



CURTEA DE CONTURI A REPUBLICII MOLDOVA



Auditul performanței
asupra activității unităților de coordonare,
implementare și monitorizare a proiectelor
finanțate prin asistență externă
și utilizării resurselor financiare alocate

DIRECȚIA AUDIT AL PERFORMANȚEI



SCOPUL AUDITULUI PERFORMANȚEI



Scopul misiunii:

Evaluarea performanțelor activității entităților implicate în procesul de gestionare a asistenței externe, cu oferirea de analize/perspective și recomandări de îmbunătățire în implementarea politicilor publice.





ÎNTREBĂRI DE AUDIT

Întrebarea generală de audit:

Crearea, supraveghere și controlul activității unităților de coordonare, implementare și monitorizare a proiectelor finanțate prin asistență externă asigură un management transparent și eficient în vederea realizării obiectivelor setate la etapa de programare ?

Întrebările specifice:

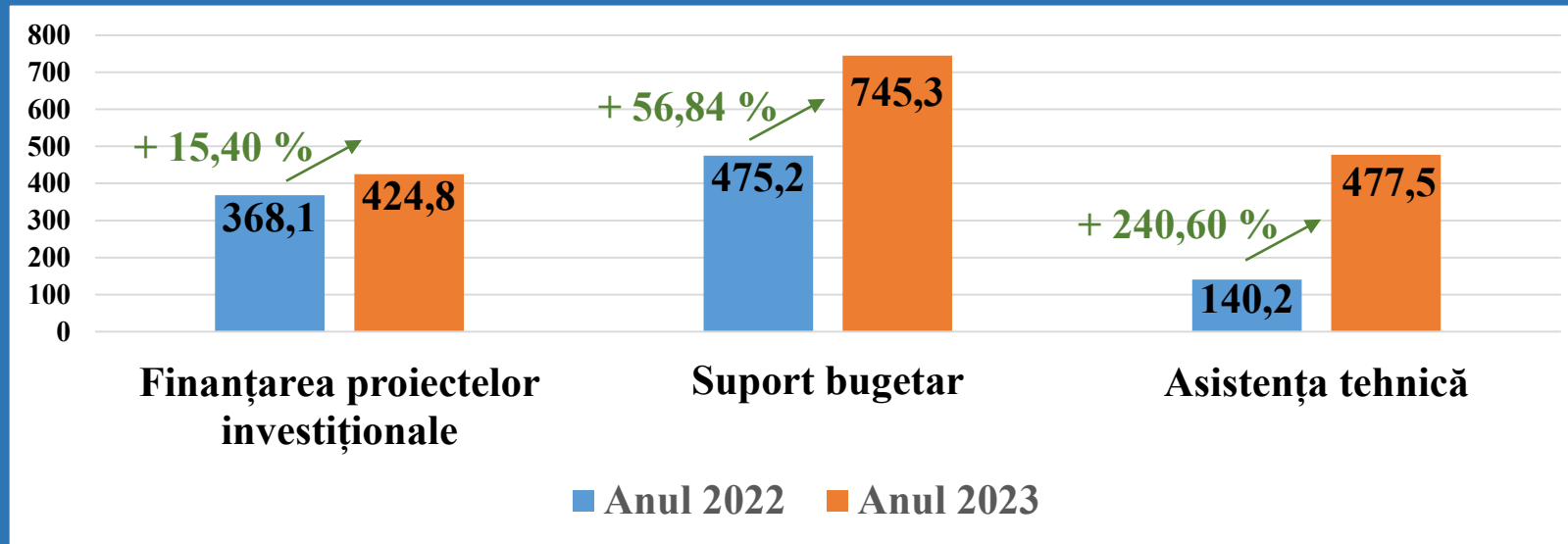
- ❖ **Documentele de politici (strategiile și politicile publice naționale), precum și cadrul de reglementare conțin obiective clar delimitate pentru fiecare parte implicată ?**
- ❖ **Obiectivele setate la etapa de programare, pentru unitățile de implementare a proiectelor finanțate prin asistență externă, au fost realizate ?**





