lei, nu a fost utilizat. Deci, ca concluzie evidentă este faptul ca obiectivele (acțiunile) s-au implementat într-un grad ridicat acolo unde au fost planificate și asimilate resurse, și se observă o rată de asimilare / utilizare în proporție de 72% din surse externe ale partenerilor de dezvoltare¹¹.

În Figura 4 sunt scoase în evidență ponderile privind numărul acțiunilor planificate pentru

¹¹ De menționat că real cota de asimilare a asistenței externe este mai mare, dat fiind faptul că în cadrul evaluării ex-post mărimea costurilor suportate din surse externe nu a putut fi reconstituită integral.

implementare cu: (i) surse exclusiv interne, (ii) surse interne și străine, (iii) surse exclusiv străine. Deci, marea majoritate a obiectivelor și acțiunilor, precum și indicatorilor de rezultat au fost realizate cu suport străin.

Figura 4: Ponderea acțiunilor planificate cu surse proprii vs. externe



Totuși, se poate declara cu certitudine că pe parcursul perioadei de implementare a Programului nu au fost alocate resurse suficiente pentru un sistem adecvat de motivare financiară a specialiștilor în domeniul finanțelor publice, inclusiv a auditorilor interni, pentru efectuarea mai multor exerciții de evaluare externă a calității activității de audit intern, pentru mediatizarea actelor normative elaborare, dar și pentru facilitarea / ghidarea părților externe în aplicarea prevederilor acestora, etc. De asemenea, se observă că acțiunile realizate din surse bugetare ordinare s-au implementat integral, cu oarecare intervenții din surse externe.

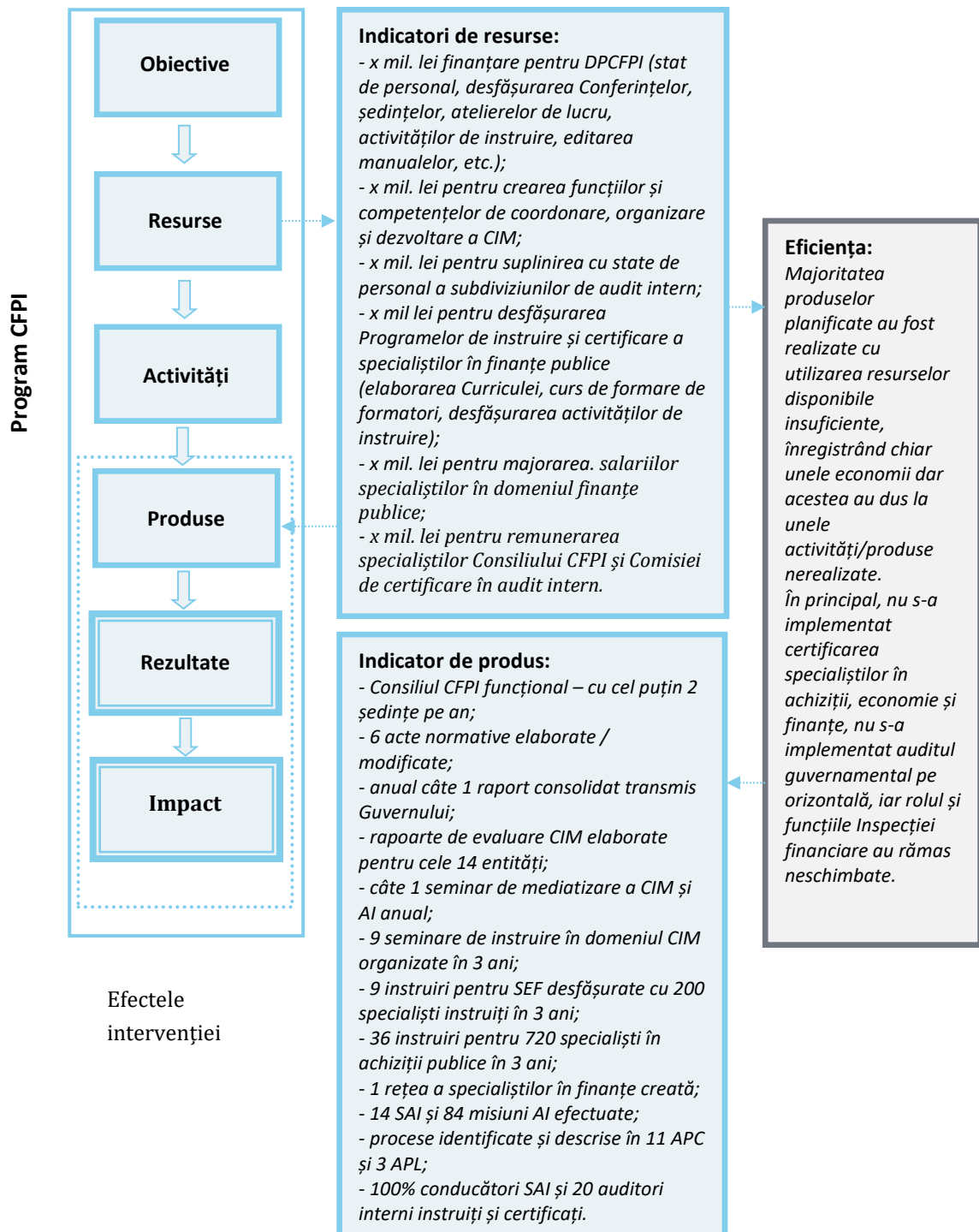
Astfel, se constată că la etapa de elaborare și aprobare a Programului nu s-au planificat suficiente resurse pentru implementarea acestuia. Argumentăm prin faptul că majoritatea acțiunilor și, respectiv, a resurselor planificate s-au axat pe utilizarea:

- doar a resurselor bugetare deja disponibile și planificate în bugetele instituțiilor responsabile (întreținerea DPCFPI, întreținerea auditorilor interni, coordonatorilor CIM, etc.);
- resursele donatorilor externi.

Unele acțiuni care ar fi dus la atingerea unor rezultate mai bune și impact mai mare nu au fost planificate, aparent anume din motivul neacoperirii cu resurse disponibile. Astfel, se constată probabilitatea că anume din acest motiv, pentru unele obiective s-au prevăzut acțiuni insuficiente pentru atingerea obiectivelor propuse. Spre exemplu, nu s-a prevăzut fortificarea palpabilă a capacităților SAI (ca număr de auditori și ca motivare financiară), a fortificării reale a CIM, accentul fiind pus pe delegarea funcției de coordonare a CIM către reprezentanții subdiviziunilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor sau subdiviziunilor management instituțional din cadrul ministerelor, fără o consolidarea a resurselor de personal a acestora.

În final, ținând cont de analiza efectuată, se poate afirma că intervenția a fost cost-eficientă în special la Obiectivele 1 – 3 din Planul de acțiuni. Având în vedere gradul de realizare a obiectivelor vis-a-vis de bugetul alocat pentru fiecare acțiune în parte, se observă că anume pentru obiectivele care nu au fost realizate integral și nu și-au atins impactul scontat – nu au fost alocate și/sau atrase resurse suficiente. Și invers, unde au fost implicate resurse mai mari se atestă rezultate mai bune și vizibile.

