

**Raport de audit cu tema**  
**„Problemele și riscurile identificate pot afecta agenda**  
**de e-Transformare a Guvernării?”**

**I. ABREVIERI**

<b>AAPC</b>	– Autoritate a administrației publice centrale
<b>APC</b>	– Administrație publică centrală
<b>AID</b>	– Asociația Internațională pentru Dezvoltare
<b>BM</b>	– Banca Mondială
<b>Capacitate de asimilare</b>	– Absorptive capacity ( <i>en.</i> ) – capacitatea instituției de a percepe informația (tehnologiile, oportunitățile) nouă, de a o asimila și de a o aplica întru obținerea beneficiilor
<b>CBTM</b>	– Cadrul bugetar pe termen mediu
<b>CGE</b>	– Centrul de Guvernare Electronică
<b>Cloud Computing</b>	– Paradigmă modernă de livrare a serviciilor TI din medii virtualizate
<b>CNeT</b>	– Comisia Națională pentru e-Transformare
<b>E-Guvernare</b>	– Guvernare Electronică
<b>ECMP</b>	– Enterprise Content Management Platform
<b>ETG</b>	– e-Transformare a Guvernării
<b>M-Cloud</b>	– Platforma tehnologică comună a Guvernului Republicii Moldova ce se implementează pe baza tehnologiei Cloud Computing
<b>Î.S. „CTS”</b>	– Întreprinderea de Stat „Centrul de telecomunicații speciale”
<b>MTIC</b>	– Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor
<b>PeTG</b>	– Proiectul „e-Transformare a Guvernării”
<b>PAD</b>	– Project Appraisal Document din 07.05.2011 (Documentul de aprobare a Proiectului)
<b>POM</b>	– Project Operations Manual din septembrie 2011 (Manualul operațional al Proiectului)
<b>PPF</b>	– Project Preparation Facility (perioada de pregătire a Proiectului)
<b>Program Strategic</b>	– Program strategic de modernizare tehnologică a guvernării ( <i>e-Transformare</i> )
<b>SI</b>	– Sistem informațional
<b>SIA</b>	– Sistem informațional automatizat
<b>SIGEDIA</b>	– Sistemul Informatic de Gestiune a Documentelor și Înregistrărilor în Autoritățile Publice Centrale
<b>Strategia „Moldova electronică”</b>	– Strategia Națională de edificare a societății informaționale – „Moldova electronică”
<b>TI</b>	– Tehnologii informaționale
<b>TIC</b>	– Tehnologii informaționale și comunicații

## II. Sinteză

Curtea de Conturi a inițiat auditul TI cu elemente de performanță al procesului de e-Transformare a Guvernării la Centrul de Guvernare Electronică și, după caz, la Cancelaria de Stat și la unele instituții din subordine, pentru a constata dacă la implementarea activităților preconizate pe parcursul perioadei octombrie 2010-august 2012 au existat probleme sau riscuri care au limitat/sau ar putea afecta în viitor atingerea obiectivelor stabilite privind modernizarea serviciilor publice și eficacitatea activității guvernării și, dacă e așa, atunci ce acțiuni urmează să întreprindă Guvernul pentru a obține rezultatele planificate.

Auditul s-a bazat pe identificarea problemelor și riscurilor aferente procesului de e-Transformare a Guvernării. În baza probelor acumulate, a fost întocmit prezentul Raport cu tema „Problemele și riscurile identificate pot afecta agenda de e-Transformare a Guvernării?”.

Programul strategic a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.710 din 20.09.2011. Aprobarea documentului reprezintă o condiție a Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării agendei de Transformare electronică a Guvernării. Programul pune în aplicare prevederile Strategiei „Moldova electronică” și Concepției guvernării electronice.

Documentul stabilește obiectivele procesului de e-Transformare și oferă o viziune unificată privind modernizarea serviciilor publice și eficientizarea activității Guvernului prin intermediul tehnologiilor informaționale. Totodată, Programul strategic pune bazele unei abordări coordonate asupra investițiilor inteligente în TI și sporirii capacităților TI din sectorul public.

Programul strategic presupune efectuarea de investiții inteligente în tehnologii informaționale, TI urmînd a fi utilizate pe scară largă în sectorul public, astfel încît să contribuie la:

- modernizarea sectorului public în beneficiul cetățeanului și dezvoltarea unui sector privat dinamic și competitiv prin digitalizarea serviciilor publice pînă în 2020;
- creșterea transparenței și eficienței procesului de guvernare prin integrarea tehnologiilor informaționale inteligente utilizate de către instituțiile administrației publice centrale și deschiderea datelor guvernamentale cu caracter public;
- scăderea costurilor implicate de tehnologiile informaționale utilizate de sectorul public.

Programul strategic de e-Transformare va contribui la realizarea obiectivelor stipulate în Programul de activitate al Guvernului „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014, Strategia de reformă a administrației publice centrale, Strategia Națională de prevenire și combatere a corupției, Strategia Națională de edificare a societății informaționale – „Moldova electronică”, Concepția guvernării electronice, Legea privind transparența în procesul decizional, Legea privind accesul la informație și planurile de dezvoltare instituțională ale autorităților publice centrale.

Proiectul „e-Transformare a Guvernării”, finanțat de Banca Mondială, credit în valoare de 20 milioane USD, a intrat în vigoare la 28 septembrie 2011. Pregătirea PeTG a durat din octombrie 2010 pînă în octombrie 2011, negocierile Acordului de Credit au fost finalizate la 29 aprilie 2011, PeTG fiind aprobat de către Consiliul de administrație al Băncii Mondiale la 9 iunie 2011 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 28 iulie 2011.

PeTG este structurat pe 2 Componente: 1) Cadrul favorabil pentru e-Transformarea Guvernării (*Programe de Instruire și Cadrul Legal, Regulatoriu și de Politici*); 2) E-Servicii pentru Cetățeni și Business și Infrastructură Tehnologică Modernă pentru Guvern.

PeTG vizează realizarea de acțiuni aferente realizării Programului strategic și conține activități pentru perioada 2011-2016.

CGE este un actor esențial în cadrul realizării agendei de e-Transformare, care se implică activ și a înregistrat deja progrese importante în realizarea acțiunilor aferente și conexe procesului respectiv.

*Reieșind din faptul că Programul strategic se află la o etapă incipientă, nu este posibilă și a fost evitată analiza atingerii obiectivelor sau cuantificarea progreselor și realizărilor, fiind doar evaluate tendințele, impedimentele, problemele și riscurile. Astfel, constatările de audit pot fi clasificate în categorii:*

**Activități importante care au fost omise sau planificate/realizate cu întârziere:**

Nu a fost efectuată o analiză complexă a rezultatelor, problemelor și constrângerilor în realizarea Strategiei „Moldova electronică”.

Nu a fost efectuată inventarierea resurselor și sistemelor informaționale existente, pentru a fi analizate datele și utilizate corespunzător.

Nu a fost efectuată analiza capacității de asimilare a instituțiilor implicate în realizarea Programului strategic, inclusiv a furnizorilor și beneficiarilor principali de date.