VOLUMUL ASISTENȚEI EXTERNE

VOLUMUL ASISTENȚEI EXTERNE DEBURSATE ÎN ANII 2022-2023 (MIL. EURO)

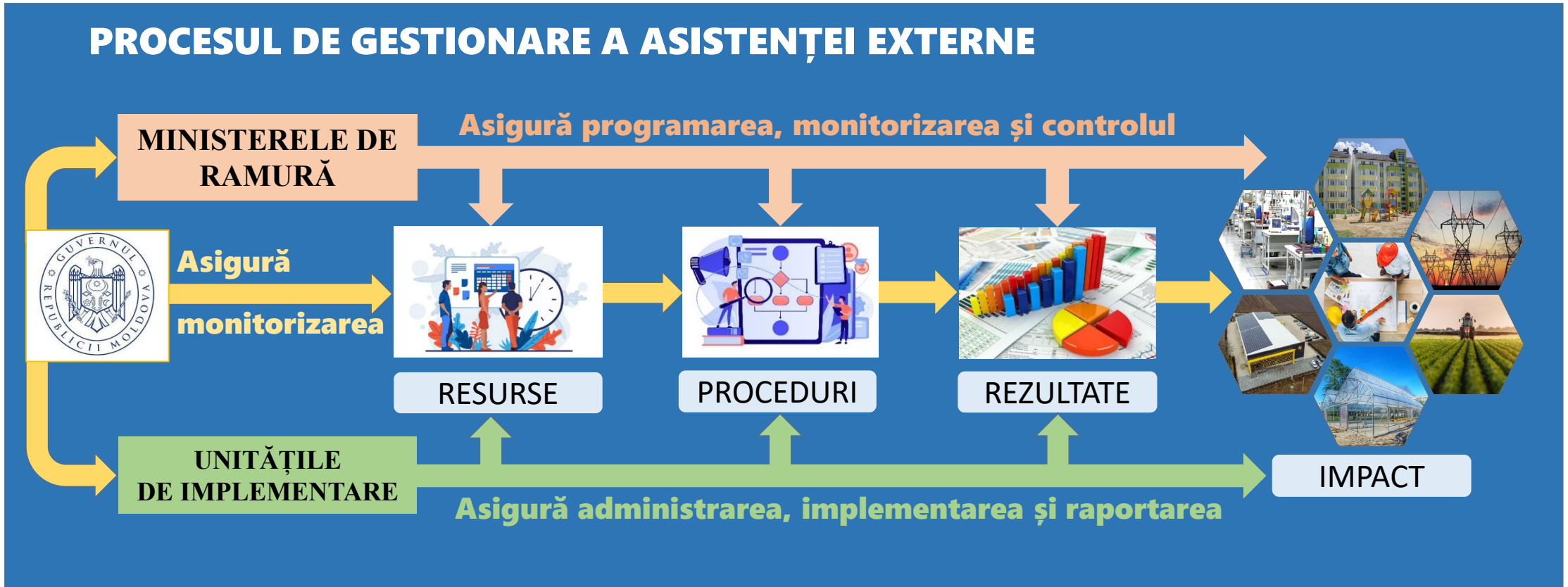


Sursa: Rapoartele anuale privind asistența externă oferită Republicii Moldova în anii 2022 și 2023.



GESTIONAREA ASISTENȚEI EXTERNE

PROCESUL DE GESTIONARE A ASISTENȚEI EXTERNE





ÎNTREBAREA SPECIFICĂ DE AUDIT NR.1

Documentele de politici (strategiile și politicile publice naționale), precum și cadrul de reglementare conțin obiective clar delimitate pentru fiecare parte implicată în proces ?

(1) Neuniformizarea cadrului de reglementare a regimului juridic aplicabil activității operaționale și raportării financiare a UIPFAE, generează ambiguități și interpretări eronate cu privire la forma organizatorico-juridică a instituțiilor publice cu sarcini similare.



- 9 Unități de implementare activează pe baza principiilor de autonomie financiară și administrativă, specifice instituțiilor publice la autogestiune, iar în cazul celorlalte 3 instituții publice (ONIPM, ONDRL și UCIMPRSVV), în actul normativ nu este indicate expres principiile de gestionare a acestora.