Figura 5: Evaluarea Programului prin prisma criteriului de eficiență



Cu privire la eficiența intervenției documentului de politici publice se concluzionează următoarele:

La Obiectivele 1 – 3 din Planul de acțiuni, termenele de implementare a intervenției de politică în mare parte au fost respectate, cu atingerea maximă a rezultatelor scontate.

La Obiectivul 4, se consideră că rezultatul putea fi impulsivat prin obligativitatea audierii unui anumit număr minim de ore de dezvoltare profesională pentru toți specialiștii în finanțe publice, cheltuielile fiind suportate din bugetul instituției în care activează. Totodată, din motiv că actualul sistem de instruire pentru specialiștii în finanțe publice nu se bazează pe o viziune sistemică și structurată pe etape / nivele de instruire, încadrarea în funcții nefiind bazată pe o evaluare a necesităților individuale de instruire, posibil că există rezerve la capitolul eficienței utilizării resurselor în acest scop. Astfel, nu se exclude probabilitatea că specialiștii avansați ar fi beneficiat de instruirii prea simpliste și vice-versa.

De asemenea, în același timp se apreciază că ar fi fost oportun de prevăzut în Planul de acțiuni și, respectiv, de utilizat mai mult instrumente cu costuri minime, precum platformele existente de învățare și schimb de experiență, spre exemplu platforma contabililor din cadrul Congresului Autorităților Locale din Moldova, Asociația Contabililor și Auditorilor Profesioniști, Grupul de Facebook „Contabil News”, publicația Monitorul Fiscal sau chiar impulsivarea creării asociațiilor profesionale în domeniul finanțelor publice.

La Obiectivul 5, nu s-au utilizat resursele donatorilor din motivul lipsei și viziunii consecvente la nivel de factori de decizie în contextul unei conjuncturi politice instabile.

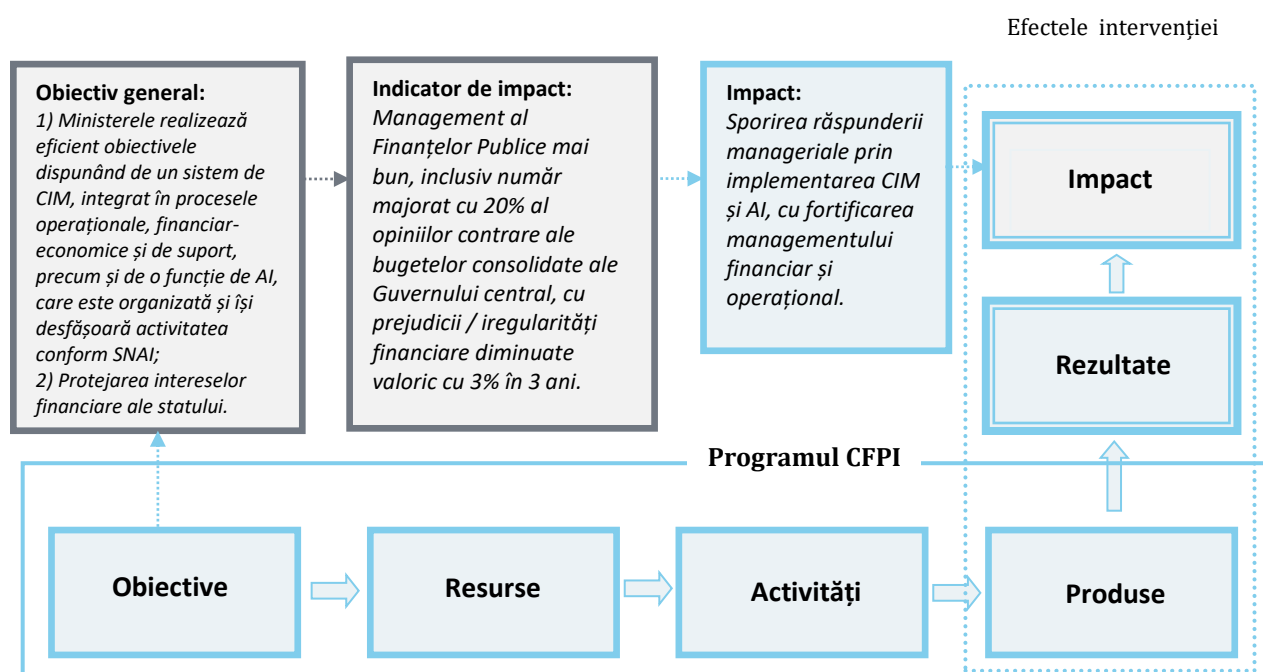
O analiză suplimentară a eficienței implementării s-a efectuat și pe modelul reconstituit al cadrului logic, însă doar la parametrii de produs, dat fiind lipsa datelor privind costurile pe fiecare indicator de produs.

2.5. Impactul – politica publică a generat schimbări și efecte semnificative?

Dat fiind lipsa indicatorilor de impact în Program și Planul acestuia, analiza impactului s-a efectuat prin prisma indicatorilor de impact propuși în urma reconstituirii cadrului logic (Figura 6). Concluzionăm că intervenția de politică publică a avut ca impact sigur schimbări în cadrul entităților publice beneficiare directe ai Programului prin ***îmbunătățire calitativă a situațiilor financiare consolidate ale ministerelor și rapoartelor privind executarea anuală a bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, concluzie făcută în baza opiniilor de audit extern (ale Curții de Conturi).***

Astfel, o dinamică relativ pozitivă se atestă prin faptul că pentru 2017 – toate trei Rapoarte de executare a BS, BASS și FAOAM au obținut opinii cu rezerve, iar pentru anul 2020 Rapoartele asupra executării BS și FAOAM au obținut opinii fără rezerve și doar cel asupra BASS – cu rezerve.

Figura 6. Evaluarea Programului prin prisma criteriului de impact



Dinamica opiniilor de audit asupra situațiilor financiare consolidate ale ministerelor cu instituțiile din subordine, oferite de Curtea de Conturi pentru perioada 2018-2020, denotă la fel o schimbare spre bine, dar care mai rămâne sub nivelul așteptărilor (Tabelul 3). Deși, se atestă o descreștere a numărului de opinii contrare de la 3, în exercițiul bugetar 2018, la 1 în – 2020, totuși, ministerele cu instituțiile din subordine nu au reușit să implementeze toate recomandările oferite de Curtea de Conturi în scopul îmbunătățirii gestionării mijloacelor și patrimoniului public, precum și a calității raportării financiare, pe care motiv acțiunile ministerelor au fost insuficiente pentru a avansa în direcția obținerii opiniei neschimbate, adică fără rezerve.

Pentru exercițiul bugetar 2020, doar 1 din 9 ministere a primit opinii fără rezerve (neschimbate), menținând această performanță 3 ani la rând. La polul opus s-a plasat un alt minister, care obține opinie contrară al 3-lea an consecutiv. Restul 7 ministere au primit opinii cu rezerve.

