

Despre cum se pierde banii publici: Sinteza rapoartelor Curții de Conturi, Semestrul II, 2015

Autori:

Tatiana Savva

Chișinău, aprilie 2016

Acest studiu a fost elaborat de Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: Monitorizarea transparenței și promovarea controlului public”, implementat cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova, Programul Bună Guvernare. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Soros-Moldova sau al partenerilor acesteia.

Introducere

Una din principalele modificări în activitatea Curții de Conturi pe parcursul ultimilor doi ani a fost concentrarea eforturilor acesteia pentru realizarea auditurilor de performanță. Astfel, în 2015, Curtea de Conturi a efectuat 10 rapoarte de acest tip, dintre care 5 au fost publicate în ultimul semestru al anului 2015. Acest tip de audit oferă informații despre performanța obținută conform a trei criterii de bază: eficacitate, eficiență, și economicitate. Valoarea totală a fondurilor care au fost auditate în aceste rapoarte este de peste 1 miliard de lei.

În acest studiu am decis să analizăm aceste rapoarte, principalele constatări ale Curții de Conturi, dar și să aflăm opinia instituțiilor vizate de audit. În linii generale, autoritățile au fost invitate să-și exprime acordul total, parțial sau dezacordul față de constatările Curții de Conturi. Aceasta oferind o imagine despre cum aceste instituții vor îndeplini sau nu recomandările Curții de Conturi, la fel ca și opinia acestora despre calitatea constatărilor și recomandărilor Curții de Conturi.

Astfel HOTĂRÎREA nr.42 din 17 noiembrie 2015 cu privire la Raportul auditului performanței „Așteptările suportului oferit de Uniunea Europeană în domeniul securității frontierei de stat pot fi realizate numai în condițiile funcționării unui mecanism eficient de coordonare a asistenței externe”, descrie principalele probleme în gestiunea asistenței externe, problemele de performanță ale sistemului informațional și cât de bine au cheltuit instituțiile vizate banii acordați.

HOTĂRÎREA nr.28 din 17 iulie 2015 cu privire la Raportul auditului TI cu elemente de performanță: „Platforma guvernamentală de registre și acte permissive (PGRAP) asigură atingerea scopului propus?” descrie succesul proiectului, principalele provocări, dar și sustenabilitatea acestui sistem în condiții de austeritate bugetară.

HOTĂRÎREA nr. 49 din 22 decembrie 2015 cu privire la Raportul de audit TI „Asigură Sistemul Informațional Automatizat „Asistență Socială” protejarea activelor, integritatea datelor și funcționează eficient pentru a atinge, descrie principalele probleme la implementarea sistemului informațional, capacitățile Ministerului de a gestiona un așa instrument complex, dar și pe cât de satisfăcuți sunt utilizatorii finali ai acestui sistem.

HOTĂRÎREA nr.22 din 06 iulie 2015 privind Raportul auditului conformității executării devizului de cheltuieli la Banca Națională a Moldovei pe anii 2013-2014, dar și HOTĂRÎREA nr.32 din 5 august 2015 privind auditul situațiilor financiare ale Proiectului „Reforma învățământului în Moldova” pe anii 2013-2014, descrie cât de bine au fost cheltuiți banii din creditul oferit de către Agenția Internațională pentru Dezvoltare.

Principalele probleme constatate în aceste rapoarte țin de capacitatea slabă a funcționarilor de a face față sarcinilor de serviciu, de lipsa de ownership din cadrul ministerelor, lipsei de leadership și viziune a Miniștrilor implicați. Problema salarizării fiind laitmotivul pe parcursul ultimilor 2 ani în rapoartele CC a fost accentuată și în interviurile realizate în acest studiu.

Hotărârea nr.28 din 17 iulie 2015 cu privire la Raportul auditului TI cu elemente de performanță: „Platforma guvernamentală de registre și acte permise (PGRAP) asigură atingerea scopului propus?”

Tip audit: Audit IT cu elemente de performanță

Valoarea proiectului: 659 mii dolari SUA

Succesul proiectului: 75%

Număr de constatări: 7

Număr recomandări: 10

Nivel de executare al recomandărilor: la momentul interviului 80%

Instituții vizate: Centrul de Guvernare Electronică, Cancelaria de Stat, Î.S. „Centrul de telecomunicații speciale”, Ministerul Mediului, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, Centrul Național de Sănătate Publică, Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor

Despre raport: Platforma guvernamentală de registre și acte permise a fost creată pentru a oferi un mediu virtual pentru aproximativ 100 aplicații/ sisteme informaționale (e-servicii) de tipul registrelor și autorizațiilor, pentru instituțiile publice din țară. Costul inițial al acestei platforme (mai departe PGRAP), era estimat la 650 mii dolari, iar la momentul auditului constituia 684, 7 mii dolari, bani oferiți prin credit de către Banca Mondială, pentru dezvoltarea a 4 aplicații:

1. Serviciul de eliberare a Autorizației de folosință specială a apei;¹
2. Registrul de Stat al Controalelor;²
3. Registrul Producătorilor și Procesatorilor Produselor de Origine Animală și Vegetală;³
4. Serviciul electronic "e-Autorizație în Transport"⁴, inițial fiind selectată aplicația Programări on-line la Autoritățile publice.

Scopul acestui audit a fost să evalueze dacă aplicațiile dezvoltate sunt capabile să ofere serviciile menționate, și dacă acestea corespund necesităților utilizatorilor.

Cum a controlat CGE dezvoltarea platformei și a aplicațiilor acesteia?