- Doar ADMA și ONDRL întrunesc cerințele legale de finanțare a instituțiilor publice în baza principiilor de autogestiune, în celelalte 10 cazuri analizate, persistând un conflict dintre mandatul declarat și sarcinile executate.



ÎNTREBAREA SPECIFICĂ DE AUDIT NR.1

Documentele de politici (strategiile și politicile publice naționale), precum și cadrul de reglementare conțin obiective clar delimitate pentru fiecare parte implicată în proces ?

(2) Cadrul organizatoric și juridic aferent relațiilor dintre ministerele de ramură și instituțiile publice subordonate acestora necesită a fi îmbunătățit, în vederea asigurării consecvenței proceselor operaționale în activitatea UIPFAE.



- În perioada anilor 2021-2023, pentru 10 Unități din cele 12 analizate (excepție OGPFAE și UIPCPC), funcția de fondator a fost transferată către un minister reorganizat sau nou-creat.

- Transmiterea funcțiilor de fondator al UIPFAE către ministerele nou-create s-a efectuat în unele cazuri, fără a fi modificate concomitent și prevederile HG cu privire la crearea UIPFAE respective, generând riscul de nerespectare a ierarhiei în relațiile dintre UIPFAE și fondatorii acestora, precum și la dublarea liniilor de raportare, cu impact negativ asupra performanței activității operaționale ale UIPFAE.



ÎNTREBAREA SPECIFICĂ DE AUDIT NR.1

Documentele de politici (strategiile și politicile publice naționale), precum și cadrul de reglementare conțin obiective clar delimitate pentru fiecare parte implicată în proces ?

(3) Mandatul organelor colegiale de supraveghere, în unele cazuri, nu este suficient și adecvat pentru asigurarea transparenței decizionale și eficienței în funcționarea UIPFAE.



Analiza cerințelor aferente mandatului Organelor de supraveghere

Indicator	ADMA	OGPAE	ONDRL	ONIPM	UCIMPA	UCIMP DS	UCIMPRSVV	UCIPE	UCIP IFAD	UIPAC	UIPCLPV II	UIPCPC
Componența numerică a OCS este stipulată în HG ?	DA	NU	---	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Președinte/ membru al OCS este ministrul de ramură ?	DA	NU	---	DA	NU	DA	DA	DA	DA	DA	DA	NU
Membrii OCS sunt reprezentanți ai mai multor instituții?	DA	DA	---	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
A fost respectat numărul limită de ședințe pe an ?	DA	DA	---	DA	---	NU	NU	NU	DA	DA	NU	DA



ÎNTREBAREA SPECIFICĂ DE AUDIT NR.1

Documentele de politici (strategiile și politicile publice naționale), precum și cadrul de reglementare conțin obiective clar delimitate pentru fiecare parte implicată în proces ?

(4) Cadrul de reglementare a mandatului atribuit directorilor UIPFAE, în unele cazuri, nu este suficient și adecvat pentru asigurarea unui management conform și performant al activității UIPFAE.



Analiza cerințelor aferente mandatului Directorilor

Indicator	ADMA	OGPAE	ONDRL	ONIPM	UCIMPA	UCIMP DS	UCIMPRSVV	UCIPE	UCIP IFAD	UIPAC	UIPCLPV II	UIPCPC
Fondatorul UIPFAE numește și demite Directorul?	DA	DA	DA	DA	DA	DA	NU	DA	DA	NU	DA	DA
Directorul este selectat în bază de concurs?	DA	NU	NU	DA	NU	DA	NU	DA	DA	NU	DA	DA
Candidatura desemnată, trebuie să fie aprobată de către Donator/Finanțator?	NU	NU	NU	NU	DA	NU	NU	DA	DA	DA	DA	NU
Sunt stabilite cerințe minime specifice, tipizate, față de titularul funcției de Director?	NU	NU	NU	NU	DA	NU	DA	DA	NU	DA	NU	NU



ÎNTREBAREA SPECIFICĂ DE AUDIT NR.1

Documentele de politici (strategiile și politicile publice naționale), precum și cadrul de reglementare conțin obiective clar delimitate pentru fiecare parte implicată în proces ?