Tabelul 3: Dinamica opiniilor de audit a Curții de Conturi asupra situațiilor financiare consolidate

Sursa: Rapoartele Curții de Conturi

Minister/instituții din subordine	2018	2019	2020
Ministerul Finanțelor	Fără rezerve	Fără rezerve	Fără rezerve
Ministerul Apărării	Cu rezerve	Contrară	Cu rezerve
Ministerul Justiției	Cu rezerve	Cu rezerve	Cu rezerve

Ministerul Afacerilor Interne	Cu rezerve	Cu rezerve	Cu rezerve
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	Fără rezerve	Cu rezerve	Cu rezerve
Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	Contrară	Cu rezerve	Cu rezerve
Ministerul Educației, Culturii și Cercetării	Contrară	Contrară	Contrară
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	Contrară	Contrară	Cu rezerve
Ministerul Economiei și Infrastructurii	Cu rezerve	Cu rezerve	Cu rezerve

În cadrul evaluării s-au analizat și Hotărârile Parlamentului nr.43 din 26.03.2021 și nr.252 din 16.11.2018, prin care se ia act de Rapoartele anuale ale Curții de Conturi.

Astfel, Hotărârea Parlamentului din anul 2018 privind raportul anual al acesteia elucidează aspecte de evidență contabilă și raportare financiară cu carențe, concept de răspundere managerială neaplicat pe deplin, sistem de salarizare fragmentat și dificil de administrat, atenție nejustificat de mică spre achiziții publice, administrare ineficientă a patrimoniului public gestionat de întreprinderile de stat și cele municipale. Totodată, prin Hotărârea Parlamentului nr.43 din 26.03.2021 se constată de Parlament, ca rezultat al lărgirii mandatului Curții de Conturi, părțile slabe ale gestiunii fondurilor și patrimoniului public. Chiar dacă acestea sunt enumerate mai multe, de către organul reprezentativ se concluzionează „preocuparea redusă și nesatisfăcătoare a conducerii autorităților publice centrale și locale asupra instituirii și implementării sistemului de control intern managerial, care este direct proporțională cu neregulile, erorile și fraudele admise la gestionarea mijloacelor financiare și a patrimoniului public”.

Printre motive, constatate de Curtea de Conturi se enumeră: lipsa și calificarea joasă a personalului din cadrul entităților publice implicat în procesul financiar-contabil; insuficiența cronică de resurse financiare și de timp pentru finalizarea procedurilor de înregistrare și delimitare a proprietății publice; lacunele cadrului normativ-metodologic de raportare financiară aplicabil sectorului public. Respectiv, se menține actualitatea și necesitatea critică pentru motivarea și instruirea personalului implicat în managementul finanțelor publice.

Totuși, Curtea de Conturi constată în Raportul pentru anul 2020 faptul că chiar dacă pe parcursul ultimilor 3 ani majoritatea entităților au înregistrat unele progrese în managementul financiar public aferent domeniului patrimonial și de evidență contabilă, opinia la aspectul calității evidenței contabile și raportării financiare, nu s-a modificat.

Concomitent menționăm, în cadrul evaluării ex-post, au fost analizate prin prisma impactului

¹²https://www.ccrm.md/ro/raportul-curtii-de-conturi-asupra-administrarii-si-intrebuintarii-resurselor-88_91991.html

produs de Program, Deciziile Prim-ministrului nr.47-d din 19.06.2021 și nr.5 din 20.07.2018, care oglindesc situația implementării CFPI conform Rapoartelor consolidate ale MF la un an anterior.

Astfel, procesul de implementare a Programului a generat o creștere a maturității atât a entităților publice implementatoare, cât și a MF în calitatea sa de organ de armonizare a politicii în domeniul CFPI. În aceste condiții, se observă că Raportul anual consolidat și Decizia Prim-ministrului pentru anul 2017 se referă la componentele CIM, la independența auditului intern, la latura de mediatizare și instruire generică și tehnică, precum și la responsabilitățile de coordonare a CIM. Pe de altă parte, Decizia Prim-ministrului din anul 2021, inclusiv Raportul anual consolidat privind CFPI, pune accent deosebit deja pe coordonarea CIM în entitate și în subordine, atitudine reactivă la rezultatele auto-evaluării, proceduri privind managementul continuității activității și situațiilor de urgență, asigurarea unui număr minim de personal în SAI / consolidarea din contul unităților din subordine, utilizarea formelor alternative eligibile de audit intern – pe bază de contract și prin asocieri, profesionalizarea funcțiilor de management financiar public, precum și oferirea tonului de vârf organizațional și individual pentru performanțele operaționale și financiare, cât și pentru legalitatea și controlul operațiunilor.

În scopul determinării unor trenduri de dezvoltare, au fost extrase unele informații cu tentă statistică din Rapoartele anuale consolidate privind CFPI. În Tabelul 4 sunt prezentate valorile medii și totale ale gradului „conform” pe componentele CIM în cadrul entităților publice raportoare.

Tabelul 4: Indicatorii CIM în cadrul entităților publice raportoare

Sursa: Rapoartele anuale consolidate privind CFPI

Indicatorii de progres	APC		APL	
	2017	2020	2017	2020
Mediul de control	84%	72%	72%	78%
Performanțe și riscuri	71%	55%	45%	44%
Activități de control	56%	38%	27%	44%
Informarea și comunicarea	94%	83%	76%	67%
Monitorizarea	62%	39%	52%	12%
Conturi, tranzacții și TI	92%	58%	66%	62%
Total	80%	60%	59%	60%

O reducere a gradului de conformitate, mai cu seamă în cadrul organelor APC, se datorează inclusiv reformei APC, care a influențat direct mediul intern de control din fiecare entitate.

De asemenea, în Tabelul 5 sunt prezentați indicatorii principali de performanță pe pilonul AI, în perioada de implementare a Programului.

Tabelul 5: Dinamica indicatorilor de performanță pe pilonul AI

Sursa: Rapoartele anuale consolidate privind CFPI

Indicatorii de progres	2017	2020	2020 vs. 2017
Număr SAI	93	119	+26
Unități conform statelor de personal	167	233	+66
Unități efectiv	120	142	+22
SAI create dintr-o singură persoană (conform rapoartelor)	27	54	+27
Auditori certificați	45	42	-3
Misiuni de audit planificate	292	216	-76
Misiuni de audit realizate	248	202	-46
Grad de realizare a misiunilor de audit	85%	94%	+9 p.p.
Recomandări de audit oferite	2185	1969	-216
Recomandări de audit acceptate	2124	1849	-275
Rata de acceptare a recomandărilor oferite	97%	94%	-3 p.p.
Recomandări de audit implementate integral	61%	69%	8 p.p.
Audituri ale performanței	19	17	-2
Audituri TI	6	8	+2
SAI ce dispun de PAÎC (conform rapoartelor)	29	35	+6
Pondere SAI ce dispun de PAÎC	57%	67%	+10 p.p.

Politica publică a fost aprobată cu un accent sporit pe inputuri de la entități reprezentative ale APC – ministere, CNAM, CNAS și ale APL – Primăria mun. Chișinău, Bălți și Cahul. Cu un accent secundar au fost intenționate a fi diseminate și răspândite lecțiile învățate și bunele practici către grupul țintă secundar. Astfel, grupurile țintă aferente principiului LNOB nu au beneficiat de o atenție mai mare.

