

Raport anual consolidat
privind controlul financiar public intern
pentru anul 2016

Elaborat:

Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova

CUPRINS

Lista abrevierilor	3
Introducere.....	4
CAPITOLUL I. Progrese în implementarea Controlului financiar public intern.....	7
CAPITOLUL II. Indicii de eficiență a Controlului financiar public intern.....	16
CAPITOLUL III. Analiză și concluzii.....	21
CAPITOLUL IV. Pașii ce urmează	24
Anexe	26

Lista abrevierilor

AI	Audit Intern
APC	Autoritate Publică Centrală
APL	Autoritate Publică Locală
CCRM	Curtea de Conturi a Republicii Moldova
CFPI	Controlul Financiar Public Intern
CNA	Centrul Național Anticorupție
CNAM	Compania Națională de Asigurări în Medicină
CNAS	Casa Națională de Asigurări Sociale
CR	Consiliul Raional
EP	Entitate Publică
IF	Inspekția Financiară
MF	Ministerul Finanțelor
MFC	Managementul Financiar și Controlul
MFP	Managementul finanțelor publice
RM	Republica Moldova
SAI	Subdiviziune de Audit Intern
SNCI	Standarde naționale de control intern în sectorul public
TI	Tehnologii Informaționale
UE	Uniunea Europeană

Introducere

Context general

Obiectivul general al Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice este de a asigura:

- alocarea eficientă și eficace a resurselor financiare publice spre activități care să contribuie la creșterea economiei și dezvoltarea RM, și
- menținerea gestiunii eficiente privind utilizarea fondurilor publice în toate domeniile și sectoarele administrației.

Legea privind controlul financiar public intern (CFPI) și Programul de dezvoltare a CFPI se referă la obiectivul al doilea și au ca scop consolidarea răspunderii manageriale pentru gestionarea optimă a resurselor publice conform obiectivelor entității, pe baza principiilor bunei guvernări, prin implementarea sistemului de management financiar și control (MFC) și a activității de audit intern (AI) în sectorul public.

Principiile bunei guvernări constau din transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate în activitatea entității publice. Acestea sunt aliniate principiilor de bază ale Reformei administrației publice în general.

Managerilor trebuie să li se atribue răspundere managerială în vederea asigurării principiilor bunei guvernări. În acest context, managerilor trebuie să li se acorde o mai mare libertate și flexibilitate cu referire la modul în care aceștia își realizează obiectivele, dar această libertate trebuie să fie echilibrată cu noțiunea de răspundere – managerii trebuie să poarte răspundere pentru conformitate, calitatea informațiilor, rezultate și impact.

Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice este la mijloc de termen de implementare, la moment aflându-se în proces de ajustare. Programul de dezvoltare a CFPI se finalizează în anul curent, iar un nou program este în proces de elaborare.

Prezentul raport este elaborat nu doar pentru a acoperi implementarea Programului de dezvoltare a CFPI pe parcursul anului 2016, ci și oferă o analiză a implementării acestuia pînă în anul 2016, precum și principalele direcții preliminare de dezvoltare pentru o nouă strategie, cuprinzînd:

- progrese în implementarea CFPI;
- indicii de eficiență a CFPI;
- analiză și concluzii;
- pașii ce urmează.

Sumar executiv

Conceptul CFPI nu trebuie privit ca o reformă tehnică a MF, ci trebuie să fie integrat și aliniat atît cu reformele administrației publice și managementului finanțelor publice, cît și cu alte reforme relevante. Mai mult ca atît, conceptul implică o schimbare radicală în cultura guvernării și gestionarea fondurilor publice.

Programul actual de dezvoltare a CFPI este unul ambițios și nu a atins pe deplin scopul general de a consolida răspunderea managerială pentru gestionarea optimă a resurselor, în conformitate cu obiectivele entității publice, pe baza principiilor buneii guvernări. Măsurile de monitorizare din cadrul programului nu au fost suficient de eficace, iar procesele de autoevaluare și raportare nu produc încă rapoarte veridice cu privire la situația actuală. Astfel, analizele efectuate de către MF denotă faptul că există spațiu de îmbunătățire.

De asemenea, informațiile reflectate în rapoartele de activitate ale CCRM și IF confirmă faptul că sistemele de autoevaluare a MFC din cadrul entităților nu funcționează după cum se intenționează și nu întodeaună reflectă situația reală. Un studiu recent al partenerilor de dezvoltare a identificat un șir de deficiențe în sistem și obstacole care împiedică dezvoltarea în continuare.

Programul de dezvoltare a CFPI pentru anii 2014-2017 a condus la elaborarea cadrului de reglementare de bază, alineat la standardele internaționale, dar implementarea celorlalte măsuri din program a încetinit în ultimii ani.

Sarcinile IF urmează a fi limitate și aduse în corelare cu necesitatea de suport la implementarea unui sistem solid de MFC și să complementeze funcția de AI, după cum este stipulat în Acordul de Asociere RM-UE.

Din perspectiva sa, MF identifică următoarele lecții principale în evoluția CFPI, care vor fi luate în considerare la elaborarea unei strategii pentru perioada anilor 2018-2020:

- implicarea mai activă a top managementului în reformă; diminuarea neînțelegerii sau interpretării ambigue a conceptului;
- crearea unei conexiuni reale dintre procesele operaționale și de suport, cu scop de diminuare a birocrăției și controlului pe hârtie, pentru servicii publice mai eficiente și eficace;
- divizarea clară a nivelelor politic și administrativ, cu o ulterioară specificare a rolurilor în sistemul de MFC ale Secretarilor de Stat – pentru autoritățile APC și Secretarilor consiliilor raionale/municipale – pentru autoritățile APL de nivelul II;
- clarificarea responsabilităților între diferite sectoare ale administrației, care să asigure verificarea și controlul necesar al acestor responsabilități;
- segregarea clară a obligațiilor și responsabilităților între diferite niveluri și subdiviziuni ale EP pentru procesele operaționale, financiar-bugetare și de suport;
- introducerea unui mecanism solid de planificare și control intern la nivelul întregii EP;
- dezvoltarea în continuare a subdiviziunilor economie și finanțe, în linie cu rolul acestora în sistemul de MFC;
- perfecționarea funcției de AI în calitate de furnizor de asigurare și consultant pentru management în ceea ce privește configurarea și funcționarea sistemelor de MFC. Identificarea unei noi modalități de organizare a SAI și activității de AI, păstrând relevanța, calitatea și actualitatea acestora;

- consolidarea profesională a personalului din principalele funcții de management financiar public.

Noul Program de dezvoltare a CFPI pe termen mediu este menit să asigure integrarea sistemului de MFC în toate procesele manageriale, precum și în procesele ciclului bugetar. Planurile și obiectivele trebuie să dispună de dimensiuni financiare.

Mai mult ca atât, o abordare mai amplă a CFPI și controalelor interne trebuie să fie asigurată, iar managementul riscurilor să fie parte constitutivă a proceselor manageriale.