#### **Continuitatea activităților și interdependența de alte proiecte/programe:**

Programul strategic, reprezentând etapa a treia a Guvernării și Democrației Electronice din Strategia „Moldova electronică”, ar trebui să se materializeze în acțiuni de asigurare a continuității acțiunilor și fructificare a eforturilor depuse. Aici un factor important îl constituie conlucrarea productivă dintre părțile responsabile de etapele respective. Existența de acțiuni interferente (de exemplu: portalul guvernamental, circulația documentelor electronice) și lipsa de analize detaliate privind realizarea Strategiei „Moldova electronică” denotă nivelul redus al continuității acțiunilor, fapt ce nu a permis fructificarea deplină a realizărilor anterioare, continuarea logică a celor nefinalizate și excluderea greșelilor similare.

De altfel, Programul strategic reprezintă una din dimensiunile de reformare a administrației publice inițiate de Guvern, având activități și obiective conexe cu celelalte inițiative în domeniu. În aceste condiții, dependența directă de celelalte reforme și mersul strategiilor sectoriale sînt majore. Astfel, digitizarea serviciilor publice este posibilă și se admite numai în cazul proceselor deja supuse reingineriei. Fiind un proces complex, reingineria atinge toate aspectele activității instituției și presupune reformarea activității instituțiilor și documentarea tuturor etapelor business-proceselor, respectiv, necesită un cadru complex de reglementare, care este în proces de elaborare/definitivare.

Reieșind din nivelul redus de acoperire a domeniului TIC cu standarde, regulamente și acte normative, în realizarea multor acțiuni se întîmpină impedimente, nefiind posibilă asigurarea continuității abordării și verificarea controlului executării. Astfel, pentru unele domenii importante se utilizează standarde și bune practici, care nu au fost acceptate și adoptate pentru aplicare în modul stabilit de lege. În condițiile descentralizării responsabilităților, inclusiv prin crearea subdiviziunilor e-Transformare, existența unui cadru complex legal, de standarde și de reglementare este o condiție obligatorie pentru buna realizare a activităților aferente Programului strategic.

#### **Îmbunătățirea monitorizării și gestionării Programului strategic:**

Deși o parte din riscurile aferente realizării PeTG au fost identificate și incluse în PAD, acestea vizează activitatea proiectului propriu-zis, nu reprezintă un proces ciclic de gestionare și nu acoperă dimensiunea Programului strategic și activitățile conexe. În acest context, este mandatorie implementarea proceselor de management al riscurilor, la toate nivelurile.

La momentul actual există lacune considerabile în acoperirea cu acte normative și de reglementare a domeniilor ce vizează responsabilitățile consultanților CGE. În condițiile în care consultanții CGE sînt antrenați în numeroase activități și nu toate deciziile acestora sînt documentate suficient, nu poate fi asigurată continuitatea și consecvența decizională. În acest context, reieșind din faptul că CGE este o instituție publică în proces de formare, este necesară consolidarea cadrului instituțional al acestuia, prin elaborarea regulamentelor și normelor metodologice interne, care vor cuprinde tot spectrul de activități aferente realizării Programului strategic.

#### **Evaluarea performanțelor și impactul așteptat:**

Guvernul, prin aprobarea agendei de e-Transformare, care vine să completeze procesele reformatorii din cadrul administrației publice, are stabilite obiective generale și specifice destul de îndrăznețe. Pentru a evalua impactul reformelor, a demonstra atingerea obiectivelor și pentru a putea interveni prompt în cadrul realizării acțiunilor Programului strategic, trebuie stabilit un cadru complex de indicatori de performanță și progres, cu instrumente fiabile de colectare și analiză, care să fie corelați și conectați la indicatorii la nivel de ramură, domeniu, precum și la programele de parteneriat internaționale.

#### **Respectarea graficului în realizarea acțiunilor PeTG:**

Datorită unui spectru larg de factori interni și externi, care au impact direct asupra respectării termenelor preconizate de realizare a acțiunilor, specificate în documentele de aprobare a PeTG, majoritatea activităților au fost deplasate considerabil în timp, reprezentînd, la rîndul lor, cauze pentru reținerea altor acțiuni. Dintre factorii majori menționăm: extinderea neplanificată a termenelor de obținere a notelor „fără obiecții” din partea BM, implicarea insuficientă a autorităților publice în

procesul de reformare și conlucrare cu CGE, unele domenii noi și puțin cunoscute (de *exemplu*: *Cloud Computing*), necesitatea consolidării instituționale a CGE etc. Aceste rețineri au fost materializate și pot fi observate din nivelul redus al debursărilor. Astfel, activitățile esențiale, stabilite de experții internaționali la etapele de conceptualizare și formare a Proiectului, s-au realizat cu întârziere sau sînt în proces de realizare în prezent.

La momentul actual, obligațiunile contractuale pentru servicii de consultanță depășesc valoarea cheltuielilor planificate pentru funcționarea CGE în întregime. Reieșind din necesitatea trecerii graduale la finanțare a CGE din economiile generate de utilizarea platformei guvernamentale comune, reținerile în implementarea platformei M-Cloud și necesitatea elaborării metodologiei de calcul respective, combinată cu nivelul ridicat al cheltuielilor pentru servicii de consultanță, poate crea impedimente în asigurarea continuității funcționării CGE și a menținerii consultanților.

Potrivit celor relatate, procesul de realizare a agendei de e-Transformare, fiind complex și multidimensional, necesită o atenție deosebită și monitorizare sporită, pentru a depăși problemele existente și a corecta acțiunile în așa mod încît să fie minimizeze riscurile asociate și asigurată atingerea obiectivelor finale.

**Deși în multe cazuri acțiunile se realizează cu rețineri, au existate anumite omiteri inițiale, procesul începe să capete o dinamică pozitivă evidențiată, fapt ce poate încuraja părțile interesate să depună eforturi sporite întru susținerea Programului și a acțiunilor conexe pentru promovarea valorilor și principiilor care au stat la baza reformelor în cauză. Astfel, acțiunile realizate și cele în curs de realizare pot și trebuie utilizate întru încurajarea autorităților publice de a accepta și participa activ în procesul de reformare și modernizare.**

### III. Introducere

Necesitatea tehnologizării și automatizării procesului decizional a fost printre obiectivele și programele de guvernare începând cu secolul trecut, însă de fiecare dată rezultatele obținute erau sub așteptări. Executivul, prin deciziile sale, stabilea obiective ambițioase, care depășeau cu mult potențialul real de realizare, planificând sume importante de mijloace financiare. Paralel au existat numeroase proiecte de ramură și instituționale, finanțate cu suportul donatorilor și partenerilor de peste hotare. Din cauza numeroșilor factori obiectivi și subiectivi, preponderent, rezultatele nu erau cele așteptate, iar factorii decisivi nu interveneau cu acțiuni corective prompte. Deși era conștientizat efectul negativ al stagnărilor în reforme asupra funcționării organelor de stat și, drept urmare, asupra dezvoltării tuturor sectoarelor statului, nu au fost efectuate analize complexe ale cauzelor eșecurilor și ale urmărilor acestora. Astfel, implicarea insuficientă a factorilor de decizie a dus nu doar la obiective ratate și la resurse utilizate ineficient, dar și la neajunsuri și lacune considerabile în domeniul de reglementare a sectorului TIC. În aceste condiții, oricare proiect în domeniul TIC, indiferent de profesionalismul persoanelor implicate, este supus unor riscuri inerente majore și nu poate garanta un randament maxim.