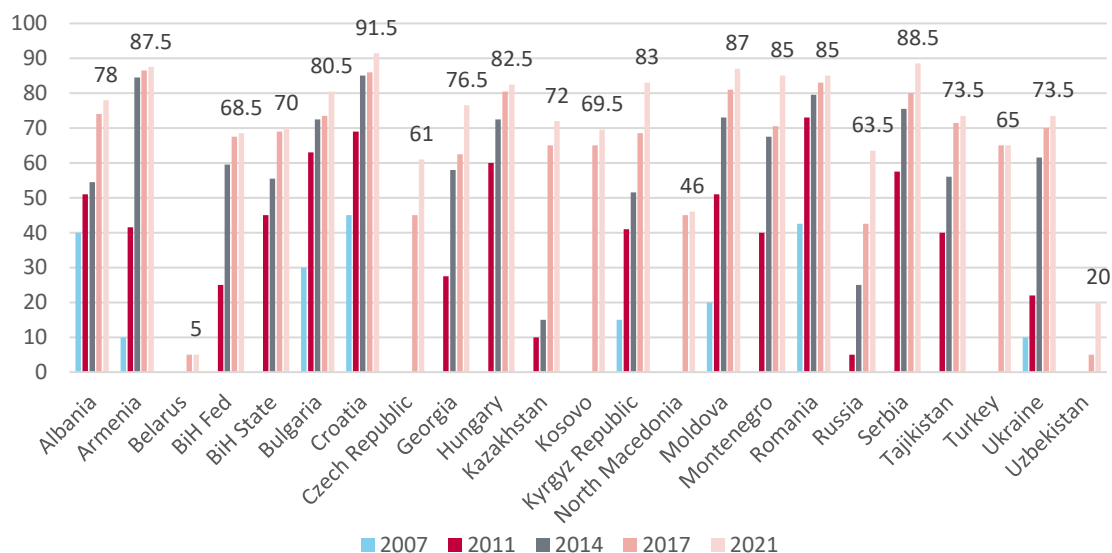
Cu privire la exclusivitatea contribuției intervenției la generarea impactului, efectiv, nu putem aprecia și declara că impactul realizat / atins este datorat doar implementării Programului, deoarece domeniile de intervenție – mai cu seamă sistemele naționale CIM și funcția AI, se dezvoltă doar în corelație cu ariile orizontale de administrație publică, funcție publică, management al finanțelor publice, TI, precum și alte zone specifice sau sectoriale ale statului.

Totodată, în urma implementării intervenției au fost generate și efecte neplanificate. Astfel, în rezultatul evaluării se constată crearea mai multor SAI în cadrul entităților din domeniul medico-sanitar public. Chiar dacă se califică ca un efect neplanificat pozitiv, aceste subdiviziuni sunt create în marea lor majoritate dintr-o singură persoană, fiind extrem de dispersate. Crearea capacităților de instruire în cadrul CTIF și de prestare a serviciilor de suport în ținerea evidenței contabile, la fel nu era un rezultat așteptat expres, dar care a fost promovat, în mare parte, datorită Programului și, în special, membrilor Consiliului CFPI.

La fel, în perioada implementării Programului au fost puse bazele digitalizării procesului de certificare a auditorilor interni, care ulterior s-a dezvoltat și a fost pus în aplicare. De asemenea, a fost inițiat și este în dezvoltare sistemul informațional de raportare privind CIM și activitatea AI. Pentru prima dată, au fost emise decizii ale Prim-ministrului, ca rezultat al Raportului anual consolidat privind CFPI, astfel fiind oferită tonalitatea conducerii de vârf a țării cu privire la acest sistem.

Din lipsa instruirilor țintite, coordonării și integrării eficiente a responsabilităților cu privire la CIM, se constată ca efecte negative pasarea acestui domeniu de la un responsabil la altul, fără asumare completă a rolurilor și sarcinilor, care în final sunt executate doar pentru a asigura partea legal-normativă, dar ne-aducând valoare procesului de guvernanță internă.

Figura 7. Progresul înregistrat în reforma privind auditul intern în țările membre PEMPAL



Toate eforturile, rezultatele și impactul obținut sunt dovedite în plus și prin scorul înalt obținut de Republica Moldova – 87 din 100, privind progresul reformei în domeniului auditului intern, înregistrat în cadrul unui studiu efectuat de Programul PEMPAL¹³, comunitatea practică a auditului intern la care au participat 23 de țări din Europa de Est și Asia Centrală (Figura 7).

¹³ <https://www.pempal.org/>

2.6. Durabilitatea – vor continua rezultatele și beneficiile după realizarea intervenției de politică publică?

Cu o atitudine solicitantă din partea MF, cu un stil de asigurare a conformității normative, se constată că toate cele menționate anterior în calitate de schimbări sistemice își mențin ritmul continuu cu caracter durabil. Ba mai mult, se perfecționează și cadrul de reglementare, cu o ușoară tendință de simplificare a metodologiilor aferente, astfel că fiind mai facil pentru reprezentanții beneficiarilor direcți și secundari ai documentului de politici să își execute sarcinile legate de CIM și AI. Cu cât gradul de integrare a CIM în decizii, procese (financiare) crește, cu atât mai durabile sunt rezultatele implementării Programului.

Totodată, durabilitatea obiectivelor Programului este afectată de schimbările generate de factorii politici care duc la restructurarea ministerelor și afectează menținerea în sistem a funcționarilor deja instruiți și experimentați, în special a coordonatorilor CIM, dar și a auditorilor interni, precum și specialiștilor în MFP și, în general, a tuturor funcționarilor implicați în dezvoltarea CIM.

Având în vedere că CIM în primul rând reprezintă o parte integrantă a tuturor sistemelor și proceselor entităților publice, acesta are ca scop inerent schimbarea contextului și mediului, în care acestea se derulează. Mai mult ca atât, sistemul CFPI face parte din Reforma MFP și Reforma administrației publice, ambele având rolul de a contribui la schimbarea contextului și asigurarea durabilității. Astfel, se constată o dependență și evoluție directă dintre atingerea rezultatelor documentului de politici și schimbarea contextului de durabilitate.

În unele cazuri contextul favorabil schimbărilor durabile ar putea fi considerabil îmbunătățit/referindu-ne la reglementarea obligativității dezvoltării profesionale a specialiștilor în MFP printr-un număr minim de instruiri și obligativitatea entităților de a achita din buget cheltuielile legate de acestea. La fel, ar fi benefic de mărit responsabilitatea conducătorilor pentru asigurarea condițiilor și finanțării organizării AI conform Standardelor naționale de audit intern (prin prisma calității AI constatate în rezultatul evaluărilor externe, în special, acoperirea periodică a universului de audit, calificarea AI, etc.), dar și a implementării CIM. O opțiune cu efect durabil este de a include ca și cerință de competență pentru funcțiile publice de conducere „cunoștințele și capacitățile de dezvoltare a CIM”.