Deși la nivel de program/proiect finanțat din surse externe Unitățile de implementare au stabilit indicatori de progres și de rezultat, agreeți de partenerii de dezvoltare, la nivel strategic și instituțional, indicatorii de performanță stabiliți nu întrunesc în măsură deplină cerințele SMART.



(1) În perioada auditată, nu s-au respectat principiile generale de conexiune între documentele de politici publice și documentele de planificare, fapt ce a influențat calitatea indicatorilor de performanță prestabiliți.

(2) Neadoptarea actului metodologic care să reglementeze formatul și conținutul Rapoartelor de monitorizare privind proiectele finanțate din surse externe, creează premise pentru incoerențe în prezentarea și interpretarea informațiilor la nivelul domeniilor de acțiune.

(3) Indicatorii de performanță, stabiliți în Planurile de activitate ale UIPFAE, respectă parțial criteriile SMART, fapt ce diminuează impactul măsurilor întreprinse la dezvoltarea unei culturi organizaționale orientate spre îmbunătățirea continuă.



ÎNTREBAREA SPECIFICĂ DE AUDIT NR.2

Obiectivele setate, la etapa de programare, pentru Unitățile de implementare a proiectelor finanțate din surse externe au fost realizate?

(1) Managementul financiar al UIPFAE nu contribuie eficient la estimarea costurilor resurselor necesare pentru atingerea rezultatelor scontate, fiind generate solduri anuale de mijloace financiare neutilizate până la data încheierii anului bugetar.



(1) Auditurile financiare, desfășurate anual de către companiile private de audit cu scopul evaluării și confirmării plenitudinii și veridicității informației financiare aferente valorificării împrumuturilor și granturilor externe, nu acoperă în majoritatea cazurilor, verificarea situațiilor financiare finanțate din bugetul de stat, limitând părțile implicate într-o asigurare credibilă și obiectivă că toate resursele unităților de implementare, sunt utilizate eficient și raportate corect;

(2) Aplicarea unor praguri prevăzute de Acordurile de finanțare net superioare față de pragurile prevăzute de Legea privind achizițiile publice nr.131/2015, generează riscuri de afectare a transparenței, publicității și concurenței loiale în cadrul procedurilor de achiziții, inclusiv riscul de fraudă și corupție care pot influența direct performanța procedurilor de achiziții, dar și a proiectelor în ansamblu.