Constatare: CGE ar trebui să se asigure că riscurile de nerealizare a obiectivelor-cheie de activitate sunt **încontinuu reevaluate și controlate**. Astfel, două dintre cele patru aplicații au fost livrate cu o întârziere de până la 13 luni. Mai mult, la momentul auditului nu era clar, cum extinderea termenilor de elaborare și

¹ Beneficiari ai SI: Ministerul Mediului (Inspectoratul Ecologic de Stat).

² Beneficiar al SI: Cancelaria de Stat.

³ Beneficiari al SI: Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor).

⁴ Beneficiari al SI: Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor (Agenția Națională de Transport Auto).

implementare a aplicațiilor, va influența perioada de garanție ale acestora. O altă îngrijorare a fost și faptul că nu toate aplicațiile sunt integrate cu sistemul Mpay, care ar permite plata acestor servicii online.

Reacția instituțiilor auditate: Parțial de acord. Aplicațiile realizate în cadrul acestei etape au fost construite în baza specificațiilor oferite de beneficiari. Astfel la această etapă, de calitatea consultanților antrenați în acest proces depinde calitatea specificațiilor tehnice și respectiv, calitatea serviciilor oferite ulterior cetățenilor. Două dintre aceste aplicații au fost realizate cu întârziere, Registrul Producătorilor și Procesatorilor Produselor de Origine Animală și Vegetală, din cauza că Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare, nu a evaluat corect complexitatea și timpul necesar pentru a oferi CGE specificațiile tehnice. Mai mult, odată cu apariția unui co-beneficiar (ANSA), aplicația a devenit și mai complicată din punct de vedere a gestiunii fluxurilor de informație. A doua aplicație, Serviciul de eliberare a Autorizației de folosință specială a apei, a fost efectuată cu o întârziere, de oarece, în locul aplicației inițiale care presupunea posibilitatea efectuării programărilor on line a întâlnirilor pentru toate instituțiile din cadrul clădirii Guvernului, în lipsa unui beneficiar, a fost dezvoltată, o autorizare on line, care din punct de vedere tehnic este mai complexă și comportă cheltuieli mai mari. Acordurile adiționale care au fost semnate ulterior, extind perioada de garanție cu 2 ani, termen care depășește ușor întârzierea înregistrată.

Lipsa documentării la etapa elaborării specificațiilor tehnice, a făcut ca Serviciul de eliberare a Autorizației de folosință specială a apei, să nu fie integrat cu sistemul Mpay, pentru că acest serviciu este gratis, conform legii⁵. Ceea ce nu s-a luat în considerare a fost faptul că pentru a obține această autorizare gratis, este nevoie de o altă autorizare din partea Centrului de sănătate publică, care este un serviciu contra plată. Domain Experts⁶ de la Ministerul Mediului au găsit o soluție temporară a acestei probleme, dar urmează să fie întreprinse acțiuni pentru remedierea situației.

Cum a facilitat CGE utilizarea registrelor din punct de vedere tehnic?

Constatare: Instruirea utilizatorilor PGRAP și documentația sistemului, oferite de către furnizorul externalizat în conformitate cu contractul inițial, s-au dovedit a fi insuficiente ca atare, pentru a susține dezvoltarea platformei și a aplicațiilor sale. Ca urmare, a fost achiziționată o instruire suplimentară pentru Domain Experts, măbind valoarea contractului în circumstanțe care ar fi putut fi evitate prin aplicarea de către CGE a celor mai bune practici de management al proiectului și al riscurilor. La fel este necesară actualizarea manualelor operaționale.

Reacția instituției vizate: Parțial de acord. Cererea de formare din partea instituțiilor publice a fost mai mare decât cea așteptată, și a fost nevoie de extinderea programului de la 12 la 30 de funcționari instruiți. Din păcate, deși anterior au fost trimise criteriile de cunoștințe de bază pe care aceștia trebuie să le posede pentru completarea cursului, o treime dintre cei 30, au fost depășite de volumul și complexitatea informației

⁵ <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=311611>

⁶ Un expert de domeniu, este un angajat, care poate ajuta echipa de analiză să înțeleagă ceva despre modelele emergente din rezultatele care sunt extrase din datele.

predate, iar restul nu s-au prezentat la ore. Astfel cei 12 specialiști care au fost formați, au corespuns de fapt numărului inițial planificat de a fi formați pentru gestiunea sistemelor informatice ale PGRAP. Manualele operaționale au fost actualizate.

Cum sunt definite cerințele de performanță și de calitate ale PGRAP(parte a platformei MCloud)?

Constatare: Deși au fost definite unele măsuri de performanță, forma și statutul cadrului de management al performanței existent la moment sunt incomplete și insuficiente. Astfel, Modelul de Operare, care se află în fază de proiect și testare și urmează a fi ajustat și aprobat, include doar unii indicatori de performanță și calitate, proceduri de gestiune și monitorizare a acestora, precum și metode de raportare. Această situație ar putea condiționa dispute contractuale privind performanța slabă în detrimentul beneficiarilor platformei PGRAP și a aplicațiilor sale.

Reacția instituției auditate: Parțial de acord. Indicatorii de performanță ai platformei au fost descriși în caietul de sarcini al proiectului. În acest caz mai corectă ar fi fost dacă infrastructura existentă permite garantarea performanței acestei platforme. Actualmente, cadrul bugetar existent permite doar întreținerea pe linia de plutire a acestei platforme și ale aplicațiilor existente. Din cauza lipsei de bani nu este posibilă crearea unui serviciu de asistență 24/7, la fel ca și angajarea unor specialiști IT care ar analiza cele mai dese probleme și erori de sistem. Dat fiind faptul că platforma găzduiește doar patru SI, CTS are capacitatea să gestioneze în timp util (nu mai mult de 15 minute, erorile de sistem, și nu mai mult de 4 ore erori tehnice), dar pe viitor, aceste servicii vor trebui plătite. În viitor, deciziile bugetare ar trebui făcute în așa mod ca acestea să nu afecteze funcționarea PGARP.