Auditul intern trebuie să fie capabil să-și demonstreze utilitatea, ca un instrument pentru evaluarea eficacității sistemelor de MFC, indicarea în timp util a dificultăților și punctelor slabe, precum și elaborarea recomandărilor de îmbunătățire a proceselor.

Cu certitudine scopul final al conceptului CFPI trebuie să fie atins pe deplin în anii ce urmează. Și pentru acest scop, angajamentul top managementului, un proces clar de coordonare și o prioritizare realistă a măsurilor de implementare, este ceea ce e necesar în abordarea cu succes a obstacolelor și crearea condițiilor pentru realizarea sarcinilor publice în conformitate cu principiile bunei guvernări.

Capitolul I. Progrese în implementarea CFPI

Obiectivele Programului de dezvoltare

În decembrie 2013 Guvernul a aprobat un Program de dezvoltare a CFPI pentru anii 2014-2017, care și-a propus:

- armonizarea procedurilor de MFC, precum și de AI cu bunele practici;
- dezvoltarea sistemelor de control managerial în cadrul EP;
- consolidarea sistemului curent de evaluare și raportare a sistemului de MFC;
- consolidarea capacităților și responsabilităților direcțiilor de finanțe și economie;
- acoperirea auditului intern pentru autoritățile APL de nivelul I și II;

- orientarea funcției de audit intern spre audit de sistem/al performanței;
- consolidarea eficacității activității de audit intern;
- consolidarea cadrului normativ în domeniul CFPI;
- coordonarea și raportarea activităților cu privire la CFPI.

Răspunderea pentru implementarea acțiunilor este atribuită managerilor EP pentru domeniul de MFC, auditorilor interni pentru suport la locul de muncă, instruire și evaluare sistematică a stării de lucruri și MF pentru consolidarea cadrului normativ, suport metodologic, mediatizare și instruire.

Unele statistici pentru perioada anilor 2014-2016

Întru implementarea măsurilor din Planul de acțiuni privind dezvoltarea CFPI, conform rapoartelor recepționate de către MF, au fost atinse următoarele rezultate:

- 96 SAI create în sectorul public, dintre care 21 SAI – în APC, 25 SAI - în APL de nivelul II, 50 SAI – în alte EP; 136 auditori interni angajați, dintre care 46 dețin certificat de calificare;
- 171 misiuni de audit de sistem/performanță realizate din totalul a 382 misiuni, ceea ce constituie 45%; din 7427 recomandări acceptate de manageri 4909 au fost implementate, ceea ce constituie 66%;
- Program de dezvoltare profesională continuă a auditorilor interni, module și materiale de instruire elaborate pentru aceștia; 18 seminare de instruire pentru auditorii interni; 3 conferințe naționale anuale;
- module și materiale de instruire elaborate pentru manageri în domeniul MFC; 14 seminare de instruire pentru managerii operaționali din cadrul APC și APL de nivelul II;
- 13 APC și 18 APL de nivelul II și-au revizuit Regulamentele interne de organizare și funcționare a subdiviziunilor structurale, precum și fișele de post, prin introducerea responsabilităților specifice controlului managerial; 8 APC și 14 APL de nivelul II au descris procesele operaționale de bază; 12 APC și 12 APL de nivelul II au elaborat Registre ale riscurilor;

- Regulament-cadru de activitate a serviciilor financiare aprobat pentru APC și instituțiile subordonate acestora; 4 seminare pentru managerii operaționali; 21 APC au revizuit Regulamentele interne de organizare și funcționare ale subdiviziunilor economie și finanțe, precum și fișele de post, ținând cont de Regulamentul-cadru;
- Au fost revizuite și actualizate:
 - Codul etic al auditorului intern și Carta de audit intern;
 - Regulamentul privind certificarea auditorilor interni din sectorul public;
 - Standardele naționale de control intern în sectorul public;
 - Regulamentul privind evaluarea, raportarea sistemului de MFC și emiterea declarației privind buna guvernare;
 - Manualul de MFC și Manualul de audit intern.

De asemenea, anual APC și APL de nivelul II raportează MF cu privire la autoevaluarea sistemelor de MFC, activității de audit intern, precum și progresele înregistrate în realizarea Programului de dezvoltare a CFPI. În baza rapoartelor nominalizate MF elaborează prezentul Raport, care este prezentat atât EP, Curții de Conturi, Inspecției Financiare, cât și Guvernului RM și Comisiei economie, buget și finanțe a Parlamentului RM.

Nivelul de realizare a acțiunilor din Programul de dezvoltare a CFPI pentru anii 2014-2017 de către autoritățile APC și APL de nivelul II pentru anul 2016 este prezentat în anexa nr. 1.

Analizând informația prezentată în anexă, se observă că un set de acțiuni rămân a fi restante, îndeosebi în autoritățile APL de nivelul II. Totuși, se atestă o implicare mai activă a subdiviziunilor de audit intern comparativ cu anii precedenți în ceea ce privește îndeplinirea rolului lor de instruire, consultare și evaluare a componentelor de control managerial. De asemenea, se observă o tendință ascendentă în revizuirea și armonizarea responsabilităților subdiviziunilor economie și finanțe din cadrul APC.

Auto-evaluarea sistemului MFC de către autoritățile publice centrale

Experiența acumulată în procesul de implementare a funcției de audit intern indică faptul că aceasta se implementează mai ușor și mai repede decât un MFC deplin funcțional. În conformitate cu art.8 din Legea privind CFPI, managerul entității implementează sistemul de MFC conform SNCI, bazate pe modelul COSO, ținând cont de complexitatea și domeniul de activitate al EP.

Informația din prezentul capitol se bazează pe o autoevaluare a sistemelor curente de MFC din cadrul autorităților APC, CNAS și CNAM în anul 2016 – în total 23 EP.

Cele 16 SNCI se bazează pe bunele practici internaționale și se divizează în cinci componente: mediul de control, managementul performanțelor și riscurilor, activitățile de control, informația și comunicarea, monitorizarea și evaluarea.

Referitor la *Mediul de control*, majoritatea autorităților au raportat că dispun de Regulamente de organizare și funcționare, care includ misiunea, funcțiile, atribuțiile și sarcinile entității, precum și fișe ale postului; standardele de comportament etic și reglementările privind prevenirea fraudei și corupției sunt comunicate și respectate de către angajați.

De asemenea, o treime din EP nu dispun de programe de instruire inițială și continuă a angajaților, iar în câteva autorități, deși este promovat conceptul respectiv și conducerea autorității contribuie la dezvoltarea sistemului de MFC, importanța mediului de control nu este înțeleasă pe deplin.

Totodată, o pătrime din EP nu înregistrează în scris împuternicirile delegate, consemnate prin semnăturile delegatarului și a persoanei delegate, iar în cadrul unei autorități, nu se asigură nici delegarea împuternicirilor persoanelor competente, și nici înregistrarea în scris a acestora.

Cît privește *Managementul performanțelor și al riscurilor*, toate EP dispun de obiective strategice și operaționale, de planuri de acțiuni strategice și anuale, care includ obiective și indicatori de performanță, însă o pătrime din EP nu identifică riscurile asociate obiectivelor stabilite.