Cu toate că prin Strategia „Moldova electronică”<sup>1</sup> erau stabilite multiple obiective importante, nivelul scăzut de realizare a acțiunilor a rezultat în lipsa de progrese vizibile. Unul din obiectivele de bază ale Strategiei menționate a fost stabilit prin Hotărârea Guvernului nr.255 din 09.03.2005 (*Guvernarea și Democrația Electronică*) și reglementat prin Hotărârea Guvernului nr.733 din 28.06.2006<sup>2</sup>.

Prin planurile de acțiuni pentru realizarea Strategiei „Moldova electronică”<sup>3,4,5</sup> au fost stabilite măsuri (*inclusiv cele ce țineau de implementarea Guvernării și Democrației Electronice*), care, în mare parte, nu au fost realizate sau au fost realizate parțial. Drept urmare, multe din acțiunile respective din cadrul Strategiei au fost preluate sau se regăsesc în cadrul acțiunilor și obiectivelor aprobate ulterior de către Guvern. Astfel, în scopul realizării art.2 din Legea nr.173 din 28.07.2011 privind ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare, în vederea realizării Proiectului „e-Transformare a Guvernării”, a prevederilor Strategiei „Moldova electronică” și a Concepției guvernării electronice, Guvernul, prin Hotărârea nr.710 din 20.09.2011<sup>6</sup>:

- a aprobat Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (*e-Transformare*);
- a stabilit că:
  - procesul de implementare a Programului strategic să fie coordonat de către CNeT și să fie asigurat de către Cancelaria de Stat, în comun cu CGE<sup>7</sup>, MTIC, alte ministere și autorități administrative centrale;
  - ministerele și alte autorități administrative centrale: **(a)** să elaboreze planuri anuale privind atingerea obiectivelor de e-Transformare a Guvernării, inclusiv modernizarea serviciilor publice și eficientizarea guvernării prin TI; **(b)** să desemneze persoane (*la nivel de viceministri*) care, în colaborare cu coordonatorul pentru e-Transformare, managerii TI și Direcțiile analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, să fie responsabile de implementarea Programului strategic menționat;
- controlul asupra executării respectivei hotărâri a fost pus în sarcina Cancelariei de Stat.

Totodată, potrivit Concepției guvernării electronice, implementarea acesteia urma a fi efectuată gradual, în trei etape. Începând cu anul 2010, a fost planificată realizarea etapei a treia. Pentru fiecare din aceste etape au fost stabilite sarcini concrete de implementare.

În mod firesc, toate cele trei etape trebuie privite într-un ansamblu continuu de activități consecvente și complementare, însă, în realitate, majoritatea acțiunilor nefinalizate sau realizate parțial au fost abandonate, iar rezultatele celor finalizate nu se valorifică corespunzător.

<sup>1</sup> Hotărârea Guvernului nr.255 din 09.03.2005 „Privind Strategia Națională de edificare a societății informaționale – ”Moldova electronică”” (*în continuare – Strategia „Moldova electronică”*).

<sup>2</sup> Hotărârea Guvernului nr.733 din 28.06.2006 „Cu privire la Concepția guvernării electronice” (*în continuare – Concepția guvernării electronice*).

<sup>3</sup> Hotărârea Guvernului nr.255 din 09.03.2005.

<sup>4</sup> Hotărârea Guvernului nr.606 din 01.06.2007 „Cu privire la unele acțiuni de implementare a Strategiei Naționale de edificare a societății informaționale – „Moldova electronică” în anul 2007”.

<sup>5</sup> Hotărârea Guvernului nr.476 din 27.03.2008 „Cu privire la unele acțiuni de realizare a Strategiei Naționale de edificare a societății informaționale – „Moldova electronică” în anul 2008”.

<sup>6</sup> Hotărârea Guvernului nr.710 din 20.09.2011 „Cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)” (*în continuare – Hotărârea Guvernului nr.710 din 20.09.2011*).

<sup>7</sup> Hotărârea Guvernului nr.392 din 19.05.2010 „Cu privire la crearea Centrului de Guvernare Electronică (E-Government)” (*în continuare – Hotărârea Guvernului nr.392 din 19.05.2010*).

Se atestă că n-a fost efectuată o analiză complexă a rezultatelor acțiunilor Strategiei „Moldova electronică” pentru a identifica oportunitățile, constrângerile și a exclude greșelile similare. De fapt, Proiectul „e-Transformare a Guvernării” și Programul strategic urmau să reprezinte materializarea acțiunilor MTIC și ale Guvernului întru realizarea etapei a treia a unei componente importante a Strategiei „Moldova electronică”, și anume – realizarea Guvernării Electronice și Democrației Electronice.

Deoarece pentru realizarea acțiunilor aferente realizării primelor două etape ale Strategiei „Moldova electronică” a fost desemnat responsabil preponderent MTIC, nivelul de conlucrare la etapa a treia a acestuia cu CGE și Cancelaria de Stat a constituit unul din factorii principali ai asigurării continuității proceselor de edificare a societății informaționale. Se relevă că nivelul de conlucrare ar putea fi îmbunătățit, pentru a exclude efectele nedorite.

Cel mai elocvent exemplu în acest sens este stagnarea aprobării „Regulamentului cu privire la înregistrarea sistemelor și resurselor informațiilor automatizate de stat”<sup>8</sup>, datorită cărui fapt nu a putut fi efectuată inventarierea resurselor și sistemelor informaționale (*sistemul informațional este elaborat și nu poate fi lansat în exploatare industrială din anul 2008*), activitate necesară implementării etapei incipiente a Proiectului „e-Transformare a Guvernării”, care a avut efect negativ asupra realizării altor activități.

Date fiind performanțele scăzute, atinse în cadrul Strategiei „Moldova electronică”, Guvernul a aprobat o nouă abordare a reformării procesului de e-Transformare a Guvernării, prin formarea unei instituții publice noi, subordonate Cancelariei de Stat – CGE<sup>9</sup>, cu scopul îmbunătățirii calității actului de guvernare, prin aplicarea intensă a tehnologiilor informaționale și de comunicații. Astfel, activitățile Programului strategic acoperă preponderent domeniile aferente funcționării autorităților administrației publice centrale și sînt parte componentă a procesului de reformă a sectorului public și serviciilor publice.

Inițiativa Guvernului de modernizare tehnologică și-a regăsit materializare începînd cu etapele de negociere cu creditorii și donatorii internaționali<sup>10,11</sup> și cea de pregătire a PeTG (*realizat cu suportul Băncii Mondiale, PNUD și altor parteneri*). Astfel, datorită domeniului nou, abordărilor provocatoare, situației nefavorabile în domeniul TIC și formării unei echipe noi, etapele incipiente au durat mai mult decît se preconiza, astfel fiind admise omiteri și amînări în realizarea acțiunilor stabilite în PAD. Drept urmare, abia la 20.09.2011 a fost aprobat Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării<sup>12</sup>, iar la 26.01.2012 – Planul de acțiuni pentru anul 2012<sup>13</sup>.