Cum este gestionată securitatea sistemului de aplicații bazate pe PGRAP(parte a platformei MCloud)?

Constatare: Deși tehnologia "cloud computing" (nor informațional) și serviciile obținute prin această tehnologie pot aduce beneficii semnificative prin scalabilitatea și flexibilitatea resurselor, o concentrație de date într-o singură locație sporește potențialul risc pentru confidențialitatea, integritatea și disponibilitatea lor.

Reacția instituției vizate: Parțial de acord. Principala provocare o constituie avizul negativ al MTIC la acest subiect și prevederile legale care sunt depășite. Astfel legea cu privire la registre adoptată în 2007, și prevederile de securitate care corespund realităților anului 2004, nu numai că sunt depășite, dar și nu permit dezvoltarea e-serviciilor în ritmul necesar. Astfel este necesară actualizarea cadrului legal.

Cum sunt gestionate mecanismele de back-up al datelor și de recuperare după dezastre pentru PGRAP și aplicațiile bazate pe aceasta(parte a platformei MCloud)?

În prezent, serviciile disponibile de copii de rezervă ale datelor și de recuperare în caz de dezastru pentru deținătorii aplicațiilor existente bazate pe PGRAP oferă protecție necorespunzătoare a datelor, pun în pericol

continuitatea serviciului și ar putea afecta capacitatea beneficiarilor de a se conforma cu responsabilitățile legale. Ca o consecință a acestui fapt, riscurile pentru prestarea serviciilor sunt sporite.

Reacția instituției vizate: De acord. Una din calitățile de bază ale unui sistem informațional este capacitatea sistemului de a prelua sarcinile în cazul defectării uneia dintre componente (redundanța sistemului). Iată de ce CGE împreună cu CTS au creat un sistem de asigurare a datelor în caz de dezastre pe alte două servere de rezervă.

Concluzie

Unul din principalele instrumente de reformă ale administrației publice centrale este crearea serviciilor electronice, care pot fi disponibile în orice moment utilizatorului. Odată cu implementarea acestui proiect, a fost creată cu succes o platformă pentru a găzdui peste 100 de aplicații, registre și autorizări pentru buna funcționare a instituțiilor publice.

Principalele provocări în implementarea acestui tip de proiecte constă în descrierea foarte exactă și tehnică a rezultatului aplicației, de resursele umane implicate la toate etapele de creare și gestiune a sistemului și de sustenabilitatea financiară a sistemului. Economisirea banilor la întreținerea sistemelor, nu numai că nu valorifică posibilitățile acestuia, dar pune în pericol buna funcționare a acestuia. La fel este necesar să facem o evaluare a costurilor de gestiune a acestor tip de platforme, iar în cazul în care o companie privată ar avea resursele să o facă să i se permită acest lucru. Cadru legal actual prevede că lucrările de întreținere și reparație vor fi oferite exclusiv CTS. Unul din riscurile identificate de către CGE a fost capacitatea funcționarilor de a lucra cu acest sistem și de a genera produse informaționale. Experiența a arătat că odată create aceste capacități, funcționarii au ales să plece în proiecte private, unde salariile sunt mai atractive.

Hotărârea: Hotărârea nr.22 din 06 iulie 2015 privind Raportul auditului conformității executării devizului de cheltuieli la Banca Națională a Moldovei pe anii 2013-2014

Tip audit: Audit de conformitate

Număr de constatări: 5

Număr recomandări: 7

Nivel de executare al recomandărilor la momentul interviului: 80%

Valoarea bunurilor auditate: 998 milioane lei

Riscuri identificate: Riscuri de înstrăinare a bunurilor neînregistrate: 3 terenuri (3.4 ha adiacente bazelor de odihnă), neînregistrarea terenului adiacent și a clădirii BNM (1.2 milioane lei).

Instituții vizate: Banca Națională a Moldovei

Despre ce este acest raport. Acest raport a fost unul realizat de către Curtea de Conturi și analizează cât de corect au fost cheltuiți banii publici, acordați de Parlament BNM prin Legea Bugetului de Stat în 2013 și 2014.

Principalele constatări: Principalele constatări care au fost formulate de Curtea de Conturi în acest raport țin de delimitarea cheltuielilor administrative, retribuirea muncii (salarizarea, statele de personal, organigramă), creditarea angajaților BNM, și gestiunea patrimoniului at în folosință. Astfel delimitarea cheltuielilor administrative (salarizare, dezvoltare, instruire) de cele legate de activitatea e bază a BNM, este necesară pentru a evita utilizarea fondurilor BNM pentru alte scopuri (de ex. salarii și prime).

Au fost identificate curențe ce țin de planificarea statelor de personal, dar și de evidența numărului de funcții de execuție și de conducere și modului în care sunt remunerate aceste persoane. Astfel, până la auditul realizat, nu existau proceduri foarte clare privind structura organizatorică, subdiviziunilor, numărul de personal, acesta fiind aprobat prin deciziile Consiliului de Administrație BNM.

O altă constatare este și cea despre creditarea angajaților BNM la rate preferențiale (0.5% anual), care a permis abuzuri din partea mai multor angajați cu funcții de conducere din cadrul instituției. Astfel Curtea de Conturi recomandă, revizuirea cadrului legal, dar și a reglementărilor Consiliului de administrație, care aprobă aceste credite.