De asemenea, în cadrul a jumătate din EP raportoare nu este instituit un sistem funcțional de management al riscurilor, care ar include toate etapele necesare și anume: identificarea, evaluarea, înregistrarea, monitorizarea și raportarea riscurilor asociate obiectivelor.

Referitor la *Activitățile de control*, în cadrul a o pătrime din EP nu sunt descrise grafic / narativ procesele de bază și nici nu sunt revizuite sistematic. De asemenea, în cadrul a o treime din EP, persoanele ce ocupă posturi sensibile nu semnează câte un acord de confidențialitate sau răspundere materială și nici nu sunt periodic evaluate sau verificate.

În ceea ce privește *Informația și Comunicarea*, managerii și angajații dețin informațiile necesare pentru îndeplinirea atribuțiilor în mod econom, eficient și eficace. Totuși în unele cazuri cantitatea, calitatea, precum și sursele și destinarii informației nu sunt stabilite. Mai mult, se întâmplă că informațiile produse și transmise nu sunt corecte, clare, utile și complete. Toate EP raportoare au instituit sisteme eficiente și eficace de comunicare internă și externă, care asigură o circulație rapidă, completă și în termen a informației. Cu toate acestea, nu sunt determinate proceduri și mijloace de comunicare a neregulilor, fraudelor sau actelor de corupție, iar managerii nu comunică sarcinile și responsabilitățile de control angajaților.

Referitor la *Monitorizare*, în cadrul a jumătate din EP recomandările auditorilor externi și interni nu sunt implementate totalmente, iar o autoritate dintre acestea nu utilizează reclamațiile cetățenilor pentru identificarea și corectarea deficiențelor de control, precum și nici nu monitorizează, evaluează și perfecționează continuu sistemul de MFC.

La capitolul *Conturi, tranzacții și tehnologii informaționale*, o pătrime din autorități au raportat că transmiterea / casarea / vânzarea / darea în locațiune a mijloacelor fixe nu este aprobată de managerul EP. Două autorități raportoare nu păstrează documentația aferentă fiecărei achiziții publice, inclusiv criteriile și rezultatele deciziei. O pătrime din EP au declarat că primirea bunurilor și serviciilor achiziționate nu este verificată de către o persoană independentă de aceste procese.

Totodată, șase autorități au declarat că personalului TI îi este permis să facă modificări la fișierele de referință, iar în cadrul a trei EP accesul la programe / aplicații nu este restricționat prin parole unice (schimbate la intervale stabilite de timp). De asemenea, nu este asigurat accesul doar la programele / aplicațiile necesare îndeplinirii sarcinilor, precum și acesta nu este interzis persoanelor care nu mai activează în cadrul EP.

Auditul intern

Rolul de bază al auditului intern este de a oferi asigurare și consiliere, de a se expune asupra punctelor slabe identificate în sistemele de control, cât și de a propune recomandări de soluționare a acestora. Mai mult, auditorul intern trebuie să acorde consultanță managerilor întru gestionarea proceselor de care sunt numiți responsabili.

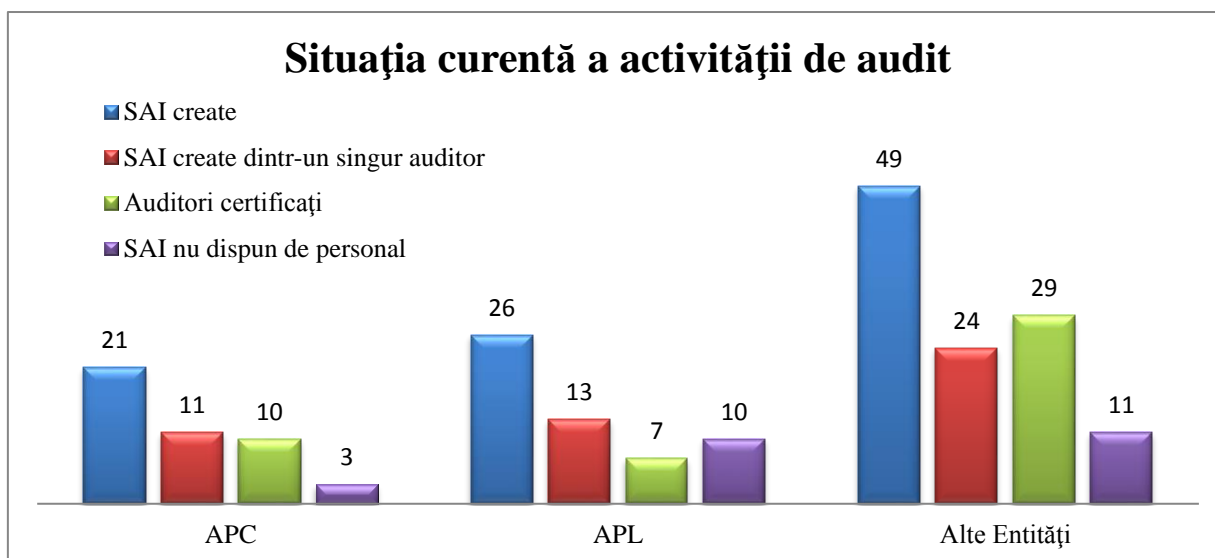
Experiența demonstrează că auditul intern are un rol pur teoretic, dacă conducătorii nu înțeleg care este rolul adevărat și avantajul acestei funcții.

Managerul EP organizează funcția de audit intern, instituind o SAI în structura organizațională a entității, dacă aceasta este autoritate a APC sau autoritate a APL de nivelul II.

Pînă în prezent, în sectorul public funcționează 72 SAI din totalul a 96 instituite în structura organizațională a EP, 24 SAI deși sunt create nu sunt suplinite cu personal.

Totodată, la moment activează 136 auditori interni, 46 auditori fiind certificați. Din totalul SAI:

- 48 SAI sunt create dintr-un singur auditor;
- 24 SAI dispun de 2 și mai mulți auditori.



Din totalul a 72 SAI funcționale, către MF nu au obligația de a raporta 7 SAI din cadrul EP, care sunt subordonate Parlamentului RM (CCRM, CEC, CNPF, SP, CNPDCP, SIS, Secretariatul Parlamentului). Din 65 SAI obligate să raporteze către MF, 10 SAI nu au prezentat rapoarte de activitate pentru anul 2016, din diverse motive (SAI recent completate cu auditori, auditorii s-au concediat, rapoartele prezentate sunt învechite). Astfel, informația ulterioară din prezentul capitol este bazată pe activitatea a 55 SAI care au prezentat rapoarte de activitate conform prevederilor art.21 din Legea privind CFPI și Regulamentului privind raportarea activității de audit intern în sectorul public.

Din 55 SAI care au raportat, 18 SAI sau 33 % nu dispun de conducător desemnat. Efectivul incomplet sau insuficient al SAI cauzează dificultăți în realizarea eficientă a activității de audit intern, diminuând calitatea acesteia.

Totodată, există SAI, care pe lângă sarcinile de audit intern, indicate în fișa postului, desfășoară sarcini suplimentare. Astfel, 4 SAI, pe lângă sarcinile de audit intern, se implică în activități operaționale ale entității conform indicației conducerii (CR Rîșcani, CR Cahul, CR Ungheni și Primăria mun. Bălți), ceea ce contravine art.27 din Legea privind CFPI.