Pentru realizarea obiectivelor de e-Transformare a Guvernării, prin Hotărîrea Guvernului nr.710 din 20.09.2011, au fost identificate 13 măsuri ce trebuie realizate prin 25 de acțiuni/livrabile, repartizate pe etape de implementare în perioada anilor 2011-2020, pentru care au fost stabiliți unul sau mai mulți responsabili, iar pentru 22 din aceste acțiuni/livrabile responsabili au fost desemnați Guvernul, Cancelaria de Stat sau CGE.

Guvernul a definit acțiunile anuale de realizare a acestor obiective prin aprobarea Planului de acțiuni pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării<sup>14</sup>. Din cele 29 de acțiuni prevăzute pentru anul 2012, la momentul încheierii misiunii de audit au fost finalizate circa jumătate, o parte sînt în proces de realizare sau la etapa de finalizare, reprezentînd devieri de la graficul de implementare. Acestea au fost admise ca urmare a monitorizării ineficiente a Programului și insuficienței acțiunilor corective, care, la rîndul lor, sînt cauzate de numeroși factori care nu sînt controlați adecvat. Din factorii principali remarcăm: rețineri în obținerea acceptărilor de la BM, situația nefavorabilă în domeniul TIC, implicarea insuficientă a părților responsabile, dependența de alte acțiuni de reformare din țară. Motivele datorită cărora riscurile în cauză nu sînt gestionate, deși au o natură variată, iar uneori au aspecte subiective, trebuie controlate și excluse.

Instrumentul de bază pentru prevenirea și excluderea situațiilor nedorite și minimizarea efectului acestora este managementul riscurilor, care nu este implementat la nivel de unități de implementare, proiecte și instituții. Astfel, Cancelaria de Stat urmează să evalueze și să definească acțiunile prioritare pentru anul 2013 și să le prezinte Guvernului, spre aprobare, pînă la finele anului 2012. Includerea

<sup>8</sup> Hotărîrea Guvernului nr.562 din 22.05.2006 „Cu privire la crearea sistemelor și resurselor informaționale automatizate de stat”.

<sup>9</sup> Hotărîrea Guvernului nr.392 din 19.05.2010.

<sup>10</sup> Legea Republicii Moldova nr.223 din 17.09.2010 „Privind ratificarea Acordului de avans dintre Guvernul Republicii Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea pregătirii Proiectului „e-Transformare a Guvernării”.

<sup>11</sup> Legea nr.173 din 28.07.2011 „Privind ratificarea Acordului de finanțare dintre Republica Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea realizării Proiectului „e-Transformare a Guvernării” (în continuare – Legea nr.173 din 28.07.2011).

<sup>12</sup> Hotărîrea Guvernului nr.710 din 20.09.2011.

<sup>13</sup> Hotărîrea Guvernului nr.44 din 26.01.2012 „Privind aprobarea Planului de acțiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)” (în continuare – Hotărîrea Guvernului nr.44 din 26.01.2012).

<sup>14</sup> Hotărîrea Guvernului nr.44 din 26.01.2012.

activităților identificate în prezentul Raport ar contribui la obținerea unor rezultate mai bune și la excluderea unor situații de risc.

Pînă în prezent eforturile privind implementarea Programului strategic se realizează în conformitate cu prevederile Hotărîrii Guvernului nr.44 din 26.01.2012 și sînt finanțate în mare parte din bugetul PeTG. Pentru a fortifica eforturile depuse întru realizarea Programului strategic este necesar de a complementa domeniile de activitate și acțiunile, întru înlăturarea impedimentelor apărute în realizarea activităților planificate.

Auditul TI este un instrument independent pentru evaluarea atît a gestiunii activelor TIC, cît și a eficienței, economicității și eficacității acestora. Astfel, în cadrul misiunilor de audit, Curtea de Conturi a constatat o ciclicitate patologică a problemelor în domeniul TIC. Deși referitor la problemele constatate anterior au fost informate persoanele responsabile, acestea n-au întreprins măsurile de rigoare întru înlăturarea problemelor respective, efectul nefiind regăsit în inițiativele instituțiilor la nivel interdepartamental. Drept urmare, proiectele de orice anvergură ce vizează domeniul TIC sînt supuse unor riscuri inerente și necesită o abordare separată, precum și mai multe resurse concentrate.

Alte probleme majore care afectează consolidarea domeniului TIC sînt cunoștințele reduse în domeniul tehnologiilor moderne ale personalului și rezistența la schimbare, toate procesele ciclului de viață al proiectelor în ramură necesitînd o supraveghere intensivă. Datorită descrierii insuficiente a business-proceselor și structurii logice complicate, automatizarea acestora necesită eforturi considerabile și nu permite atingerea rezultatului scontat. Proiectele ce vizează automatizarea proceselor care nu au fost supuse reingineriei sînt ineficiente și de obicei nu se materializează în soluții fiabile. În condițiile în care acțiunile complexe de creare a cadrului legislativ, normativ și de standardizare întîrzie (*responsabil fiind MTIC<sup>15</sup>, iar prin actele de instituire a Programului strategic, în cadrul e-Transformării Guvernării, atribuții conexe au fost desemnate pentru Cancelaria de Stat*), oricare activități în domeniul TIC vor fi supuse unor riscuri iminente majore, indiferent de competența părților implicate și fiabilitatea soluțiilor.

Actualmente Guvernul a adoptat direcția de integrare și interoperabilitate a soluțiilor TIC și oferire a serviciilor electronice în timp real, astfel dependența oricărei activități din cadrul acțiunilor pentru transformarea tehnologică a Guvernului de oricare alt element component poate fi critică.

Se menționează că Curtea de Conturi, prin Hotărîrea nr.12 din 05.04.2012<sup>16</sup>, a informat Guvernul, Cancelaria de Stat și MTIC despre problemele existente în cadrul realizării Strategiei „Moldova electronică” și despre principalii factori care pot influența programele guvernamentale în domeniul TIC, însă pînă în prezent nu au fost atestate acțiuni materializate în decizii oficiale sau ajustări ale actelor normative.

---

<sup>15</sup> Legea nr.1069-XIV din 22.06.2000 „Cu privire la informatică” (art.8.).

<sup>16</sup> Hotărîrea Curții de Conturi nr.12 din 05.04.2012 „Privind Raportul auditului tehnologiilor informaționale cu elemente de performanță la Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor și la unele instituții subordonate”.

### 3.1. **Descrierea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării**

Implementarea reformelor propuse în domeniul modernizării tehnologice a guvernării este planificată și prin realizarea cu succes a Proiectului „e-Transformare a Guvernării”, finanțat de către Banca Mondială și gestionat de CGE și care a demarat odată cu: semnarea **Acordului de Credit pentru Dezvoltare**, ratificat prin Legea nr.173 din 28.07.2011; aprobarea actelor normative aferente proiectului de către Banca Mondială și aprobarea Hotărârii Guvernului nr.710 din 20.09.2011.