Constatarea ține de gestiunea bazelor de odihnă care sunt în gestiunea BNM, și se referă la eficientizarea cheltuielilor pentru întreținerea acestora. Tot la capitolul acesta au fost identificate iregularități, BNM neînregistrând la organul cadastral teritorial a drepturilor patrimoniale asupra unui imobil (cu valoarea de bilanț de 1,2 mil. lei), a 3 construcții auxiliare (1,5 mil. lei), iar 3 terenuri cu suprafața de 3,43 ha nu au fost evaluate și nici raportate în bilanțul contabil.

Poziția BNM: Parțial de acord. În interviurile realizate cu reprezentanții BNM ei recunosc aportul auditurilor Curții de Conturi la îmbunătățirea managementului instituției. Prin Hotărârea Consiliului de Administrație al BNM nr221 din 20 august 2015, s-a luat act de Hotărârea nr.22 din 06 iulie 2015 privind Raportul auditului conformității executării devizului de cheltuieli la Banca Națională a Moldovei pe anii 2013-2014, și aprobat un Plan de acțiuni pentru implementarea recomandărilor înaintate. În 18 februarie 2016, membrilor Comitetului Executiv le-a fost prezentat un raport de monitorizare a realizării Planului de acțiuni. Astfel 85% din recomandările înaintate au fost îndeplinite.

În același timp, reprezentanții BNM vin cu solicitarea de a formula cât mai exact constatările din rapoartele sale, care pot fi interpretate, și mai mult pot duce la formularea greșită sau inexactă a recomandărilor. ***Mai mult, ar fi util ca în rapoartele de audit să fie recunoscute acțiunile întreprinse de instituție, pentru remediere unor situații înaintea sau pe parcursul misiunii de audit.*** Un exemplu în acest sens a constituit-o constatarea privind cadrul regulator intern privind salarizarea, modul și condițiile de stabilire și efectuare a plăților de stimulare și compensare a angajaților, care era depășită. Trebuie să menționăm faptul că în anul 2014, BNM a solicitat consultanță la acest subiect, noul sistem de remunerare și stimulare al angajaților fiind implementat din ianuarie 2015. Astfel această constatare deși corectă, la momentul publicării raportului a devenit neactuală, măsurile pentru depășirea ei au fost întreprinse înaintea auditului.

Pentru a remedia constatarea ce vizează delimitarea cheltuielilor administrative, de cele legate de activitatea de bază, BNM, a demarat modificările la cadrul legal, încă din perioada misiunii de audit, modificările fiind aprobate și publicate la trei săptămâni de la publicarea raportului Curții de Conturi. În decembrie 2015, Consiliul de supraveghere a aprobat un nou Regulament, prin care cheltuielile administrative sunt reflectate în devizul de cheltuieli separat de cele ale activității de bază.

Una din provocările cu care s-au confruntat reprezentanții BNM, dar și alte instituții publice, ține de gestiunea bazelor de odihnă. Întreținerea acestora necesită sume importante anual. Acestea fie sunt utilizate destul de puțin, fie deloc, iar posibilitatea de a presta servicii contra plată, nu este una comodă, dar nici corectă din perspectiva bunelor practici de management public. ***Astfel este necesar de a se stabili scopul acestor baze de odihnă, și dacă acesta este de a asigura odihna funcționarilor, atunci întreținerea acestor obiective trebuie asumată anual în bugetele instituțiilor.*** Dacă scopul acestor este unul comercial, atunci cea mai bună soluție este privatizarea acestora. Orice altă soluție de mijloc, va duce la utilizarea ineficientă a banilor și lipsa unei transparențe în activitatea acestora.

O altă provocare o constituie și procesul de creditare a angajaților BNM. Astfel, au fost înaintate Consiliului de Supraveghere spre consultare și vot, proiecte de modificare a regulamentelor interne, care ar acorda aceste credite, doar angajaților cu funcție de execuție. Anularea acestei prevederi, pentru toți angajații băncii, va duce la o fluctuație mai mare a cadrelor.

Concluzii:

În linii generale, acest raport de audit nu a identificat iregularități majore și riscuri majore de pierdere a banilor publici. Majoritatea constatărilor s-au aliniat măsurilor anterioare de reformă a Băncii Naționale a Moldovei, iar constatările care au identificat riscuri noi, au generat acțiuni prompte din partea BNM. Din punct de vedere instituțional, BNM este o entitate specifică, iar structura ei trebuie să ofere o flexibilitate suficientă pentru ca ea să-ți îndeplinească responsabilitățile. Iată de ce stabilirea de către Parlament a unui număr exact al personalului BNM și a organigramei, este incorect și ar duce la limitarea independenței acestei instituții. Neînregistrarea patrimoniului dat în gestiune este una din cele mai frecvente constatări din rapoartele Curții de Conturi. Această procedură este una costisitoare și care necesită o perioadă de implementare mai mare de 6 luni. La fel, este necesar ca această problemă să fie discutată la nivel de Guvern, pentru a evalua sursele financiare necesare pentru înregistrarea patrimoniului, dar și a riscurilor de pierdere ale acestora.

HOTĂRÎREA nr.42 din 17 noiembrie 2015 cu privire la Raportul auditului performanței „Așteptările suportului oferit de Uniunea Europeană în domeniul securității frontierei de stat pot fi realizate numai în condițiile funcționării unui mecanism eficient de coordonare a asistenței externe”

Tip audit: Audit de performanță

Număr de constatări: 14

Număr recomandări: 10

Nivelul de implementare al recomandărilor la momentul interviului: 95%.

Valoarea programului: 22 mil euro.

Succesul proiectului: 99.7%

Riscuri: Utilizarea ineficientă a asistenței externe, lipsa capacităților de gestiune a a asistenței externe, rezistență instituțională înaltă la reforme, incapacitatea sistemului public de a reține și întreține personalul calificat De pierdere a patrimoniului dat în gestiune – 0.9 mil lei; Risc de neîndeplinire ale angajamentelor asumate – 0,19 mil euro.