Astfel, toate produsele / rezultatele atinse ale Programului sunt și vor fi relevante în timp. Mai mult ca atât, unele obiective generale și / sau acțiuni din Program pot fi replicate cu siguranță în noul document de politici publice – integrarea CIM în activitate, aplicarea managementului riscurilor în procese și decizii, costificarea planurilor de acțiuni, ș.a. La fel, probabilitatea ca acestea să persiste în următoarele perioade, este maximă, fiind condiționate de cele menționate mai sus, chiar dacă durabilitatea rezultatelor, în special la capitolul CIM, este mult afectată de schimbări ale structurilor de guvernanță și organizare.

Având în vedere analiza datelor cu privire la resursele utilizate și sursele acestora, precum și aprecierea criteriilor anterioare, constatăm că nu sunt destule certitudini că resursele și capacitățile instituționale curente sunt suficiente pentru o durabilitate și eficacitate în timp a beneficiilor deja atinse.

Totuși, este relevantă și oportună consolidarea instituțională a DPCFPI, a funcției AI, cât și a coordonatorilor CIM.

Referitor la instruirea personalului din domeniul MFP, la fel, este nevoie de consolidare instituțională, și nu doar a capacităților CTIF sau altor prestatori de servicii de instruire, dar chiar la nivel de autoritate de politici (MF) astfel ca să existe o viziune consolidată, leadership și apartenență comună privind instruirea în domeniul MFP.

Unele activități ce țin de consolidare instituțională care nu s-au realizat afectează durabilitatea reformei. Astfel, crearea / impulsivarea / susținerea rețelelor profesionale noi pentru toți profesioniștii din MFP sau și a celor existente rămâne a fi necesară și actuală.

Ca rezultat al evaluării, nu putem identifica vreo inechitate prin prisma principiilor LNOB, pentru că aplicarea acestora nu era obligatorie la momentul elaborării Programului. Doar putem constata efecte durabile diferite la nivelul APC și APL, precum și între beneficiarii direcți și secundari ai Programului. Un exemplu negativ în acest sens este Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, minister responsabil de domeniul educației, care are menirea să contribuie la diminuarea inechității prin educație și să asigure încadrarea în sistemul educațional a tuturor, care au obținut 3 ani la rând pentru perioada Programului opinii de audit contrare a situațiilor financiare, ce demonstrează un nivel scăzut de organizare a CIM și a MFP în această instituție. Totodată, e de menționat că mai multe acțiuni din Program au fost orientate spre toți beneficiarii (de exemplu, instruirile).

Pornind de la obiectul documentului de politici, cât și rezultatele atinse ale acestuia, nu putem stabili exact efectele pe dimensiunile economică, socială și de mediu, sau vreo diferență dintre acestea. Totodată, CFPI se referă în ansamblu la răspunderea pentru buna guvernare în utilizarea fondurilor publice, cu efecte egale asupra domeniilor economice, sociale și de mediu, acestea fiind o prioritate în exercitarea interesului public.

3. Concluzii

În prezentul capitol se menționează unele constatări și concluzii care, în principal, vizează conținutul Programului, așa cum acesta a fost aprobat.

Obiectivele și rezultatele intervenției de politică publică au fost realizate, cu anumite excepții în special privind Obiectivul 4 „Fortificarea profesiilor din domeniul managementului finanțelor publice”, iar la Obiectivul 5 „Clarificarea rolului Inspecției financiare” s-au înregistrat progrese ne semnificative. În general, rămâne discutabilă includerea în Program a Obiectivului 5, activitatea de inspecție financiară fiind în afara sistemului CFPI.

Prin prisma **relevanței** obiectivele intervenției sunt corelate cu necesitățile beneficiarilor și reflectă nevoia de a consolida funcția de AI și de a dezvolta sistemele CIM. Indicatorii de produs (output) sunt relevanți obiectivelor specifice, iar acțiunile stabilite, în mare parte, sunt suficiente pentru a le ținti. Totodată, nu s-a asigurat o corelare bună a obiectivelor specifice cu obiectivele generale, iar rezultatele și impactul scontat nu sunt clar definite și asociate cu indicatori de rezultat și impact.

Prin prisma **consecvenței**, se constată că politica în domeniul CFPI nu a putut anticipa efectele unor reforme realizate în aceeași perioadă, cu efecte directe negative asupra capacităților de implementare a Programului. Astfel, Reforma APC de la finele anului 2017, caracterizată prin optimizarea numărului de personal și a structurii organizatorice a organelor APC, a diminuat resursele și capacitățile de personal disponibile. Ar fi fost necesară o sinergie și integrare mai bună între reforme și, totodată, o mai bună corelare a politicii CFPI cu politicile financiar-bugetare, pentru a da sistemului CFPI o dimensiune mai realistă.

Eficacitatea implementării Programului este marcată de înregistrarea rezultatelor considerabile, printre cele mai semnificative remarcând următoarele:

- *Vizibilitate mai mare și angajament sporit al Guvernului prin introducerea practicii de aprobare a Rapoartelor anuale consolidate privind sistemul CFPI prin Dispozițiile Guvernului;*
- *Perfecționarea sistemului și formatului de raportare privind CIM, dar și a conținutului raportului anual consolidat privind sistemul de CFPI;*
- *Starea mai bună a managementului financiar și raportării bugetare a Ministerelor, BS, BASS și FAOAM prin opinii mai favorabile ale Curții de Conturi în dinamică;*
- *O mai bună corelare internă prin atragerea în Consiliul CFPI a experților din varii domenii;*
- *Auditorii interni sunt obligați și își expun opinia de audit asupra CIM;*
- *Planurile anuale și strategice de AI cuprind un univers de audit în creștere, cu priorități focusate pe bază de riscuri, inclusiv cu orientare pe procesele cu riscuri sporite în domeniile financiar-contabile, patrimoniu, achiziții publice și TI;*
- *73% din subdiviziunile de audit intern dispun de PAÎC;*
- *Pilotarea de către DPCFPI a evaluării externe a calității activității de audit intern;*
- *Creșterea calității și complexității misiunilor de audit intern efectuate;*
- *Sistem național de instruire și certificare ulterioară profesională a auditorilor interni, cu abordare pe nivele de competențe, abilități și atitudini, atât teoretice, cât și practice;*
- *Sistem de instruire pentru specialiștii în finanțe publice, inclusiv achiziții publice;*

- *Servicii de suport instituțional în ținerea evidenței contabile.*

Evaluarea a constatat, în baza datelor statistice privind CFPI, îmbunătățiri semnificative a indicatorilor aferenți activității de AI, și anume: a crescut numărul SAI din sectorul public, unitățile de personal al acestora, numărul misiunilor de audit intern realizate, gradul de implementarea a recomandărilor, ponderea SAI care dispun de PAÎC. Mai modestă este evoluția indicatorilor privind CIM, unde se înregistrează descreșterea gradului de conformitate, în special la APC, fenomen datorat, în opinia evaluatorului, de restructurarea acestora, factorul politic instabil, fluctuația personalului, dar și atitudinea mai obiectivă a factorilor implicați în procesul de autoevaluare a sistemelor CIM.