#### **Informația generală privind Programul strategic:**

<b>Cînd s-a aprobat Concepția guvernării electronice și ce stabilește aceasta?</b>	<p>Concepția guvernării electronice este aprobată prin Hotărîrea Guvernului nr.733 din 28.06.2006 și stabilește că:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• implementarea guvernării electronice constituie una din direcțiile prioritare ale edificării societății informaționale în Republica Moldova;</li> <li>• autoritățile administrației publice, în limitele competențelor atribuite, sînt obligate să asigure implementarea și dezvoltarea guvernării electronice.</li> </ul>
<b>Cînd au început activitățile pentru realizarea Guvernării Electronice?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Activitățile care trebuiau să contribuie la realizarea acțiunilor aferente guvernării electronice au fost aprobate prin Hotărîrea Guvernului nr.255 din 09.03.2005 și lansate cu intrarea în vigoare a acesteia.</li> <li>• În conformitate cu Hotărîrea Guvernului nr.733 din 28.06.2006: <ul style="list-style-type: none"> <li>- prima etapă de implementare viza perioada 2006-2007;</li> <li>- a doua etapă de implementare viza perioada 2008-2010;</li> <li>- din 2010 a demarat etapa a treia.</li> </ul> </li> </ul>
<b>Care obiective ale Guvernului sînt reflectate în Program?</b>	<p>Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrarea Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• transformarea guvernării și creșterea performanței administrației publice, inclusiv prin TIC; desconcentrarea serviciilor publice prin reducerea birocrăției;</li> <li>• implementarea guvernării electronice și a serviciilor electronice pentru cetățeni.</li> </ul>
<b>De cine este asigurat procesul de implementare a Programului strategic?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesul de implementare a Programului strategic este coordonat de către CNeT și este asigurat de către Cancelaria de Stat, în comun cu CGE, MTIC, alte ministere și autorități administrative centrale.</li> <li>• Cancelaria de Stat și CGE sînt responsabile de implementarea și monitorizarea procesului de e-Transformare a Guvernării în strînsă cooperare cu instituțiile guvernamentale implicate în realizarea programelor de e-Transformare.</li> </ul>
<b>Cine este responsabil de controlul realizării Programului strategic?</b>	<p>Cancelaria de Stat este responsabilă de controlul realizării Programului strategic.</p>
<b>Care este perioada de referință pentru realizare?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anul 2020 este perioada de referință pentru atingerea obiectivelor.</li> <li>• La momentul actual este aprobat Planul de acțiuni pentru anul 2012.</li> <li>• PeTG vizează perioada 2010-2016.</li> </ul>
<b>Cum se preconizează realizarea acțiunilor?</b>	<p>O mare parte din acțiuni se regăsesc în PeTG, fiind complementate de proiecte sectoriale și alte activități inițiate de Cancelaria de Stat sau Guvern.</p>
<b>Care au fost obiectivele trasate de către Guvern?</b>	<p>Guvernul în Programul strategic și-a trasat obiectivul general ca pînă în anul 2020 să devină mai transparent, mai performant și mai receptiv, datorită investițiilor inteligente în TI și utilizării masive a acestora în sectorul public, obiectivele specifice fiind următoarele: <b>(a)</b> modernizarea serviciilor publice prin digitalizare și prin reingineria proceselor operaționale; <b>(b)</b> eficientizarea guvernării prin asigurarea interoperabilității sistemelor TI, precum și prin consolidarea și reutilizarea resurselor TI.</p>
<b>Care sînt acțiunile și livrabilele aprobate pentru realizarea obiectivelor trasate?</b>	<p>Pentru realizarea obiectivelor propuse în Programul strategic, Guvernul a aprobat un șir de măsuri:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promovarea principiilor unui Guvern Deschis;</li> <li>2. Digitalizarea serviciilor publice;</li> <li>3. Reingineria serviciilor publice și a proceselor operaționale;</li> <li>4. Asigurarea canalelor moderne de acces la serviciile publice;</li> <li>5. Crearea și utilizarea platformei tehnologice guvernamentale comune;</li> <li>6. Consolidarea centrelor de date;</li> <li>7. Implementarea cadrului arhitecturii guvernamentale pe scară largă;</li> <li>8. Implementarea cadrului de interoperabilitate;</li> <li>9. Asigurarea securității informației;</li> <li>10. Aplicarea tehnologiilor inovatoare;</li> <li>11. Dezvoltarea capacității TI în sectorul public;</li> <li>12. Efectuarea investițiilor inteligente în TI;</li> <li>13. Cadru de reglementare favorabil.</li> </ol>