Instituții vizate: Cancelaria de Stat, Ministerul Afacerilor Interne, Departamentul Poliției de Frontieră, Biroul Migrație și Azil, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene.

Despre raport: Curtea de Conturi a efectuat auditul performanței privind asistența externă oferită RM de către UE în domeniul securității frontierei de stat în perioada anilor 2011-2015 , pentru a evalua eficiența mecanismului existent de coordonare a asistenței externe acordate RM, dar și pentru a determina în ce măsură acțiunile întreprinse de către actorii-cheie responsabili de coordonarea programelor și proiectelor în domeniul vizat au contribuit la asigurarea securității frontierei de stat. Auditul recunoaște o serie de progrese și succese ale proiectului, dar identifică și o serie de probleme ce țin de gestiunea asistenței externe, problemele ce țin de funcționalitatea sistemului informațional, dar și de gestiunea patrimoniului dat în gestiune Departamentului Poliției de Frontieră.

Constatări: Principalele concluzii ale acestui raport țin de modul de funcționare a mecanismului de asistență externă, de modul în care au fost cheltuiți banii din acest proiect și sustenabilitatea acestuia, și de modul în care este gestionat patrimoniul de către DPF.

Astfel Curtea de Conturi constată deficiențe de funcționare a cadrului instituțional și a mecanismului de coordonare a asistenței externe la nivel sectorial, în special de oarece Cancelaria de Stat, nu-și îndeplinește atribuțiile de coordonator principal asistenței externe, iar Ministerul Afacerilor Interne nu a putut crea un cadru care să asigure cooperarea și comunicarea între instituțiile subordonate. Aceste deficiențe au făcut ca asistența externă în domeniul securizării frontierei de stat să înregistreze probleme la etapa de identificare a

priorităților, de planificare a resurselor necesare realizării obiectivelor de politici, implementare și monitorizare a proiectelor/programelor de asistență externă. Problemele de planificare au făcut ca să nu fie implementat proiectul de recunoaștere facială în punctele de trecere ale frontierei

O altă constatare ține de transparența și corectitudinea repartizării resurselor financiare conform priorităților. Astfel în condițiile de austeritate bugetară din anii 2014-2015, repartizarea resurselor a fost făcută aleatoriu, nerespectând angajamentele asumate, punând în pericol implementarea proiectului. Mai mult, o serie de indicatorilor de performanță, prevăzute în cadrul Programului „SIPALRV” nu au putut fi realizați, ca urmare suspendării temporare a finanțării pentru anul 2015.

O altă constatăre ține de asigurarea sustenabilității sistemului informațional "Tetra". Curtea de Conturi accentuează imperativitatea acordării resurselor bugetare necesare pentru funcționarea acestui sistem. În 2015, din necesarul resurselor pentru întreținerea unor componente, au fost acordate doar o treime dintre acesta. Mai mult, lipsa resurselor bugetare pentru înregistrarea terenurilor unde sunt amplasate turnurile de monitorizare, pune în pericol integritatea sistemului în general

Reacția instituției vizate

Cancelaria de Stat: Parțial de acord.

Cancelaria de Stat recunoaște oportunitatea și necesitatea auditurilor Curții de Conturi. La fel recunoaște o serie de probleme ce țin de modul în care este gestionată asistența externă. În același timp, autorii auditului fac referire la Hotărârea nr. 12 privind aprobarea Regulamentului cu privire la cadrul instituțional și mecanismul de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare, care este abrogată prin Hotărârea Guvernului nr. 561 din 19.08.2015 (perioadă în care se efectua auditul, patru luni înaintea publicării raportului). Recomandările finale efectuate Cancelariei de Stat sunt irelevante, deoarece:

- 1) pentru prima recomandare: cadrul normativ prevede stabilirea termenelor pentru avizarea, examinarea și aprobarea proiectelor și programelor de asistență externă;
- 2) pentru a doua recomandare: nu mai este actuală. Nu este necesară elaborarea unui Ghid pentru procesul de coordonare a asistenței externe, deoarece procedura este suficient de detaliată în HG nr 561.

La fel ceea ce ține de rolul de formator al Cancelariei de Stat în domeniul gestiunii asistenței externe, pentru instituțiile de stat, aceste formări au avut loc la solicitarea instituțiilor vizate, însă lipsa de leadership și inițiativă a conducătorilor instituțiilor la fel ca și gradul de responsabilizare al funcționarilor din direcțiile relevante a dus la faptul că majoritatea ministerelor nu îndeplinesc prevederile legii. Mai mult, din cauza salarizării, formatorii instruiți au plecat din sistemul public, respectiv nu a putut fi valorificat transferul de capacități.

Ministerul Afacerilor Interne: Parțial de acord

Principalele probleme ce țin de gestiunea asistenței externe au fost rezolvate odată cu implementarea Hotărârii Guvernului nr. 561 din 19.08.2015. Astfel în luna februarie 2016, mecanismul de coordonare a fost descris în 2 ordine ale Ministrului, care stipulează foarte clar mecanismul de identificare a priorităților, modul în care aceste priorități sunt selectate pentru finanțare în cadrul Ministerului, cu participarea și acordul tuturor instituțiilor subordonate, comunicarea și feed-back-ul acestor instituții și negocierea acestora în cadrul MAI. La capitolul

capacității gestiunii asistenței externe, problema constă nu atât în formarea capacităților, ci în valorificarea acestora. Odată instruiți, funcționarii pleacă din sectorul public, din cauza salariilor mici.