Prin implementarea Programului au fost create și îmbunătățite capacitățile profesionale și instituționale cu privire la domeniile critic importante în CIM și AI. Mai cu seamă, se atestă aptitudini mai bune de planificare și performanță, gestiune a riscurilor, identificare a proceselor, precum și realizări în auditurile performanței sau chiar IT. Există entități publice demne de a fi calificate drept exemple de bune practici în domeniile respective (cum ar fi CNAS, Primăria mun. Chișinău, MF, MAI), acestea fiind antrenate și în procese de diseminare a experienței prin conferințe tematice, ședințe trimestriale, mese rotunde și seminare de instruire și mediatizare, consiliere pe grupuri profesionale informale.

Politica publică prin prisma **eficacității** este caracterizată de realizarea integrală a Obiectivului 1 „*Coordonarea dezvoltării sistemului de control financiar public intern și asigurarea consecvenței cu politicile și programele generale*”; realizarea parțială a Obiectivului 2 „*Dezvoltarea sistemelor curente CIM*”, Obiectivul 3 „*Consolidarea funcției de audit intern*” și Obiectivul 4 „*Fortificarea profesiilor din domeniul managementului finanțelor publice*”. Obiectivul 5 „*Clarificarea rolului Inspecției financiare*” a înregistrat progrese nesemnificative. Chiar dacă indicatorii de rezultat nu au fost definiți la etapa de elaborare a Programului, impactul ulterior implementării este direct atribuit rezultatelor intervenției.

Referitor la **eficiența** implementării Programului, s-a constatat că obiectivele 1 – 3 din Planul de acțiuni în mare parte au fost realizate, iar termenele de implementare a intervenției de politică publică au fost respectate, cu atingerea maximă a rezultatelor scontate.

Reforma administrației publice, caracterizată prin optimizarea numărului de personal și a structurii organizatorice a organelor APC, a fost realizată în disensiune cu reforma CFPI promovată de MF, fiind reduse astfel substanțial resursele pentru implementarea Programului. Astfel, se concluzionează că majoritatea produselor planificate au fost realizate în condițiile unor resurse disponibile insuficiente. Totuși, acestea au dus la nerealizarea unor activități/produse aferente obiectivelor 4 și 5. În principal, nu s-a implementat certificarea specialiștilor în achiziții, economie și finanțe, nu s-a implementat auditul guvernamental pe orizontală, iar rolul și funcțiile Inspecției financiare au rămas neschimbate.

Cea mai mare parte a acțiunilor de implementare a Programului (peste 80%) a fost realizată cu asistență tehnică externă. Neasigurarea resurselor (financiare, umane și de timp) suficiente pentru dezvoltarea CIM, dimensionarea SAI și motivarea, inclusiv financiară a auditorilor intern, coordonarea și armonizarea centralizată a CFPI, consolidarea capacităților specialiștilor din domeniul finanțelor publice, a dus la progrese reale mai modeste în pofida eforturilor Ministerului Finanțelor (DPCFPI) de perfecționare și dezvoltare a cadrului de reglementare a

domeniului și de intensificare a activităților de mediatizare și instruire orientate spre formare de capacități și dezvoltare a mediului instituțional.

Din motivul presiunii de lucru puse pe DPCFPI, condiționată de insuficiența numărului personalului comparativ cu sarcinile sale ordinare și cele suplimentare legate de implementarea proiectelor externe, a fost afectată capacitatea de a asimila integral asistența externă în perioada de implementare a Programului (2018-2020), activitățile continuând în anii următori (2021-2022). Același factor a contribuit la limitarea posibilității DPCFPI de a lucra în comun, în teren, cu entitățile de implementare pentru a oferi mai mult suport, dar și de a evalua componentele CFPI și a propune soluții viabile prin prisma cunoașterii problemelor.

Lipsa estimării costurilor aferente Programului și perturbării în asigurarea de resurse suficiente, neprevăderea lor expresă în bugetul bazat pe programe, a avut efecte negative asupra implementării acestuia, cât și stabilirii / monitorizării eficienței eforturilor executate. Cheltuielile totale și per unitate de produs / rezultat nu au putut fi stabilite exact de evaluator, în special pe partea de asistență externă, din motiv că nu toate datele cu privire la costurile suportate de partenerii de dezvoltare sunt disponibile Ministerului Finanțelor.

În privința **impactului** înregistrat de la implementarea Programului, evaluarea a concluzionat că intervenția de politică publică a avut ca impact sigur schimbări în cadrul entităților publice beneficiare directe ale Programului, fapt caracterizat prin îmbunătățire calitativă a situațiilor financiare consolidate ale ministerelor și rapoartelor privind executarea anuală a bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, concluzie făcută în baza opiniilor de audit extern (ale Curții de Conturi).

Privind **durabilitatea** rezultatelor PCFPI, evaluatorul constată atitudinea solicitantă din partea MF, cu un stil de asigurare a conformității normative, ce permit concluzionarea că schimbările sistemice își mențin ritmul continuu cu caracter durabil. Totuși, suportul politic și asigurarea resurselor sunt critic importante pentru succesul reformei. Astfel, gradul de implementare a Programului a fost influențat de faptul că reforma CFPI a fost privită ca o politică ce ține exclusiv de domeniul de competență a MF, și nu ca un document inter-sectorial cu o arie vastă de cuprindere și antrenare de entități.

În baza concluziilor evaluării ex-post, se conturează următoarele probleme aferente domeniul CFPI:

- Controlul Intern Managerial nu își atinge obiectivele în condițiile unui interes limitat și unei asumări slabe a răspunderii de către nivelele superioare de management, unor proceduri interne insuficiente, sisteme de management al performanțelor și al riscurilor slab dezvoltate, precum și ofertei limitate de specialiști competenți în finanțe publice.
- Audit Intern, în mare parte, nu dispune de competențe și capacități suficiente (cantitativ și calitativ) pentru a oferi managementului un nivel așteptat de asigurare și consiliere;
- Politicile de intervenție în domeniul CFPI dispun de o coordonare și coerență slabă cu reformele guvernamentale conexe, în special Reforma administrației publice și Reforma managementului finanțelor publice. Reforma CFPI (mai cu seamă CIM) este în continuare percepută ca o reformă tehnică a MF, și nu ca o reformă intersectorială de management.

Pentru abordarea problemelor menționate, perioada de implementare de 3 ani este, cu certitudine, una insuficientă pentru realizarea acțiunilor, atingerea rezultatelor cu o asimilare efectivă și asigurare a durabilității unor cicluri complete repetitive de „Plan – Do – Check – Act”.

Evaluarea ex-post a Programului, în forma sa efectuată care a implicat un amalgam de actori implicați, va servi cu siguranță drept bază solidă pentru o analiză ex-ante a CFPI și elaborarea unui nou program de dezvoltare pe termen mediu a acestuia.

4. Recomandări

În rezultatul evaluării ex-post a implementării Programului, se recomandă modificarea și continuarea intervenției de politică publică revăzută. Aceasta deoarece intervenția de politică publică își atinge majoritatea obiectivelor, dar sunt necesare anumite amendamente în ceea ce privește abordarea instituțională / managerială, finanțarea bugetară sau se pot structura modalități alternative, mai cost-eficiente de acoperire a anumitor grupuri vulnerabile ale populației.