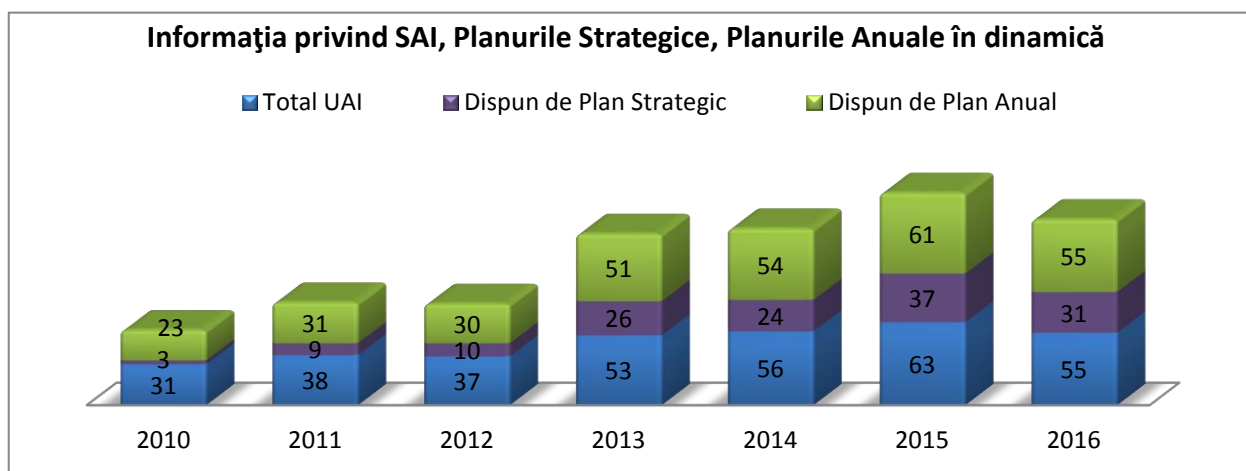
Cît privește instruirea auditorilor interni, pentru majoritatea acestora, principalul furnizor al instruirilor este MF, iar cele mai frecventate cursuri de

dezvoltare profesională au fost în domeniul AI și MFC. În mediu, 46 ore de instruire profesională au fost asigurate per auditor intern.

Cu toate că majoritatea SAI raportează că auditorii interni dispun de cunoștințe și competențe necesare pentru a-și realiza responsabilitățile, lipsa unui sistem național modern de instruire, certificare și dezvoltare profesională continuă a auditorilor interni își are impactul asupra calității activității, încrederii și imaginii profesiei.

Referitor la experiența de muncă în audit intern, 24 conducători (44% din SAI), precum și angajații a 45 SAI (82% din SAI) dispun de experiență mai mică de 4 ani.

În ceea ce privește elaborarea Planurilor strategice și Planurilor anuale ale activității de audit intern, comparativ cu anii precedenți, situația s-a îmbunătățit în dinamică. Astfel, 31 SAI sau 56% din SAI dispun de un plan strategic, iar 55 SAI sau 100% din SAI dispun de planuri anuale.



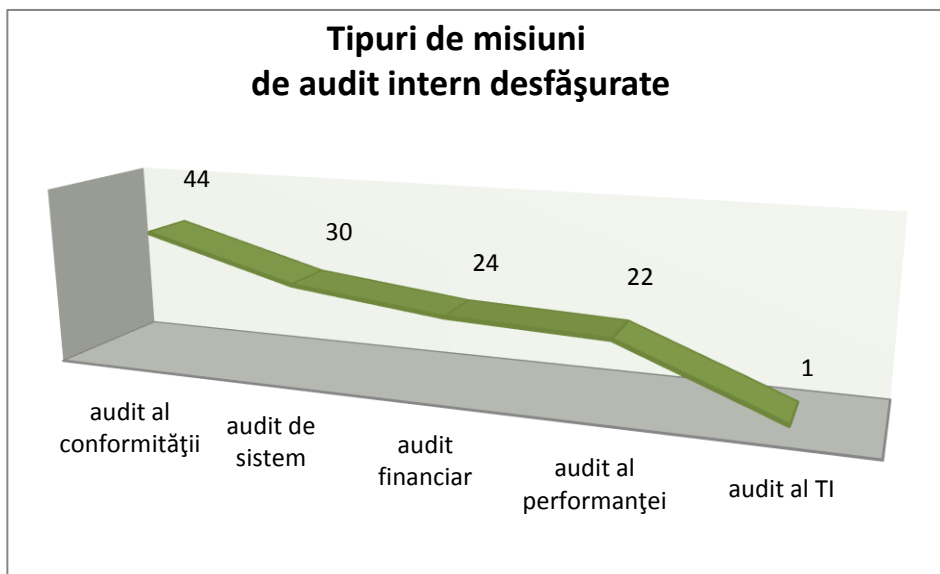
Deși conducătorul SAI trebuie să elaboreze și să pună în aplicare un Program de asigurare și îmbunătățire a calității activității de audit, doar 34 SAI sau 61% din SAI dispun de acesta.

Pentru anul 2016 SAI au planificat să realizeze 238 misiuni de asigurare și 89 misiuni de consiliere, dintre care 42 misiuni sau 12% nu au fost realizate din diverse motive (lipsa colaboratorilor, obiective nerealiste, insuficiență de timp, schimbarea conducerii, fluctuația personalului, sistarea misiunilor de audit în scopul evitării suprapunerii cu verificările CCRM și IF, implicarea auditorilor interni în misiunile - pilot de audit mixte, efectuarea misiunilor ad-hoc). Cele 285 misiuni de audit intern

au fost realizate de 116 auditori în total, ceea ce constituie în mediu 2,46 misiuni per auditor.

Activitatea auditorilor interni în mare parte se focusează pe auditele de conformitate. Totodată, comparativ cu anii precedenți se observă o creștere a numărului de misiuni de performanță, în timp ce misiunile de audit TI reprezintă încă o provocare pentru auditorii interni.

Mai mult ca atît, pe parcursul anului 2016 misiuni de conformitate au fost realizate de către 80% din SAI, misiuni de sistem - 54% din SAI, iar misiuni de



performanță - 40% din SAI.

În rezultatul fiecărei misiuni de audit, se elaborează un Raport de audit, prezentat managerului entității, precum și un Plan de acțiuni privind implementarea recomandărilor de audit.

Pentru perioada de raportare auditorii interni au oferit 2702 recomandări, dintre care au fost acceptate de către manageri 2687 recomandări.

De asemenea, pe parcursul anului de raportare:

- au fost implementate totalmente – 1735 recomandări;
- au fost implementate parțial – 546 recomandări;
- nu au fost implementate – 513 recomandări.

Conform rapoartelor SAI, recomandările nu au fost implementate din următoarele considerente:

- imperfecțiunea cadrului normativ aferent activității entității;

- lipsa și / sau insuficiența resurselor financiare și umane;
- lipsa relevanței recomandării în timp;
- lipsa voinței manageriale de a implementa recomandările de audit;
- estimarea eronată a perioadei de implementare a recomandărilor.