Problemele ce țin de nerealizarea programului de recunoaștere facială țin mai mult de faptul că MTIC a decis să extindă acest proiect. Astfel în locul implementării sistemului doar în punctele de trecere a frontierei, MTIC insistă pe instalarea acestui sistem în toate direcțiile teritoriale de documentare a populației, fapt care crește costurile de implementare, dar mai ales nu constituie obiectul proiectului.

Departamentul Poliției de Frontieră: Parțial de acord.

Pe parcursul implementării proiectului SIPRALV, o serie de decizii de alocare a resurselor financiare au avut un pronunțat caracter politic. Mai mult, au fost înregistrate deficiențe de comunicare interinstituțională, care au pus în pericol modul de atragere, gestiune și implementare a resurselor financiare străine. Anii 2014 – 2015 au fost cu atât mai complicați cu cât în această perioadă pe lângă austeritate bugetară, lipsa unui Guvern funcțional a determinat alocarea aleatorie a resurselor financiare. Odată implementată Hotărârea Guvernului nr. 561 din 19.08.2015, o serie din aceste iregularități vor dispărea. Austeritatea bugetară nu ar trebui să influențeze alocările pentru întreținerea sistemelor informaționale. Argumentarea despre resursele necesare sunt bine argumentate și disponibile factorilor de decizie, cu toate acestea, doar o treime a fost alocat în 2014- 2015. Deficiențele de întreținere pot să se transforme pe viitor în cheltuieli de reparație mai mari decât resurse inițial solicitate. La fel este necesară identificarea soluțiilor pentru transmiterea terenurilor pe care sunt amplasate turnurile de monitorizare Tetra, la moment, procesul fiind îngreunat de către autoritățile publice locale, contrar înțelegerilor anterioare.

Concluzie

Acest raport de audit este unul din primele de acest tip efectuate de Curtea de Conturi, iar instituțiile vizate recunosc aportul Curții de Conturi în procesul identificării principalelor provocări cu care se confruntă instituțiile implementatoare în procesul de gestiune a proiectelor de asistență externă. Mecanismul de coordonare al asistenței externe este unul dificil, și până recent unul destul de imperfect. Aplicarea prevederilor ultimelor modificări ale cadrului legal, au rezolvat o serie de probleme identificate de audit, chiar înaintea publicării acestui raport. În același timp, instituțiile recunosc că majoritatea acestor probleme survin din cauza lipsei de capacități deoarece, personalul calificat sau instruit pleacă de cele mai multe ori din sistem din cauza salariilor mici. Cu referire la recomandările din raport, de cele mai multe ori recomandările sunt fie mult prea generale, fie nu vor contribui la rezolvarea situației de fond constatate. Iată de ce una din doleanțele instituțiilor a fost de a stabili un cadru de comunicare mai bun și mai clar la etapa de formulare ale recomandărilor sau anterior publicării raportului de audit.

HOTĂRÎREA nr. 49 din 22 decembrie 2015 cu privire la Raportul de audit TI „Asigură Sistemul Informațional Automatizat „Asistență Socială” protejarea activelor, integritatea datelor și funcționează eficient pentru a atinge

Tip audit: Audit al Tehnologiilor informaționale

Număr de constatări: 14

Număr recomandări: 10

Nivelul de implementare a recomandărilor: 60%

Valoarea programului: 1,8 mil dolari.

Succesul proiectului: 40%

Riscuri: Utilizarea ineficientă a asistenței externe, funcționalitate scăzută a sistemului, lipsa capacităților de gestiune a sistemului, incapacitatea sistemului public de a reține și întreține personalul calificat.

Instituții vizate: Ministerul Muncii Protecției sociale și familiei.

Despre raport: Sistemul Informațional Automatizat „Asistență Socială” (în continuare – SIAAS), a fost achiziționat din contul creditelor oferite de Banca Mondială, și reprezintă un sistem unic de evidență a tuturor solicitanților și beneficiarilor de asistență socială, și nu numai, alcătuit dintr-un ansamblu de mijloace software și hardware informaționale și organizaționale, sisteme de transmitere a datelor și utilizare a acestora, metode și personal destinate realizării suportului informațional pentru sistemul de asistență socială. Scopul de bază al SIAAS, așa cum a fost prevăzut de Hotărârea Guvernului nr.1356 din 03.12.2008, constă în sporirea eficienței sistemului de asistență socială atât prin oferirea unui instrument de formare continuă, cât și prin asigurarea informațională a ministerelor, altor autorități administrative centrale și autorităților administrației publice locale, precum și a personalului din sistemul de asistență socială. Versiunea inițială a SIAAS a fost lansată în producție în luna septembrie 2013 și conținea 2 module de bază: „Ajutor Social” și „Servicii Sociale”. Totodată, având în vedere faptul că în cadrul structurilor MMPSF există și alte instituții subordonate, cu domenii de activitate specifice, însă cu impact în sectorul asistență socială, cu suportul Băncii Mondiale, pe lângă cele 2 module de bază, au fost dezvoltate și integrate în SIAAS 7 module, inclusiv: „Inspekția Socială”, „CNDDCM”⁷, „Fondul Local” și „Fondul Republican”, „Plăți locale”, „Acreditare”, „Raportare și monitorizare”. Versiunea extinsă a SIAAS a fost dată în exploatare practic în luna septembrie 2015.

Constatări: În anul 2015, similar anilor precedenți (conform rezultatelor auditurilor efectuate de Curtea de Conturi în 2013 și 2014⁸), SIAAS a prezentat disfuncționalități care au condus fie la nefurnizarea de informații

⁷ Modulul Consiliului Național pentru Determinarea Dizabilității și Capacității de Muncă (în continuare – modulul „CNDDCM”).