Astfel, pentru perioada viitoare, se recomandă la etapa de elaborare a documentului de politică publică de a efectua o analiză ex-ante calitativă, de a constitui un cadru logic temeinic, de a stabili indicatori maturi de rezultat și impact, realizarea cărora să fie susținută de o analiză amplă a resurselor și costurilor. Pentru a facilita acest proces se recomandă utilizarea Modelului resurse – produse, precum și analiza prezentată în Rapoartele anuale consolidate (recente) privind CFPI elaborate de către MF. Evaluarea ex-post a propus un cadru logic posibil al Programului, care ar putea fi un punct de pornire pentru elaborarea noului Program.

În continuare, este de subliniat că doar în condițiile asigurării resurselor necesare la nivel de CIM, AI și DPCFPI, va fi posibil un progres real. Aceasta cuprinde atât aspectul cantitativ (referitor la numărul de personal), cât și calitativ (referitor la capacitatea profesională), ambele fiind strâns legate de motivarea financiară adecvată a acestor funcții similare funcțiilor manageriale din punct de vedere a complexității sarcinilor, competențelor și responsabilităților.

Totodată, ar fi oportună o corelare internă mai bună a politicii CFPI cu politicile financiar-bugetare, a actorilor ce participă la acestea, pentru a da sistemului CFPI o dimensiune mai realistă și a sesiza o valoare adăugată a acestuia.

Perioada implementării Programului ar trebui să fie una mai mare, suportul politic și vizibilitatea – sporită pentru atingerea rezultatelor unei politici de asemenea anvergură.

În special, pentru asigurarea impactului și durabilității politicilor publice promovate de MF în domeniul CFPI, se recomandă următoarele:

- *De a examina problemele în domeniul CFPI (CIM+AI+DPCFPI) și de a stabili cauzele reale ale acestora;*
- *De a stabili obiective generale și specifice prin prisma criteriilor SMART, monitorizarea cărora să fie realizată în baza unor indicatori de resurse, produs, rezultat și impact relevanți;*
- *De a identifica scenarii de implementare și riscurile aferente;*
- *De a identifica acțiuni consecvente și relevante realizării obiectivelor și de a stabili o perioadă rezonabil de suficientă pentru implementare (5 ani);*
- *De a evalua costurile reale ale implementării unui nou Program, de a stabili sursele de finanțare ale acestora, precum și de a asigura alocarea resurselor în baza estimărilor efectuate;*
- *De a integra efectiv și coordona (reforma) CFPI în (reforma) MFP și în guvernanta internă / stilul de administrație;*
- *De a obține suportul politic și sinergia necesară pentru implementarea reformei CFPI;*
- *De a asigura vizibilitatea cuvenită domeniului CFPI;*

- *De a îmbunătăți mecanismele de monitorizare a reformei din partea MF;*
- *De a consolida capacitățile auditului intern, inclusiv prin punerea în aplicare a formelor alternative de audit intern;*
- *De a consolida procedurile și instrumentele de control și de a le integra în practicile decizionale zilnice.*

Anexe

Anexa 1. Matricea de evaluare a Programului și a Planului de Acțiuni pentru anii 2018 – 2021

Nr.	Denumirea acțiunii	Indicatori de evaluare	Grad de realizare
Obiectivul I. Coordonarea dezvoltării sistemului de control financiar public intern și asigurarea consecvenței cu politicile și programele generale			
1.	Revizuirea rolului, a atribuțiilor și componenței Consiliului controlului financiar public intern	Regulament al Consiliului controlului financiar public intern revizuit și aprobat	Realizat integral
		Ordin de desemnare a componenței Consiliului controlului financiar public intern aprobat	Realizat integral
2.	Consolidarea impactului și vizibilității Consiliului controlului financiar public intern	1 conferință în domeniul managementului financiar/auditului intern organizată și desfășurată	Realizat integral
		Rezultate ale activității Consiliului controlului financiar public intern publicate pe pagina web a Ministerului Finanțelor	Realizat integral
3.	Actualizarea Legii privind controlului financiar public intern conform noilor tendințe și pentru înlăturarea lacunelor identificate în sistemul actual de	Modificări și completări la Legea nr. 229 din 23 septembrie 2010 privind controlului	Realizat integral

	governanță	financiar public intern aprobate	
4.	Consolidarea platformei de cooperare și comunicare cu Curtea de Conturi, Cancelaria de Stat și alte autorități publice, parteneri de dezvoltare și proiecte în derulare	Mecanism de comunicare elaborat	Realizat integral
		1 seminar de instruire desfășurat anual în comun cu Curtea de Conturi	Realizat integral
5.	Identificarea și introducerea unui mecanism de diseminare a bunelor practici și schimb de experiență pentru facilitarea organizării și dezvoltării sistemului de control intern managerial și funcției de audit intern	Ședințe, ateliere de lucru organizate și desfășurate semestrial cu managerii entităților publice și cu auditorii interni	Realizat integral
6.	Monitorizarea sistemului de control financiar public intern	Raport elaborat	Realizat integral

Obiectivul II. Dezvoltarea sistemelor curente de control intern managerial

		Sistemul de control intern managerial evaluat în 14 entități publice	Parțial realizat
7.	Organizarea și implementarea unor exerciții pilot de evaluare a sistemelor curente de control intern managerial în cadrul entităților publice	14 rapoarte privind funcționalitatea sistemelor proprii de control intern managerial elaborate	Parțial realizat
		14 planuri privind consolidarea controlului intern managerial elaborate	Parțial realizat
8.	Consolidarea capacităților secretarilor generali de stat, secretarilor de stat și managerilor din cadrul autorităților administrației publice centrale, precum și ale autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea în domeniul controlului intern managerial	3 activități de instruire privind controlul intern managerial organizate și desfășurate	Realizat integral

9.	Revizuirea proceselor operaționale de bază	1 seminar de instruire privind documentarea proceselor organizat și desfășurat	Realizat integral
		100% de procese de bază identificate, descrise și/sau revizuite	Parțial realizat
10.	Elaborarea unui model de planificare a performanțelor bazate pe riscuri	1 seminar de instruire privind managementul riscurilor organizat și desfășurat	Realizat integral
		Mecanism de planificare funcțional	Parțial realizat
11.	Consolidarea capacităților serviciilor financiare în dezvoltarea sistemelor curente de control intern managerial	1 seminar de instruire/atelier de lucru, organizat și desfășurat cu serviciile financiare	Realizat integral
		Rețea a specialiștilor practicieni din serviciile financiare creată	Parțial realizat
		100% de procese de bază aferente serviciului financiar documentate și revizuite	Parțial realizat
12.	Crearea condițiilor de externalizare sau partajare a serviciilor de economie și finanțe pentru entitățile publice	1 exercițiu pilot privind acordarea serviciilor externalizate de economie și finanțe lansat	Realizat integral
		1 exercițiu pilot privind servicii partajate de economie și finanțe lansat	Nerealizat