Concluzie

În cadrul actualului program au fost realizate o multitudine de activități pe întreg spectrul de reformare a CFPI, bazele elementare legale și instituționale fiind create.

Chiar dacă o serie de lacune mai persistă încă, acestea reprezintă un fundament solid pentru reformă și pot fi utilizate pe larg în sporirea conștientizării printre manageri și angajați a conceptului de răspundere managerială. După cum denotă statisticile, suntem încă în proces de realizare a obiectivelor stabilite.

În același timp, autoritățile raportează foarte pozitiv cu privire la implementarea MFC și dezvoltarea conceptului de răspundere managerială. Însă, după cum se observă în următoarele capitole, nu putem avea încredere totală în rezultatele autoevaluării acestora.

Încă se constată anumite carențe în utilizarea fondurilor publice, care vor fi luate în considerare la elaborarea noii strategii de dezvoltare.

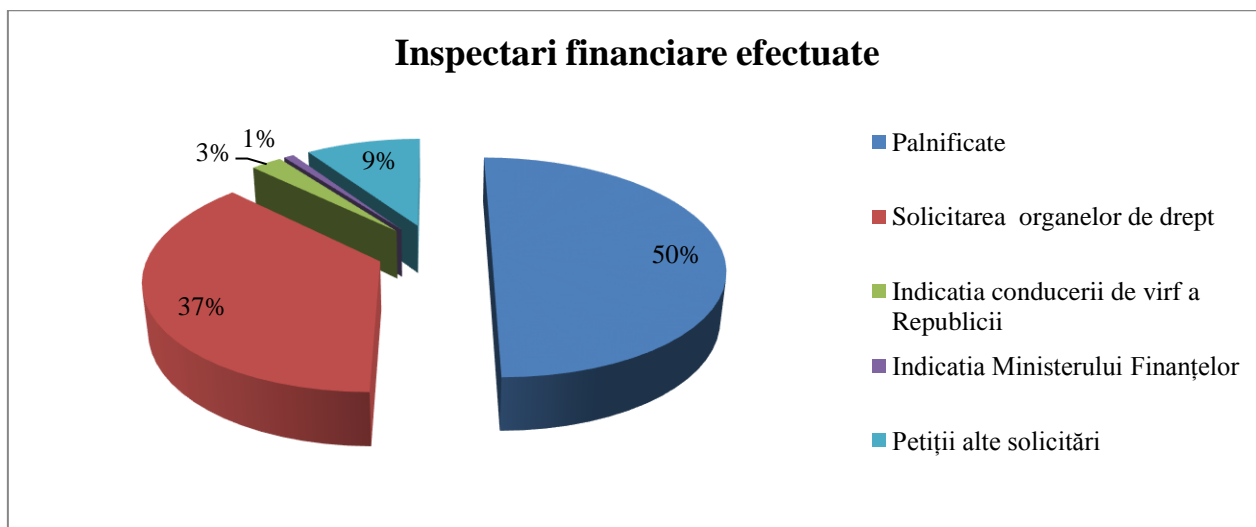
Capitolul II. Indicii de eficiență a CFPI

Inspecția Financiară

Inspecția Financiară nu face parte din conceptul CFPI, promovat de UE, și nu este prevăzut în actuala Lege privind CFPI. Totuși, sistemul tradițional de control financiar al gestionării finanțelor publice este caracterizat prin inspectări periodice efectuate de IF ca instrument al MF de asigurare a conformității.

Astfel, în anul 2016 IF a efectuat 1327 inspectări financiare, dintre care 664 au fost efectuate conform planului de activitate și 75 inspectări - în baza solicitărilor

parvenite. Totodată, în afara planului de activitate au fost efectuate 663 inspectări sau 50% din numărul total de inspectări efectuate, dintre care 492 – la solicitarea organelor de drept, ceea ce constituie o majorare considerabilă față de anii precedenți.



IF estimează mijloacele utilizate contrar destinației în sumă totală de 285,8 milioane lei (în sectorul bugetar – 165,1 milioane lei). Sumele încasate la buget ca rezultat financiar al inspectărilor sunt evaluate la 3,1 milioane lei.

Materialele a 571 inspectări au fost remise în organelor de drept. În baza acestora, 183 dosare penale au fost intentate, 36 materiale au fost respinse și 352 materiale sunt în stadiu de examinare.

IF a adoptat 826 de decizii de sancționare, fiind aplicate și încasate sancțiuni contravenționale în sumă de 812,5 mii lei. Concomitent, au fost expediate 2321 prescripții executorii și sesizări.

Auditul Extern și supravegherea parlamentară

CCRM constată, în Raportul anual asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public, publicat în luna octombrie 2016, o etapă incipientă de implementare a conceptului CFPI și neimplicarea top-managementului în asumarea responsabilităților pentru consolidarea principiilor de bună guvernare.

CCRM menționează că sistemul MFC nu este funcțional, iar conceptul de răspundere managerială nefiind pe deplin implementat.

Conducătorii EP trebuie să asigure instituirea unui sistem de management orientat spre atingerea obiectivelor și asigurarea gestionării adecvate a finanțelor publice alocate, cu eliminarea riscurilor majore și punerea accentului pe rezultate. Managerii trebuie să-și schimbe abordarea, îndepărtându-se de la o situație în care măsurile întreprinse în vederea organizării sistemului MFC sunt cel mai adesea formale și ineficiente, fiind simple consemnări pe hârtie, care nu se aplică în practică.

Astfel, CCRM a înaintat un șir de recomandări Parlamentului RM, care fiind realizate vor contribui esențial la îmbunătățirea gestiunii fondurilor publice, și anume:

- să asigure perfecționarea cadrului normativ/legal și elaborarea cadrului normativ-secundar în domeniul CFPI, care să garanteze implementarea eficientă și eficace a acestuia;
- să solicite Guvernului responsabilizarea managerilor din cadrul entităților, asumarea de către factorii decizionali a eficienței și eficacității activităților gestionate;
- să solicite Guvernului revizuirea statutului și a gradului de remunerare a personalului cu funcții de audit intern.

Parlamentul RM a constatat fragilitatea sistemelor de management și control intern și a obligat autoritățile publice centrale și locale să execute Legea privind CFPI în sensul implementării fără echivoc a răspunderii manageriale pentru funcționarea CFPI.

În același timp, Parlamentul RM a solicitat Guvernului să inițieze modificarea și completarea Legii privind CFPI cu scopul de a remedia carențele și lacunele persistente, inclusiv de a:

- extinde auditul intern asupra entităților publice autonome și a societăților comerciale cu capital de stat sau municipal,
- consolida statutul auditorului intern și ameliorează salarizarea acestei funcții.