### 3.2. Descrierea Proiectului „e-Transformare a Guvernării”

<p><b>Cînd și cine a lansat etapa de pregătire a Proiectului?</b></p>	<p>În <b>octombrie 2010</b> de către Cancelaria de Stat a fost lansată etapa de pregătire a <b>Proiectului „e-Transformare a Guvernării”</b>, activitățile fiind finanțate din contul avansului pentru pregătirea Proiectului Q 729 în valoare de <b>2,0 mil. dolari SUA</b>, din care au fost valorificate <b>0,5 mil. dolari SUA</b>.</p> <p>Principalele acțiuni care au vizat această etapă:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Hotărîrea Guvernului nr.392 din 19.05.2010 „Cu privire la crearea Centrului de Guvernare Electronică (E-Government)”;</li> <li>Hotărîrea Guvernului nr.760 din 18.08.2010 „Pentru aprobarea Statutului Instituției publice Centrul de Guvernare Electronică (E-Government)”;</li> <li>Legea Republicii Moldova nr.223 din 17.09.2010 „Privind ratificarea Acordului de avans dintre Guvernul Republicii Moldova și Asociația Internațională pentru Dezvoltare în vederea pregătirii Proiectului „e-Transformare a Guvernării””.</li> </ol>
<p><b>Care este instituția-cheie responsabilă de pregătirea Proiectului?</b></p>	<p>Cancelaria de Stat este instituția-cheie responsabilă de pregătirea Proiectului.</p>
<p><b>Cînd s-a format CGE?</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Centrul de Guvernare Electronică a fost creat prin Hotărîrea Guvernului nr.392 din 19.05.2010.</li> <li>Statutul CGE a fost aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.760 din 18.08.2010.</li> </ol>
<p><b>Care este actul ce reglementează activitatea CGE?</b></p>	<p>Activitatea CGE este reglementată de Statutul aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.760 din 18.08.2010.</p>
<p><b>Care sînt actele normative ce reglementează realizarea Proiectului?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>BM a aprobat la 07.05.2011 Proiect Appraisal Document (<i>Documentul de aprobare a Proiectului</i>), iar ulterior Consiliul de administrare al CGE (<i>septembrie 2011</i>) a aprobat Proiect Operations Manual (<i>Manualul operațional al Proiectului</i>).</li> <li>Prin Hotărîrea Guvernului nr.710 din 20.09.2011 a fost aprobat Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării.</li> </ul>
<p><b>Cînd a fost aprobată structura CGE?</b></p>	<p>Structura organizatorică a CGE, în perioada anilor 2010-2012, a fost creată în conformitate cu prevederile Documentului de aprobare a Proiectului „e-Transformare a Guvernării” și cu Manualul operațional al Proiectului, iar structura nouă a fost aprobată de către Consiliul de administrare la 28.06.2012.</p>
<p><b>Cînd și cine a semnat Acordul de Credit pentru Dezvoltare și care sînt condițiile generale ale acestuia?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Acordul de Credit pentru Dezvoltare</b> în valoare de <b>12,7 mil. DST</b> (echivalentul a <b>20,0 mil. dolari SUA</b>), destinat implementării Proiectului, a fost semnat de către Guvernul Republicii Moldova și AID la 29 aprilie 2011 și ratificat prin Legea nr.173 din 28.07.2011.</li> <li>Creditul este acordat pentru o perioadă de 20 de ani, inclusiv cu un termen de grație de 10 ani și rata dobînzii de 0,5% anual.</li> </ul>
<p><b>Care sînt în prezent sursele totale destinate realizării Proiectului?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>În afară de mijloacele creditului, pentru realizarea PeTG s-a prevăzut un grant acordat de Fondul Multidonator în valoare de <b>1,49 mil. dolari SUA</b>, precum și o contribuție a Guvernului Republicii Moldova – de <b>3,0 mil. dolari SUA</b>.</li> <li>În total, pentru realizarea Proiectului s-au prevăzut mijloace în valoare de <b>24,49 mil. dolari SUA</b>. Costurile estimate ale Proiectului, sursele de finanțare și mijloacele efectiv debursate (<i>pentru perioada anilor 2010-2012 (semestrul I)</i>) pe componente sînt prezentate în <i>Anexa nr.1</i>.</li> </ul>
<p><b>În ce perioadă urmează a fi implementat Proiectul?</b></p>	<p><b>Perioada de implementare a PeTG este preconizată pentru anii 2010-2016.</b></p>
<p><b>Care au fost obiectivele stabilite în documentele de lansare a Proiectului?</b></p>	<p><b>Obiectivul general al Proiectului „e-Transformare a Guvernării”</b> este de a transforma furnizarea anumitor servicii publice cu aplicarea TIC.</p> <p><b>Proiectul este constituit din 2 Componente, și anume:</b></p> <p><b>Componenta 1 „Capacitatea de e-Conducere și mediul de activare”</b> – introducerea modificării în procesele necesare pentru a transforma modalitatea în care autoritățile publice furnizează servicii cetățenilor și mediului de afaceri.</p> <p><b>Componenta 2 „Infrastructura comună și serviciile electronice”</b> – crearea unei infrastructuri și mecanismelor comune pentru implementarea rapidă a serviciilor publice, activate de TIC. În cadrul componentei se va finanța achiziția infrastructurii comune de hardware și dezvoltarea sistemelor necesare pentru livrarea serviciilor publice în format electronic.</p>
<p><b>Cine este responsabil de implementarea PeTG?</b></p>	<p>Beneficiarul (Republica Moldova), prin Cancelaria de Stat, va supraveghea și coordona implementarea PeTG, care va fi realizat prin intermediul CGE de către părțile implicate în proces, în conformitate cu procedurile aprobate și stabilite în documentele de reglementare.</p>

#### IV. Sfera și abordarea auditului

Curtea de Conturi, în calitate de instituție care realizează auditul public extern, fiind motivată de interesul sporit din partea societății, dar și al organismelor internaționale donatoare și partenerilor de peste hotare față de ***mersul implementării agendei de e-Transformare a Guvernării***, a efectuat un audit al tehnologiilor informaționale cu elemente de performanță în domeniul dat. Auditul s-a axat, în măsură semnificativă, pe ***evaluarea rolului și contribuției*** Cancelariei de Stat, CGE și altor părți ***în realizarea obiectivelor de e-Transformare a Guvernării, factorilor ce influențează procesul, precum și a cauzelor unor neajunsuri constatate și posibilelor deficiențe în respectarea termenelor trasate.*** Ținându-se cont de faptul că reforma de e-Transformare a Guvernării se află la etapa incipientă de realizare, abordarea auditului a fost una orientată pe probleme, prin identificarea, evaluarea și analizarea riscurilor. Au fost identificate principalele abateri în planificarea și realizarea activităților aferente Proiectului și Programului strategic și constrângerile ce constituie impedimente în realizarea conformă a planurilor de acțiuni și atingerea obiectivelor scontate. Acțiunile de audit au fost inițiate în scopul localizării zonelor în care rezultatele activității manageriale au înregistrat un nivel redus, precum și al identificării și analizei din diferite perspective a cauzelor care le-au generat, cu formularea recomandărilor menite să îmbunătățească managementul în domeniu, să excludă riscurile, să minimizeze efectul problemelor existente și să eficientizeze utilizarea resurselor.

***Obiectivul general al auditului*** a constat în aprecierea respectării graficului de realizare a acțiunilor aferente agendei de e-Transformare a Guvernării, prin identificarea principalelor riscuri asociate acestui proces și determinarea căilor sau posibilităților de îmbunătățire a performanțelor.

##### **Obiectivul specific al auditului urma să răspundă la următoarea întrebare:**

*Au fost oare întreprinse toate măsurile necesare pentru a asigura atingerea obiectivelor și a exclude riscurile aferente realizării agendei de e-Transformare a Guvernării de către părțile implicate în proces?*

Misiunea de audit expune în acest Raport constatările și concluziile principale ale auditului, considerându-le a fi relevante pentru entitățile auditate, Parlament, Guvern, societate, precum și pentru alte părți interesate. Recomandările poartă un caracter consultativ-analitic și realizarea acestora trebuie să fie bazată pe analize și raționamente de rigoare, efectuate de părțile vizate.

*Domeniul de aplicare a auditului și Metodologia de audit sînt expuse în Anexa nr.2.*

## V. Constatări de audit

***Au fost oare întreprinse toate măsurile necesare pentru a asigura atingerea obiectivelor și a exclude riscurile aferente realizării agendei de e-Transformare a Guvernării de către părțile implicate în proces?***

*Guvernul a aprobat Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării, o parte din acțiunile cărui se regăsesc în Proiectul „e-Transformare a Guvernării”, stabilind niște obiective majore și cutezătoare. Atingerea acestor obiective este supusă riscului de nerealizare sau/și de realizare cu cheltuieli considerabile în condițiile în care nu a fost sau nu va fi asigurată pe deplin continuitatea programelor de reformă a administrației publice centrale și a serviciilor publice și a celor strategice sectoriale, în contextul condițiilor nefavorabile din domeniul TIC, precum și al omiterii unor activități esențiale la etapele incipiente. Drept urmare, deja fiind lansate multiple activități importante, realizate progrese, încep să fie vizibile rezultate și sînt necesare acțiuni prompte întru consolidarea activităților în domeniul reformelor serviciilor publice și concentrarea eforturilor părților implicate în proces asupra înlăturării constrîngerilor și impedimentelor.*

### ***5.1. Atribuțiile părților implicate în realizarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării***

În documentele de bază privind lansarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării și a Proiectului „e-Transformare a Guvernării” au fost trasate sarcini și atribuții responsabililor de implementarea acestuia. Totodată, conform prevederilor Acordului de Finanțare dintre Republica Moldova și AID în vederea realizării agendei de Transformare electronică a Guvernării a fost aprobat Programul strategic<sup>17</sup>. Programul este pus în aplicare și reglementat printr-un șir de acțiuni și prevederi, aprobate prin următoarele acte normative: Hotărîrea Guvernului nr.709 din 20.09.2011<sup>18</sup>; Hotărîrea Guvernului nr.44 din 26.01.2012; Hotărîrea Guvernului nr.195 din 04.04.2012<sup>19</sup>; Hotărîrea Guvernului nr.499 din 06.07.2012<sup>20</sup> și Dispoziția Guvernului nr.21-d din 26.03.2012<sup>21</sup>.