		Cadru normativ revizuit și aprobat	Realizat integral
		Personal pentru acordarea serviciilor externalizate de economie și finanțe identificat și instruit	Realizat integral
13.	Revizuirea sistemului de autoevaluare, raportare a sistemului de control intern managerial, precum și emiterea declarației de răspundere managerială	Sistem revizuit	Realizat integral
		1 seminar de informare organizat și desfășurat	Realizat integral
		Mecanism de monitorizare și control al emiterii declarației de răspundere managerială elaborat	Realizat integral
14.	Consolidarea procedurilor de control intern managerial	Regulamentul-cadru de activitate a serviciilor financiare revizuit și aprobat	Realizat integral
		Manual de control intern managerial revizuit și publicat pe pagina web a Ministerului Finanțelor	Realizat integral
15.	Procesul de autoevaluare, raportare a sistemului de control intern managerial, precum și procesul de emitere a declarației de răspundere managerială	100% de entități vizate au elaborat Raportul privind organizarea și funcționalitatea sistemului de control intern managerial	Parțial realizat
		100 % de entități vizate au emis și au publicat declarația de răspundere managerială	Parțial realizat

16.	Raportarea activității de audit intern și funcționalității sistemului de control intern managerial	100 % din subdiviziunile de audit intern au elaborat și au prezentat raportul de activitate, inclusiv privind funcționalitatea controlului intern managerial	Parțial realizat
-----	--	--	-------------------------

Obiectivul III. Consolidarea funcției de audit intern

17.	Consolidarea funcției de audit intern în cadrul ministerelor și clarificarea ariei de aplicabilitate	Cadru normativ privind organizarea și funcționarea auditului intern revizuit și aprobat	Realizat integral
		100% de ministere dispun de subdiviziuni de audit intern suplinite cu personal	Parțial realizat
		100% de conducători ai subdiviziunilor de audit intern instruiți	Realizat integral
		100% de solicitări de consiliere realizate	Realizat integral
18.	Crearea condițiilor de externalizare sau partajare a serviciilor de audit intern pentru entitățile publice	Cadru normativ privind activitatea de audit intern revizuit și aprobat	Realizat integral
		Reglementare privind acordarea serviciilor externalizate și partajate de audit intern elaborată și aprobată	Realizat integral
		50% de personal instruit	Nerealizat

19.	Consolidarea auditului intern din sectorul public	Cerințe minime privind competența auditorilor interni revizuite	Realizat integral
		Conducători ai subdiviziunilor de audit intern instruiți și certificați	Parțial realizat
		1 seminar de mediatizare pentru manageri, aferent rolurilor și responsabilităților auditorilor interni organizat și desfășurat	Realizat integral
20.	Consolidarea procedurilor de audit intern	Standarde naționale de audit intern revizuite și aprobate	Realizat integral
		Metodologia de audit intern revizuită și aprobată	Realizat integral
21.	Crearea și punerea în aplicare a unui sistem de evaluare a subdiviziunilor de audit intern din sectorul public	Regulament privind evaluarea externă a activității de audit intern elaborat și aprobat	Realizat integral
		5 subdiviziuni de audit intern evaluate	Realizat integral
		5 rapoarte de evaluare a activității de audit intern elaborate pentru subdiviziunile de audit intern supuse evaluării	Realizat integral
22.	Elaborarea și punerea în aplicare a programelor de asigurare și îmbunătățire a calității activității de audit intern	Program elaborat/revizuit și aprobat	Parțial realizat
		100% de evaluări interne a activității de audit intern realizate	Parțial realizat

Obiectivul IV. Fortificarea profesiilor din domeniul managementului finanțelor publice

23.	Revizuirea și punerea în aplicare a sistemului de instruire și dezvoltare profesională continuă a auditorilor interni	Program de dezvoltare profesională continuă a auditorilor interni revizuit și pus în aplicare	Realizat integral
		Materiale de instruire și curriculum elaborate	Realizat integral
		10 formatori identificați și instruiți	Realizat integral
		20 de auditori interni instruiți	Parțial realizat
24.	Perfecționarea actualului sistem de certificare profesională a auditorilor interni	Regulament de certificare a auditorilor interni din sectorul public revizuit și aprobat	Realizat integral
		20 de auditori interni certificați în baza noilor prevederi/cerințe	Nerealizat
25.	Crearea și punerea în aplicare a unui sistem solid de instruire și dezvoltare profesională continuă a specialiștilor în economie și finanțe	Program de dezvoltare profesională continuă a specialiștilor în economie și finanțe elaborat și pus în aplicare	Parțial realizat
		Materiale de instruire și curriculum elaborate	Realizat integral
		10 formatori identificați și instruiți	Realizat integral
		30 de specialiști în domeniul economiei și	Realizat integral

		finanțelor instruiți	
26.	Elaborarea și punerea în aplicare a unui Program de certificare profesională a specialiștilor în domeniul finanțelor și economiei	Reglementare de certificare profesională a specialiștilor în domeniul finanțelor și economiei elaborată și aprobată	Parțial realizat
		30 de specialiști în domeniul finanțelor și economiei certificați	Nerealizat
27.	Crearea și punerea în aplicare a unui sistem solid de instruire și dezvoltare profesională continuă a specialiștilor în achiziții publice	Program de dezvoltare profesională continuă a specialiștilor în achiziții publice elaborat și pus în aplicare	Parțial realizat
		Materiale de instruire și curriculum elaborate	Realizat integral
		10 formatori identificați și instruiți	Parțial realizat
		20 de specialiști în domeniul achizițiilor publice instruiți	Realizat integral
28.	Elaborarea și punerea în aplicare a unui Program de certificare profesională a specialiștilor în domeniul achizițiilor publice	Reglementare de certificare profesională a specialiștilor în domeniul achizițiilor publice elaborată și aprobată	Parțial realizat
		20 de specialiști în domeniul achizițiilor publice certificați	Nerealizat

29.	Consolidarea relației cu mediul academic în scopul includerii/dezvoltării modulelor și programelor de instruire pentru specialiștii implicați în managementul financiar public	1 ședință de lucru cu reprezentanți ai mediului academic organizată și desfășurată anual	Realizat integral
		Mediul academic implicat în programele de dezvoltare profesională continuă a specialiștilor în managementul finanțelor publice	Parțial realizat
30.	Elaborarea unui sistem de motivare financiară și non-financiară a specialiștilor din domeniul managementului finanțelor publice, inclusiv auditorilor interni	Sistem de motivare elaborat	Parțial realizat

Obiectivul V. Clarificarea rolului Inspecției financiare

31.	Clarificarea rolului și a atribuțiilor Inspecției financiare conform recomandărilor partenerilor de dezvoltare și bunelor practici	Cadru normativ revizuit și aprobat	Parțial realizat
		Reglementare de organizare și funcționare revizuită și aprobată	Parțial realizat
32.	Crearea capacităților pentru efectuarea auditului sectorial de interes național	100% de personal instruit	Nerealizat
		Plan strategic elaborat și aprobat	Nerealizat
33.	Consolidarea capacității de investigare financiară ulterior transferării responsabilităților către organele de drept	Raport de evaluare a necesarului de instruire elaborat	Nerealizat
		100% de personal de investigare financiară transferat, instruit	Nerealizat