⁸ Hotărârea Curții de Conturi nr.65 din 17.12.2013 „Privind Raportul auditului performanței „Sînt administrate eficient fondurile programelor de ajutor social și direcționate către păturile defavorizate ale populației?””; Hotărârea Curții de Conturi nr.22 din 06.05.2014 „Privind Raportul auditului operațional al Proiectului „Servicii de Sănătate și Asistență Socială” pentru perioada 2011-2013”; Hotărârea Curții de Conturi nr.6 din 27.02.2015 „Cu privire la Raportul auditului performanței „Managementul gestionării Programelor de ajutor social fiind unul funcțional, necesită îmbunătățiri continue””.

utile procesului decizional, fie la oferirea de informații incomplete/incorecte. Sistemul informațional la moment nu contribuie în totalitate la creșterea eficienței activității desfășurate de entitățile auditate și nu permite obținerea de informații, în mod operativ, care ar facilita analiza acestora, monitorizarea performanțelor și realizarea propriilor obiective. O perioadă de testare mai îndelungată și amânarea lansării sistemului ar fi eliminat majoritatea iregularităților constatate.

Totodată, MMPSF nu dispune de resurse suficiente, inclusiv umane, care ar asigura administrarea adecvată și durabilitatea SIAAS, acesta fiind dependent în prezent de consultanții Băncii Mondiale, cu care sunt încheiate contracte pe termen limitat. Mai mult, Ministerul a subestimat efortul necesar pentru gestiunea unui sistem de o așa complexitate. În aceeași ordine de idei, activitatea unor entități implicate în utilizarea Sistemului este limitată și de insuficiența tehnicii de calcul necesare (calculatoare, imprimante etc.), fapt ce ar putea afecta aplicarea corespunzătoare a SIAAS și îndeplinirea obiectivelor stabilite.

Reacția instituției vizate: Parțial de acord.

Auditul Curtii de Conturi a fost realizat la etapa imediată de posttestare a sistemului. Deși este recunoscut faptul că perioadă de testare mai mare ar fi eliminat o serie de erori de sistem, de comun acord cu donatorul, o serie din erori au fost eliminate la etapa de implementare - lansare a sistemului. Actualmente, erorile detectate de audit au fost eliminate.

Referitor la complexitatea gestiunii acestui sistem, Ministerul recunoaște problemele de capacități și resurse umane. În același timp Ministerul nu își permite decât formarea personalului existent, angajarea altor specialiști fiind practic imposibilă în condițiile de salarizare existente. Mai mult, sustenabilitatea sistemului odată expirat termenul angajării consultanților Băncii Mondiale, este un risc, în condițiile în care deși sunt formați funcționari în cadrul unităților de e-transformare, fluctuația personalului este una extrem de mare.

O altă problemă constă în faptul că utilizatorii sistemului nu sunt suficient de formați, sau capacitățile limitate nu le permit utilizarea tuturor opțiunilor sistemului. Anual sunt stabilite cursuri de formare a reprezentanților din teritoriu. Consultanții Băncii Mondiale, la fel servesc drept help desk pentru utilizatorii sistemului.

Concluzie generală:

Implementarea acestui proiect s-a confruntat cu o serie de probleme, care ar fi putut fi excluse dacă: Ministerul formula foarte clar rezultatul pe care fiecare dintre componentele sistemului trebuie să le îndeplinească. Mai mult schimbarea obiectivelor, a dus la o întârziere de peste un an a lansării acestuia. Faptul că a fost subestimată complexitatea acestui sistem a dus la situația în care, Ministerul actualmente nu poate să îl gestioneze în absența consultanților Băncii Mondiale. Capacitățile limitate ale utilizatorilor, tehnica învechită face ca acest sistem să nu poată fi valorificat în întregime. Încă odată reiterăm legătura directă dintre salarizare și capacitatea funcționarilor din sistemul public. Chiar dacă aceștia sunt instruiți, 70% dintre ei aleg să plece în sectorul privat, unde gradul de salarizare este mai înalt.

HOTĂRÎREA nr.32 din 5 august 2015 privind auditul situațiilor financiare ale Proiectului „Reforma învățământului în Moldova” pe anii 2013-2014

Tip audit: Audit de conformitate

Număr de constatări: 1

Număr recomandări: 2

Nivelul de implementare a recomandărilor: 90%

Valoarea programului: 40 mil dolari.

Succesul proiectului: 85%

Riscuri: Planificarea defectuoasă a acțiunilor, riscul de nevalorificare a resurselor externe (5.7 mil dolari), risc de neîndeplinire a angajamentelor.

Instituții vizate: Ministerului Educației, Banca Mondială (conform Acordului de finanțare din 07.02.2013), Ministerul Finanțelor, Parlamentul și Guvernul Republicii Moldova

Despre raport: Proiectul „Reforma învățământului în Moldova” este implementat de către Ministerul Educației și include 3 Componente intercorelate, prin definirea cadrului de rezultate care costă 40 milioane de dolari, bani contractați de Guvern din Partea Agenției Internaționale pentru Dezvoltare. Creditul este acordat pe o perioadă de rambursare de 25 de ani, cu termenul de grație de 5 ani și rata dobânzii, începând cu 15 mai 2018, de 1,65% anual, iar începând cu 15 mai 2028 – de 3,35% anual. Obiectivul Proiectului constă în consolidarea calității învățământului, cu susținerea concomitentă a reformelor de eficiență în curs de implementare în sectorul educației. Curtea de Conturi a evaluat corectitudinea cheltuirii banilor în acest proiect pe fiecare dintre componentele proiectului.