Partenerii internaționali

Delegația UE în RM

Delegația UE la Chișinău a lansat la începutul anului 2017 un proiect în vederea identificării obstacolelor actuale pentru implementarea eficientă a CFPI. Astfel, proiectul a identificat cele mai importante opt obstacole, și anume:

1. Tonul de vîrf. Managerii fie nu sunt interesați deloc, fie sunt interesați într-un mod foarte limitat, de modul în care continuă implementarea CFPI.
2. Lipsa perspectivei strategice pentru implementare. Principalului stimulent al reformei CFPI - Consiliul CFPI, care consiliază MF pe probleme privind CFPI, îi lipsește gîndirea strategică și are un impact limitat.
3. Lucrul în surdină/în izolare. Există o lipsă de coordonare, cooperare și comunicare între actorii principali implicați în multe reforme în curs de desfășurare.
4. Reformele au nevoie de specialiști, dar oferta de specialiști este limitată. Entitățile care implementează reformele în domeniul financiar se luptă să găsească și să păstreze în timp specialiști precum auditori, contabili și manageri financiari.
5. Lipsa de înțelegere în entități și în rîndul personalului de la toate nivelurile cu privire la MFC și AI. Introducerea MFC este înțeleasă ca o reformă tehnică și nu ca o reformă de management, în timp ce AI nu este înțeles ca o legătură într-un sistem mai amplu de control intern orientat pe cît de eficient sunt gestionate riscurile și procesele din entitate.
6. Lipsa sancțiunilor legate de CFPI. Există o lipsă de instrumente / mecanisme specifice, care să tragă la răspundere funcționarii în cazul în care aceștia nu își îndeplinesc obligațiile legale.
7. Cadrul legal incomplet. Din cauza lipsei de criterii există mai multe SAI mici din 1-2 angajați. Personalul AI nu are experiență educațională și/sau profesională în domeniul finanțelor publice și al auditului.

8. Prea multe reforme în paralel. Toate reformele necesită atenție din partea conducerii și multă muncă în vederea implementării. Rezultatul este că managerii acordă altor reforme o mai mare prioritate decât reformei CFPI.

Adițional, se subliniază faptul că doi factori suplimentari, precum operațiunile de inspectare financiară și structura complexă a entităților, trebuie să fie luați în considerare la proiectarea direcțiilor de dezvoltare, deoarece aceștia pot influența încetinirea dezvoltării CFPI.

Olanda – partener bilateral

Prin intermediul Acordului de colaborare bilaterală dintre MF al RM și MF al Olandei, în luna noiembrie 2016 a fost efectuată o evaluare intermediară a Programului de dezvoltare a CFPI pentru anii 2014-2017. Evaluarea a pus accentul pe aspectele mediului intern în EP care fie favorizează, fie împiedică consolidarea răspunderii manageriale și nivelul corespunzător al dezvoltării MFC, astfel fiind constatate următoarele:

- implicarea redusă a majorității SAI în îndeplinirea rolului său consultativ privind implementarea sistemului de MFC;
- acțiunile din Program nu se iau în considerare la elaborarea planurilor de activitate a majorității SAI, menite să îmbunătățească sistemul de MFC;
- interpretarea eronată a conceptului CFPI în ministere, nu se regăsește adevăratul sens al CFPI. În acest sens, abia se vede vreo diferență între ministerele în care au avut loc misiuni pilot în MFC și în care nu;
- impactul și durabilitatea redusă a misiunilor-pilot în MFC și a rezultatelor acestora;
- delegare structurală (mai mult pe hârtie) a competențelor și responsabilităților;
- apetitul la risc și managementul riscurilor slab în cadrul entităților;
- planificare anuală dificilă din cauza incertitudinii și dependenței de finanțe (externe).

Concluzie

Capitolul respectiv indică faptul că implementarea sistemului CFPI este de fapt într-o fază de dezvoltare. Imaginea din partea IF privind utilizarea neconformă a fondurilor și încălcările identificate, rezultatele auditelor externe ale CCRM, decizia Parlamentului RM aferentă acestora, precum și analiza sistemului CFPI efectuată de partenerii externi, se consideră a fi mai sumbră decât autoevaluarea efectuată de autoritățile administrației publice.

Astfel, imaginile diferite relevă o necesitate a unei abordări mai cuprinzătoare a CFPI, corelată cu obiectivele generale ale reformei administrației publice. În același timp, această abordare trebuie să fie corelată cu standardele internaționale și bunele practici europene adaptate contextului moldovenesc.

Capitolul III. Analiză și concluzii

Conceptul CFPI nu trebuie privit ca o reformă tehnică a MF, ci trebuie să fie integrat și aliniat atât cu reformele administrației publice și managementului finanțelor publice, cât și cu alte reforme relevante domeniului. Mai mult ca atât, conceptul implică o schimbare radicală în cultura guvernării și gestionarea fondurilor publice.

După cum este menționat în capitolele anterioare, Programul actual de dezvoltare a CFPI este unul ambițios, și nu a atins scopul general de a consolida răspunderea managerială pentru gestionarea optimă a resurselor, în conformitate cu obiectivele entității publice, pe baza principiilor bunei guvernări (transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate în activitatea EP).

Măsurile de monitorizare din cadrul programului nu au fost eficace, iar procesele de autoevaluare și raportare nu produc încă rapoarte veridice cu privire la situația actuală. Astfel, analizele efectuate de către MF denotă faptul că există spațiu de îmbunătățire și dezvoltare a elementelor deja create.

Activitatea IF nu se încadrează în conceptul de CFPI. Intenția este ca aceasta să complementeze, dar să nu dubleze funcția de AI și să asigure o acoperire adecvată de control a veniturilor și cheltuielilor publice pe parcursul perioadei de tranziție.

În realitate însă, IF activează la solicitarea unor structuri, diminuând valoarea sa în dezvoltarea sistemului de MFP. Astfel, IF nu-și mai poate continua întreaga sa activitate curentă și cu aceeași abordare. Funcțiile improprii IF – care se dublează cu alte inspecții – urmează să fie transferate entităților potrivite (organele de drept, CCRM și alte inspecții, etc.)

Sarcinile IF urmează a fi limitate și aduse în corelare cu necesitatea de suport la implementarea unui sistem solid de MFC și să complementeze funcția de AI, după cum este stipulat în Acordul de Asociere RM-UE.