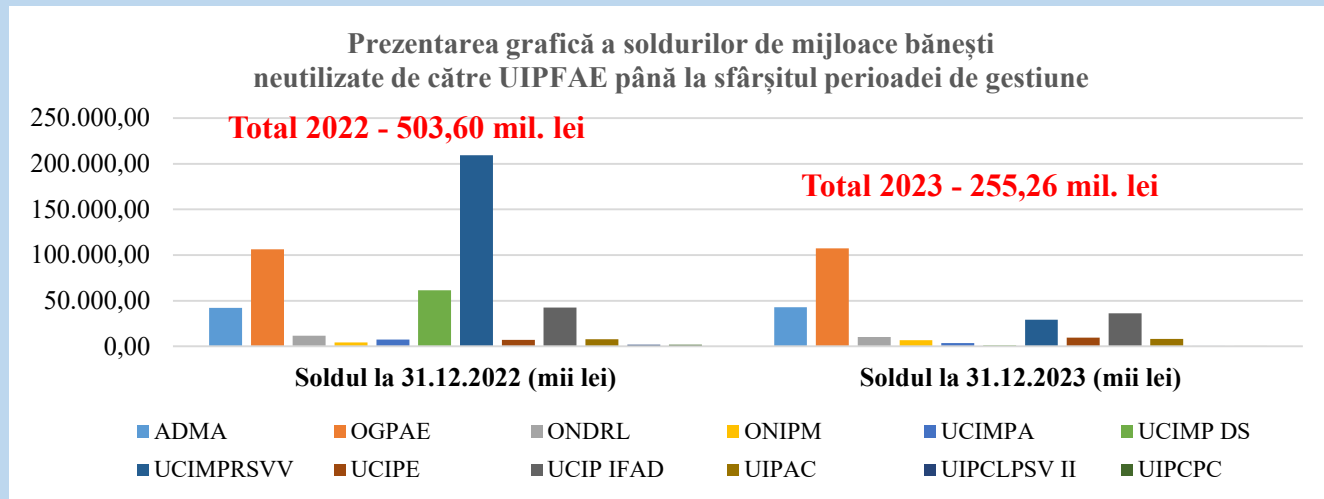
ÎNTREBAREA SPECIFICĂ DE AUDIT NR.2

Obiectivele setate, la etapa de programare, pentru Unitățile de implementare a proiectelor finanțate din surse externe au fost realizate?

(1) Managementul financiar al UIPFAE nu contribuie eficient la estimarea costurilor resurselor necesare pentru atingerea rezultatelor scontate, fiind generate solduri anuale de mijloace financiare neutilizate până la data încheierii anului bugetar.



(3) Procesul de gestionare a lichidităților unităților de implementare necesită a fi îmbunătățit, or păstrarea unui exces de lichidități pe conturile unităților de implementare, finanțate inclusiv din împrumuturile externe, generează o serie de riscuri care afectează eficiența și sustenabilitatea procesului de gestionare a resurselor alocate pe termen mediu și lung.





ÎNTREBAREA SPECIFICĂ DE AUDIT NR.2

Obiectivele setate, la etapa de programare, pentru Unitățile de implementare a proiectelor finanțate din surse externe au fost realizate?

(2) Managementul resurselor umane al UIPFAE se efectuează în lipsa unor reguli și proceduri uniformizate, iar activitățile de control, menite să asigure optimizarea cheltuielilor aferente retribuției muncii, în unele cazuri, au fost inefficiente.



Analiza fondului anual de salarizare al Directorilor unităților de implementare:

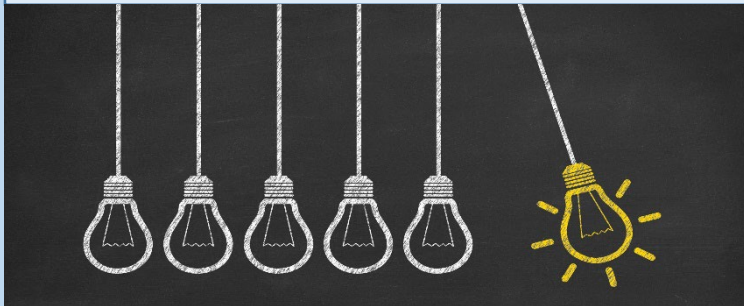
Denumirea UIPFAE	Fondul anual de salarizare pentru anul 2022 (mii lei)	Inclusiv repartizarea Fondului anual pe tipuri de cheltuieli:			Fondul anual de salarizare pentru anul 2023 (mii lei)	Inclusiv repartizarea Fondului anual pe tipuri de cheltuieli:		
		Salariu de funcție		Premii, sporuri și adaosuri (mii lei)		Salariu de funcție		Premii, sporuri și adaosuri (mii lei)
		Suma (mii lei)	Pondere în Total (%)			Suma (mii lei)	Pondere în Total (%)	
ADMA	487,84	456,70	93,62	31,14	582,33	487,44	83,71	94,89
OGPAE	896,51	361,62	40,34	534,89	838,07	396,77	47,34	441,30
ONDRL	513,63	444,25	86,49	69,38	601,48	352,70	58,64	248,78
ONIPM	317,97	317,97	100,00		373,27	373,27	100,00	
UCIMPA	612,36	612,36	100,00		598,76	598,76	100,00	
UCIMP DS	488,99	488,99	100,00		618,97	618,97	100,00	
UCIMPRSVV	409,82	409,82	100,00		412,97	412,97	100,00	
UCIPE	844,26	844,26	100,00		698,95	608,35	87,04	90,60
UCIP IFAD	486,19	486,19	100,00		506,96	506,96	100,00	
UIPAC	433,54	433,54	100,00		549,64	549,64	100,00	
UIPCLPV II	354,66	354,66	100,00		452,20	452,20	100,00	
UIPCPC	253,71	253,71	100,00		748,05	748,05	100,00	
TOTAL	6.099,48	5.464,07	89,58	635,41	6.981,65	6.106,08	87,46	875,57



ÎNTREBAREA SPECIFICĂ DE AUDIT NR.2

Obiectivele setate, la etapa de programare, pentru Unitățile de implementare a proiectelor finanțate din surse externe au fost realizate?