Astfel, sarcinile și atribuțiile trasate responsabililor de implementarea Programului strategic sînt definite în arhitectura instituțională (*Figura nr.1*), care contribuie la livrarea obiectivelor de e-Transformare a Guvernării printr-o abordare centralizată la nivel de strategie și descentralizată la nivel de implementare.

<sup>17</sup> Hotărîrea Guvernului nr.710 din 20.09.2011;

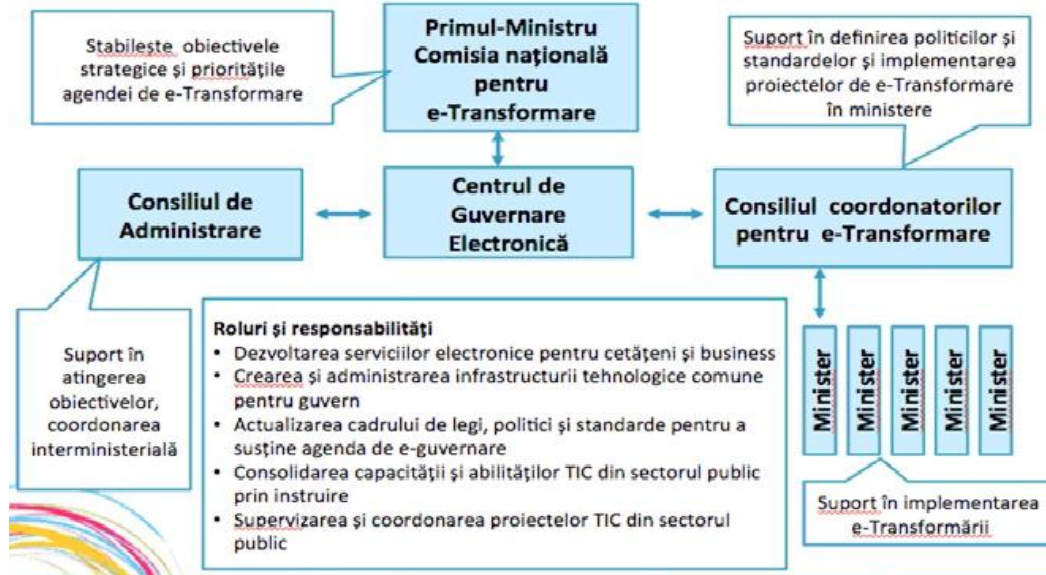
<sup>18</sup> Hotărîrea Guvernului nr.709 din 20.09.2011 „Cu privire la unele măsuri în domeniul e-Transformare a guvernării” (*în continuare – Hotărîrea Guvernului nr.709 din 20.09.2011*);

<sup>19</sup> Hotărîrea Guvernului nr.195 din 04.04.2012 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă pe anii 2012-2013” (*în continuare – Hotărîrea Guvernului nr.195 din 04.04.2012*);

<sup>20</sup> Hotărîrea Guvernului nr.499 din 06.07.2012 „Cu privire la subdiviziunea e-Transformare din cadrul autorității administrației publice centrale” (*în continuare – Hotărîrea Guvernului nr.499 din 06.07.2012*);

<sup>21</sup> Dispoziția Guvernului nr.21-d din 26.03.2012 „Cu privire la realizarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare) și a Planului de acțiuni pe anul 2012 pentru implementarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)”.

**Figura nr.1.** Arhitectura instituțională pentru e-Transformarea Guvernării



Sursă: Hotărârea Guvernului nr.710 din 20.09.2011

Procesul de implementare a Programului strategic trebuie să fie coordonat de către CNeT și trebuie să fie asigurat de către Cancelaria de Stat, în comun cu CGE, MTIC, alte ministere și autorități administrative centrale. Astfel, Cancelaria de Stat și CGE sînt responsabile de implementarea și monitorizarea procesului de e-Transformare în strînsă cooperare cu instituțiile guvernamentale implicate în realizarea programelor de e-Transformare. Suplimentar, în procesul de e-Transformare vor fi implicate subdiviziunile e-Transformare, prin contribuții și activități potrivit regulamentelor aprobate, în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr.499 din 06.07.2012.

Se relevă că decizii importante în vederea realizării agendei de e-Transformare a Guvernării au fost luate și de către: Comitetul interministerial pentru planificarea strategică<sup>22</sup> (prin intermediul acestui Comitet s-au decis direcțiile de utilizare a mijloacelor financiare de la bugetul de stat în sumă totală de 12,4 mil. lei); Comitetul pentru desfășurarea tenderelor de procurare a bunurilor și serviciilor de consultanță în cadrul Proiectului eTG (prin intermediul acestui Comitet au fost organizate și desfășurate procedurile de angajare a personalului CGE).

Totodată, Guvernul, prin Hotărârea nr.710 din 20.09.2011, a decis ca ministerele și alte autorități administrative centrale să desemneze persoane (la nivel de viceministri) care, în colaborare cu coordonatorul pentru e-Transformare, managerii TI și Direcțiile analiză, monitorizare și evaluare a politicilor, să fie responsabile de implementarea Programului strategic menționat. Ulterior, prin Hotărârea Guvernului nr.222 din 04.04.2011<sup>23</sup> și Hotărârea Guvernului nr.499 din 06.07.2012, Guvernul a decis desemnarea coordonatorilor pentru e-Transformare și instituirea în cadrul ministerelor și altor autorități administrative centrale a subdiviziunilor e-Transformare cu atribuții similare celor descrise. Conform hotărîrii menționate, șefii subdiviziunilor e-Transformare sînt responsabili de implementarea și coordonarea procesului e-Transformare în autoritatea respectivă. Pe perioada exercitării atribuțiilor, șeful subdiviziunii deține calitatea de membru al Consiliului coordonatorilor pentru e-Transformare, activitatea căruia este coordonată și direcționată de CGE. Rolul coordonatorilor în cadrul Consiliului coordonatorilor pentru e-Transformare este prevăzut în Hotărârea Guvernului nr.222 din 01.04.2011.