Din perspectiva sa, MF identifică următoarele lecții principale în evoluția CFPI, care vor constitui o bază la elaborarea unei strategii pentru perioada 2018-2020:

- implicarea mai activă a top managementului; diminuarea neînțelegerii sau interpretării ambigue a conceptului; CFPI face parte dintr-un program amplu de gestionare a finanțelor publice, care acoperă atât finanțele, cât și operațiunile la toate etapele procesului bugetar. Responsabilitatea poate fi delegată, dar nu și răspunderea, astfel fiind necesar de a asigura un bun control managerial. De asemenea, trebuie să fie create și diseminate bunele exemple naționale;
- abordarea mai amplă a conceptului cu descrierea proceselor existente într-o manieră participativă, cu registre ale riscurilor conectate cu restructurarea actuală a proceselor operaționale și de suport. Diminuarea birocrăției și controlului pe hârtie, pentru utilizarea mai eficientă și efice a resurselor și prestarea unor servicii publice adecvate;
- introducerea planificată a unei divizări clare a nivelelor politic și administrativ, urmată de consolidarea ulterioară a rolului Secretarilor de Stat și Secretarilor Consiliilor raionale / municipale – ca cel mai înalt nivel al funcționarilor publici. Definirea responsabilităților specifice MFC pentru Secretari;

- asigurarea unei mai mari libertăți și flexibilități manageriale, pentru realizarea obiectivelor. Această libertate urmează a fi echilibrată de noțiunea de răspundere – liderii fiind responsabili pentru atingerea obiectivelor, și nu doar pentru respectarea cadrului legal;
- stabilirea obiectivelor clare la toate nivelurile, bazate pe o divizare explicită a responsabilităților între diferite sectoare ale administrației publice, care să asigure verificarea și echilibrul acestora;
- segregarea clară a obligațiilor și responsabilităților între diferite niveluri și subdiviziuni ale EP pentru procesele operaționale, financiar-bugetare și de suport;
- introducerea unui mecanism solid de planificare și control intern la nivelul întregii entități;
- dezvoltarea în continuare a subdiviziunilor economie și finanțe, în conformitate cu rolul lor prevăzut în sistemul MFC; armonizarea adecvată a mecanismelor de planificare operațională și financiar-bugetară, precum și de monitorizare;
- perfecționarea funcției de AI, pentru atingerea rolului său de furnizor de asigurare și consultant pentru management în ceea ce privește funcționalitatea sistemelor MFC. Identificarea unei noi modalități de organizare a SAI și activității de AI, păstrând relevanța, calitatea și actualitatea acestora;
- dezvoltarea profesională a personalului din principalele funcții de management financiar public.

Scopul final al conceptului CFPI nu va fi atins pe deplin în anii ce urmează. Ceea ce poate fi realizat însă, este depășirea obstacolelor și crearea unor precondiții mai bune pentru realizarea sarcinilor publice în conformitate cu principiile bune guvernări.

Obiectivele viitorului Program de dezvoltare a CFPI sunt următoarele:

- sistemul de MFC trebuie să fie parte integrantă a proceselor manageriale;

- MFC trebuie să fie completamente integrat în toate procesele ciclului bugetar – de la etapa de planificare a resurselor bugetare, la executarea bugetară și monitorizarea acesteia. Planurile și obiectivele trebuie să aibă o dimensiune financiară și o legătură cu resursele necesare pentru realizarea lor;
- trebuie instituită o abordare mai amplă față de controale ce ar cuprinde, pe de o parte legalitatea și regularitatea, iar pe de altă parte eficiența, eficacitatea și economicitatea în gestionarea resurselor bugetare și prestarea serviciilor;
- dezvoltarea sistemelor financiar-contabile trebuie să continue (contabilitatea analitică și a costurilor) pentru a oferi informații mai calitative necesare luării deciziilor și monitorizarea implementării lor;
- gestionarea riscurilor trebuie să fie partea integrantă a proceselor manageriale, în general. Acest lucru implică necesitatea de a ține evidența riscurilor care pot influența atingerea obiectivelor în anumite limite de timp și cu resursele bugetare disponibile, precum și evidența costurilor aferente diminuării acestor riscuri;
- auditul intern trebuie să-și demonstreze utilitatea ca instrument de evaluare a eficacității sistemelor MFC, identificare la timp a dificultăților și punctelor slabe, precum și oferire a recomandărilor adecvate pentru îmbunătățirea sistemelor și operațiunilor.

Capitolul IV. Pașii ce urmează

Ministerul Finanțelor urmărește continuu evoluțiile pozitive, precum și lacunele existente în sistemele de MFP și CFPI. În acest sens, în mod constant se întreprind măsuri menite să asigure direcțiile durabile de dezvoltare.

Planul de activitate al Ministerului Finanțelor pentru anul 2017 acoperă o serie de acțiuni pentru a depăși lacunele în sistemele curente și a asigura continuitatea și sustenabilitatea reformelor, precum:

- actualizarea Strategiei MFP;
- elaborarea și aprobarea unei noi Strategii privind CFPI pentru anii 2018-2020;

- Hotărârea Parlamentului din luna decembrie 2016 cu privire la Raportul anual 2015 al Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public urmează a fi abordată;
- cadrul legal aferent va fi modificat, inclusiv cu criterii noi de creare a SAI, arie de activitate mai largă și posibilitatea oferirii serviciilor partajate și externalizate de audit intern și financiar-bugetare;
- inițierea unui nou proiect Twinning pentru consolidarea mediului de implementare a controlului intern și auditului intern;
- continuarea cooperării bilaterale cu MF al Olandei.

Programul de dezvoltare a CFPI pentru anii 2018-2020 se va concentra pe următoarele componente:





- o abordare nouă de implementare a sistemului și asigurarea consecvenței cu politicile și programele generale;
- dezvoltarea sistemelor curente de MFC și clarificarea rolurilor;
- consolidarea funcției și conceptului de audit intern;
- consolidarea profesiilor prin introducerea sistemului de certificare și dezvoltare profesională continuă pentru auditori interni, specialiști în finanțe și specialiști în achiziții;
- regândirea funcției de inspectare financiară.

Anexa nr. 1.**Realizarea Planului de acțiuni pentru anul 2016 de către APC**

Entitatea publică	Numărul măsurii din Planul de acțiuni																			
	1.1	1.8	1.9	1.13	1.14	1.21	1.22	1.23	1.24	1.25	2.4	2.6	3.1	3.2	5.2	5.4	6.8	8.1	8.2	9.2
MEdu																				
MF																				
MJ																				
MAI																				
MAEIE																				
MA																				
MDRC																				
MAIA																				
MTID																				
MM																				
MEco																				
MC																				
MMPSF																				
MS																				
MTS																				
MTIC																				
BNS																				
ARFC																				
BRI																				
ARM																				
AT																				
CNAS																				

Realizarea Planului de acțiuni pentru anul 2016 de către APL de nivelul II

Entitatea publică	Numărul măsurii din Planul de acțiuni																							
	1.1	1.6	1.8	1.9	1.11	1.13	1.14.	1.19	1.21	1.22	1.23	1.24	1.25	2.6	3.1	3.2	4.2	5.2	5.4	6.4	6.8	8.1	8.2	9.2
CR Anenii Noi																								
CR Basarabasca																								
CR Briceni																								
CR Cahul																								
CR Cantemir																								
CR Călărași																								
CR Căușeni																								
CR Cimișlia																								
CR Criuleni																								
CR Drochia																								
CR Dondușeni																								
CR Dubăsari																								
CR Edineț																								
CR Fălești																								
CR Florești																								
CR Glodeni																								
CR Hîncești																								
CR Ialoveni																								
CR Leova																								
CR Nisporeni																								
CR Ocnița																								
CR Orhei																								
CR Rezina																								
CR Rîșcani																								
CR Singerei																								
CR Soroca																								
CR Strășeni																								
CR Sîrdănești																								
CR Ștefan Vodă																								
CR Taraclia																								
CR Telenești																								
CR Ungheni																								
JTA Găgăuzia																								
Primăria Chișinău																								
Primăria Bălți																								

	acțiuni neimplementate
	acțiuni implementate parțial
	acțiuni implementate
	nu s-a raportat