Activitatea UIPFAE joacă un rol crucial în dezvoltarea sustenabilă și multidimensională a Republicii Moldova. Totuși, fără un context adecvat, o intenție clară și o execuție bine organizată a activității, rezultatele UIPFAE au fost pe alocuri inconsistente sau nesatisfăcătoare.



(1) În perioada anilor 2022-2023 entitățile auditate au asigurat debursarea asistenței externe de circa 4.125,65 mil. lei pentru implementarea a 36 proiecte investiționale în 7 domenii economice de dezvoltare, însă deficiențele în planificare, coordonare, monitorizare și gestiune financiară le-au redus eficiența, rezultând în întârzieri, depășiri de buget și realizări sub așteptări în anumite cazuri.

(2) UIPFAE au avut un rol esențial în transferul de cunoștințe către instituțiile guvernamentale, însă termenii restrânși, lipsa de interes a instituțiilor beneficiare, capacitatea limitată de absorbție a expertizei și fluctuația personalului din cadrul autorităților publice au dus la realizarea lentă a obiectivelor de consolidare instituțională.



RECOMANDĂRILE DE AUDIT ÎNAINTATE:

CANCELARIEI DE STAT:

1. Să asigure revizuirea actelor de constituire a UIPFAE în vederea alinierii formei organizatorico-juridice la mandatul, scopul și obiectivele stabilite pentru acestea, precum și la așteptările generale ale societății/beneficiarilor;
2. Să asigure revizuirea actelor de constituire a UIPFAE în vederea instituirii/revizuirii și ajustării raporturilor juridice dintre UIPFAE și ministerele de ramură, în calitate de fondatori a acestora, reieșind din necesitatea instituirii unor criterii clare de interacțiune și control pentru asigurarea bunei guvernante a UIPFAE;
3. Să asigure elaborarea și implementarea unor reguli clare și uniforme de selectare și numire a membrilor organelor colegiale de supraveghere a UIPFAE, stabilirea clară a competențelor, obiectivelor, sarcinilor precum și a sancțiunilor pentru neexecutarea atribuțiilor de către membrii acestor organe colegiale;
4. Să asigure elaborarea și implementarea unor reguli clare și uniforme privind numirea și mandatul Directorilor UIPFAE;
5. Să asigure elaborarea și implementarea unor reguli clare și uniforme de evaluare și monitorizare a activității UIPFAE;

MINISTERULUI FINANTELOR, DE COMUN CU CANCELARIA DE STAT:

1. Să asigure elaborarea și implementarea unor politici clare a managementului financiar al UIPFAE, inclusiv sub aspect de evidență și raportare financiară a activității UIPFAE, corelată la scopul, obiectivele, mandatul și forma organizatorico-juridică a UIPFAE;
2. Să asigure elaborarea și implementarea unor reguli clare și uniforme de selectare și numire a membrilor organelor colegiale de supraveghere a UIPFAE, stabilirea clară a competențelor, obiectivelor, sarcinilor precum și a sancțiunilor pentru neexecutarea atribuțiilor de către membrii acestor organe colegiale;

MINISTERELOR DE RAMURĂ (MAIA, MF, MIDR, ME, MJ, MDED, MS și MM), să asigure revizuirea și ajustarea sistemelor de management și control ale instituțiilor publice subordonate, în vederea fortificării activităților de control aferente:

1. procedurilor de selectare și numire a personalului UIPFAE pe criterii meritocratice, conform principiului transparenței și competitivității deschise;
2. procedurilor de valorificare a impactului rezultatelor obținute de către UIPFAE.