Constatări: Opinia de audit referitor la regularitatea și conformitatea utilizării banilor din proiect este una fără rezerve. În același timp, o serie de probleme au fost identificate la etapa de implementare pe unele componente. Ministerul nu a putut crea un cadru pentru realizarea obiectivelor de reformă a sistemului vocațional tehnic, din cauza lipsei de coordonare a actorilor responsabili. Astfel deși au fost asumate angajamente de a crea metodologiile de studiu pentru toate direcțiile ale sectorului VET, adaptarea la standardele comunitare, aceste acțiuni nu au fost realizate din cauza lipsei de leadership a Ministerului în această problemă, dar și lipsei de interes a instituțiilor vizate. Lipsa controlului intern din cadrul Ministerului a făcut ca această problemă să nu fie conștientizată decât prea târziu.

Reacția instituției vizate: Parțial de acord.

Ministerul nu a putut realiza indicatorii stabiliți pentru că s-a confruntat cu lipsa de comunicare din partea Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, la fel ca și Agenția de Ocupare a forței de muncă la etapa identificării sectoarelor prioritare și a cererilor angajatorilor față de sectorul VET. În același timp aceste obiective au rămas să fie implementate în perioada următoare a proiectului.

Concluzie generală:

Lipsa de leadership în cadrul Ministerului pune în pericol implementarea reformelor primordiale pentru țara noastră. Dialogul politic ar trebui construit astfel ca toate instituțiile relevante să fie implicate cu stricta delimitare al rolului lor. La fel est necesară o monitorizare mai bună a implementării proiectului atât la nivel intern, prin implementarea mecanismelor de control intern, dar și extern, din partea Guvernului și Parlamentului.

Concluzii

Deși Curtea de Conturi menționează în unele rapoarte despre progresele făcute de către instituțiile auditate, este important ca pe viitor, în toate rapoartele sale de audit, Curtea să recunoască într-un paragraf separat care sunt acțiunile întreprinse de autorități pe parcursul misiunii de audit pentru a remedia situația. Acest lucru ar contribui la îmbunătățirea relațiilor dintre auditor și auditați, dar și la o mai mare deschidere a instituțiilor vizate

Instituțiile la rândul lor recunosc că majoritatea iregularităților și lipsa de performanțe în unele domenii este condiționată de nivelul mic de salarizare în sistemul public. Astfel chiar dacă pe parcursul ultimilor ani, mai ales în proiectele de asistență externă au fost instruiți peste 300 de formatori și funcționari, aceștia nu rămân în sistemul public, ba mai mult, circa 90% din totalul personalului instruit pleacă din cauza motivațiilor financiare și non financiare mici.

O altă problemă ține de mecanismul de gestiune a asistenței externe. Astfel, coordonarea asistenței externe pe parcursul ultimilor doi ani a înregistrat o serie de carențe, în mare parte din cauza instabilității politice, dar și de oarece unele Ministerele beneficiare nu au putut coordona la nivel sectorial aceste intervenții. Acest lucru s-a datorat fie lipsei de capacități, fie lipsei de ownership în cadrul instituțiilor administrației centrale. Mai mult, lipsa de comunicare dintre beneficiarii direcți și unele Ministerere, a făcut ca o serie de decizii bugetare să fie luate pe criterii politice.

Una din principalele provocări ale sistemului public ține și de moștenirea istorică ale bazelor de odihnă pentru funcționari pe care acestea le dețin. Eficientizarea cheltuielilor și prestarea serviciilor contra cost este una din recomandările Curții de Conturi, însă instituțiile sunt de părere că acestea ar trebui privatizate. Gestiunea acestor baze de odihnă impune costuri adiționale, iar ele nu sunt tocmai populare în rândul funcționarilor publici. În cazul în care Guvernul decide păstrarea acestora, costurile de întreținere ar trebui și ele asumate și acoperite din buget.

Calitatea și performanța sistemelor informaționale implementate până în acest moment (SIASS, TETRA; PGARP) este direct legată de resursele umane implicate în gestiunea acestora și care utilizează rezultatul final al acestora. Astfel pentru toate proiectele auditate, sistemul public nu poate asigura numărul necesar de profesioniști pentru a crea, gestiona și utiliza aceste sisteme. Principala cauză este din nou gradul scăzut de salarizare al acestora.

La fel performanța este direct legată de criteriile tehnice pe care consultantul le-a formulat la etapa de implementare a proiectului. Mai mult de jumătate din modificările funcționale ale produselor finale au fost efectuate fie contra cost, fie cu depășirea de până la 13 luni a termenilor de livrare a produselor. Acest lucru s-a întâmplat pentru că consultantul din cadrul instituțiilor responsabile, nu a putut să formuleze corect specificațiile tehnice ale produsului.

Un lucru nu mai puțin important, este ca eficientizarea cheltuielilor să nu fie de fapt o simplă reducere ale acestora. O poziție comună enunțată de către Centrul pentru Guvernare electronică, Ministerul Afacerilor

Interne, Departamentul Poliție de Frontieră, Serviciul Vamal de Stat, Banca Națională a Moldovei, MMPFS, a fost cu referire la cheltuielile de întreținere ale sistemelor informaționale. Practic pentru toate sistemele informaționale active, dar și platforma PGARP, au fost acordați doar o cincime din necesarul de fonduri, din cauza austerității bugetare. Acest lucru afectează în mod direct performanța sistemelor, dar și a serviciului public final.

Cu referire la Curtea de Conturi Instituțiile vizate recunosc importanța auditurilor și a activității acestora, și deși de cele mai multe ori nu este discutată perioada auditului, prezența auditorilor nu le perturbază activitatea. La fel instituțiile recunosc că în activitatea de audit, au fost identificate riscuri, care înlăturate au adus o plus valoare mai mare decât cele din constatările raportului de audit. Calitatea constatărilor și recomandărilor este un subiect sensibil, în cadrul acestor rapoarte cel puțin 20% devenind neactuale la momentul publicării Hotărârii.