Lista măsurilor din Planul de acțiuni privind dezvoltarea CFPI pentru anul 2016

	<i>Acțiuni prevăzute pentru APC</i>		<i>Acțiuni prevăzute pentru APL de nivelul II</i>
1.1.	Mediatizarea problemei privind responsabilitățile de control managerial și instruirea managerilor/angajaților din cadrul EP centrale, inclusiv prin suport la locul de muncă	1.1.	Mediatizarea problemei privind responsabilitățile de control managerial și instruirea managerilor/angajaților din cadrul entităților publice, inclusiv prin suport la locul de muncă
1.8.	Evaluarea sistematică a mediului de control în cadrul entităților publice	1.6.	Revizuirea regulamentelor interne de funcționare a subdiviziunilor structurale ale autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea și a fișelor de post prin introducerea responsabilităților specifice controlului managerial
1.9.	Instruirea managerilor/angajaților din cadrul EP privind managementul performanțelor și al riscurilor, inclusiv prin suport la locul de muncă	1.8.	Evaluarea sistematică a mediului de control în cadrul entităților publice
1.13.	Evaluarea sistematică a managementului performanțelor și al riscurilor în cadrul entităților publice	1.9.	Instruirea managerilor/angajaților din cadrul entităților publice privind managementul performanțelor și al riscurilor, inclusiv prin suport la locul de muncă
1.14.	Instruirea managerilor/angajaților din cadrul entităților publice privind identificarea și descrierea proceselor, inclusiv prin suport la locul de muncă	1.11.	Perfecționarea sistemelor curente de stabilire a obiectivelor și identificare, evaluare, control, monitorizare și raportare a riscurilor în cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea
1.21.	Evaluarea sistematică ulterioară a descrierii și revizuirii proceselor de bază din cadrul entităților publice (inclusiv a proceselor financiare)	1.13.	Evaluarea sistematică a managementului performanțelor și al riscurilor în cadrul entităților publice
1.22.	Evaluarea sistemelor curente de informare și comunicare internă și externă din cadrul entităților publice	1.14.	Instruirea managerilor/angajaților din cadrul EP privind identificarea și descrierea proceselor, inclusiv prin suport la locul de muncă
1.23.	Revizuirea, după caz, a sistemelor curente de informare și comunicare internă și externă din cadrul entităților publice	1.19.	Descrierea și revizuirea, după caz, a proceselor de bază din cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea (inclusiv a proceselor financiare)
1.24.	Monitorizarea continuă a sistemelor de MFC din cadrul EP	1.21.	Evaluarea sistematică ulterioară a descrierii și revizuirii proceselor de bază din cadrul entităților publice (inclusiv a proceselor financiare)
1.25.	Evaluarea sistematică a managementului financiar și controlului din cadrul entităților publice	1.22.	Evaluarea sistemelor curente de informare și comunicare internă și externă din cadrul entităților publice
2.4.	Revizuirea responsabilităților și aranjamentelor curente de management și control financiar (inclusiv de delegare a responsabilităților) ale direcțiilor economie și finanțe din cadrul organelor de specialitate ale administrației publice centrale	1.23.	Revizuirea, după caz, a sistemelor curente de informare și comunicare internă și externă din cadrul entităților publice
2.6.	Monitorizarea continuă a responsabilităților de management și control financiar în cadrul entităților publice, inclusiv: eficacitatea și eficiența operațiunilor; conformitatea cu cadrul normativ aplicabil; siguranța și optimizarea activelor și pasivelor; siguranța și integritatea informației		
3.1.	Instruirea managerilor/angajaților din cadrul EP privind procesul de autoevaluare a sistemelor curente de MFC, inclusiv prin suport la locul de muncă		

3.2.	<i>Autoevaluarea, raportarea sistemului de management financiar și control, precum și emiterea declarației privind buna guvernare</i>	1.24.	<i>Monitorizarea continuă a sistemelor de management financiar și control din cadrul entităților publice</i>
5.2.	<i>Mediatizarea în cadrul EP a rolurilor și responsabilităților auditorilor interni</i>	1.25.	<i>Evaluarea sistematică a managementului financiar și controlului din cadrul entităților publice</i>
5.4.	<i>Desfășurarea misiunilor-pilot mixte de audit intern cu participarea mai multor unități de audit intern</i>	2.6.	<i>Monitorizarea continuă a responsabilităților de MFC în cadrul EP, inclusiv: eficacitatea și eficiența operațiunilor, conformitatea cu cadrul normativ aplicabil, siguranța și optimizarea activelor și pasivelor, siguranța și integritatea informației</i>
6.8.	<i>Elaborarea rapoartelor de audit intern conform prevederilor Standardelor naționale de audit intern și Normelor metodologice de audit intern în sectorul public</i>	3.1.	<i>Instruirea managerilor/angajaților din cadrul entităților publice privind procesul de autoevaluare a sistemelor curente de management financiar și control, inclusiv prin suport la locul de muncă</i>
8.1.	<i>Organizarea și desfășurarea sistematică a ședințelor, întrunirilor, atelierelor de lucru de diseminare a bunelor practici și schimb de experiență pentru facilitarea organizării și dezvoltării sistemului de MFC în cadrul EP</i>	3.2.	<i>Autoevaluarea, raportarea sistemului de MFC, precum și emiterea declarației privind buna guvernare</i>
8.2.	<i>Organizarea și desfășurarea sistematică a ședințelor, întrunirilor, atelierelor de lucru de diseminare a bunelor practici și schimb de experiență cu conducătorii și angajații unităților de audit intern pentru facilitarea exercitării activității de audit intern</i>	4.2.	<i>Crearea și suplinirea cu personal a unităților de audit intern în cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea</i>
9.2	<i>Cooperarea și coordonarea planurilor și proiectelor de acte normative cu Curtea de Conturi</i>	5.2.	<i>Mediatizarea în cadrul entităților publice a rolurilor și responsabilităților auditorilor interni</i>
		5.4.	<i>Desfășurarea misiunilor-pilot mixte de audit intern cu participarea mai multor UAI</i>
		6.4.	<i>Instituirea unor mecanisme eficiente de monitorizare a implementării recomandărilor de audit intern în cadrul autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea</i>
		6.8.	<i>Elaborarea rapoartelor de audit intern conform prevederilor SNAI și NMAISP</i>
		8.1.	<i>Organizarea și desfășurarea sistematică a ședințelor, întrunirilor, atelierelor de lucru de diseminare a bunelor practici și schimb de experiență pentru facilitarea organizării și dezvoltării sistemului de management financiar și control în cadrul entităților publice</i>
		8.2.	<i>Organizarea și desfășurarea sistematică a ședințelor, întrunirilor, atelierelor de lucru de diseminare a bunelor practici și schimb de experiență cu conducătorii și angajații UAI pentru facilitarea exercitării activității de audit intern</i>
		9.2.	<i>Cooperarea și coordonarea planurilor și proiectelor de acte normative cu Curtea de Conturi</i>