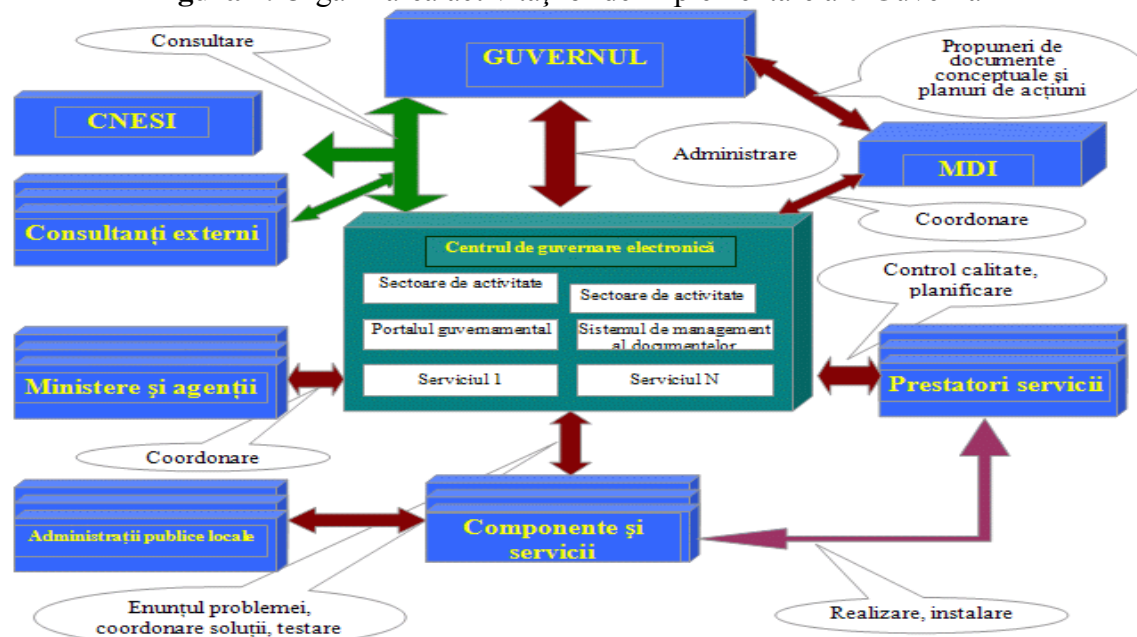
Prin Hotărârea Guvernului nr.709 din 20.09.2011, este stabilit cadrul instituțional, atribuțiile și responsabilitățile părților implicate în realizarea PeTG (care susține realizarea majorității acțiunilor Programului strategic). Astfel, Guvernul a atribuit responsabilități și sarcini aferente realizării unui număr mare de structuri. În acest context, menționăm că, prin Hotărârea Guvernului nr.733 din 28.06.2006, a fost aprobată Concepția guvernării electronice<sup>24</sup>, care stă la baza Programului strategic, în care la fel sînt descrise responsabilitățile participanților la realizarea Guvernării Electronice (Figura nr.2). În aceste condiții, funcția de monitorizare atribuită Cancelariei de Stat este extrem de importantă și poate constitui un factor determinant în procesul de realizare.

<sup>22</sup> Hotărârea Guvernului nr.838 din 09.07.2008 „Privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificarea strategică”;

<sup>23</sup> Hotărârea Guvernului nr. 222 din 01.04.2011 „Cu privire la crearea Consiliului coordonatorilor pentru e-Transformare”.

<sup>24</sup> Hotărârea Guvernului nr.733 din 28.06.2006 „Cu privire la Concepția guvernării electronice” (în continuare – Hotărârea Guvernului nr.733 din 28.06.2006).

**Figura 2.** Organizarea activităților de implementare a e-Guvernării



Sursă: Hotărârea Guvernului nr.733 din 28.06.2006

PeTG, fiind parte indispensabilă a Programului strategic, include tot spectrul de activități specifice, inclusiv elaborarea și aprobarea de standarde, metodologii, cadru normativ. Totodată, chiar dacă PeTG nu prevede expres elaborarea spectrului integral de documente importante, acestea necesită a fi elaborate, aprobate și puse în aplicare.

Reieșind din lacunele considerabile în acoperirea cu standarde, metodologii și acte de reglementare a domeniului TIC și urmările la care poate aduce această stare de lucruri, investițiile în acest domeniu sînt primordiale. Totodată, menționăm că din contul Creditului nr.5000-MD pentru aceste activități au fost planificate mijloace financiare în valoare de 1,5 mil. dolari SUA.

În domeniul TIC pentru majoritatea aspectelor, domeniilor și tehnologiilor există standarde, bune practici și alte documente de reglementare acceptate la nivel internațional, iar relevanța pentru unele cazuri concrete trebuie apreciată de beneficiar. În aceste condiții, nu este rațională elaborarea „de la zero” a unora din ele. Drept urmare, este necesară doar determinarea domeniilor prioritare și selectarea corectă a celor mai relevante opțiuni. Mijloacele disponibile trebuie utilizate pentru procurarea standardelor și altor acte relevante, efectuarea studiilor de caz, după care actele selectate urmează a fi adoptate/aprobate conform procedurilor legale. Utilizarea de mijloace financiare pentru elaborarea cadrului de reglementare ar trebui acceptată doar în cazul domeniilor complexe cu aspecte specifice.

**Recomandare Cancelariei de Stat:** În comun cu CGE, MTIC și Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației, să determine domeniile prioritare, pentru care sînt necesare standarde și alte documente de reglementare și să efectueze studii de caz pentru determinarea soluțiilor relevante, iar CGE, din contul mijloacelor prevăzute în acest scop, să asigure procurarea, precum și acoperirea costurilor necesare adaptării standardelor pentru Republica Moldova, după care să asigure procesul de aprobare în conformitate cu legislația.

## 5.2. Analiza realizării acțiunilor aferente atingerii obiectivelor de e-Transformare a Guvernării

### 5.2.1. Obiectivele Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării

Este necesară elaborarea și aprobarea unui cadru metodologic fiabil pentru evaluarea și măsurarea impactului procesului de e-Transformare a Guvernării în contextul reformei administrației publice și a serviciilor publice.

Programul strategic stabilește obiectivele procesului de e-Transformare a Guvernării și oferă o viziune unificată privind modernizarea serviciilor publice și eficientizarea activității guvernării prin intermediul tehnologiilor informaționale, totodată, fiind numiți și principalii actori ai acestui Program.

La momentul actual, privind nivelul de realizare și progresele atinse poate fi efectuată o analiză doar în complex, fără a recurge la calcularea numărului de activități realizate/nerealizate. Obiectivele

trasate prin Hotărîrea Guvernului nr.710 din 20.09.2011 sînt complexe și orientate spre modernizarea serviciilor publice și eficientizarea guvernării, inclusiv prin reingineria proceselor din instituțiile publice și ajustarea cadrului legal. Programul strategic urmează să contribuie la realizarea obiectivelor stipulate în Programul de activitate al Guvernului „Integrare Europeană: Libertate, Democrație, Bunăstare” pentru anii 2011-2014, Strategia de reformă a administrației publice centrale<sup>25</sup>, Strategia Națională de prevenire și combatere a corupției<sup>26</sup>, Strategia „Moldova Electronică”<sup>27</sup>, Concepția guvernării electronice, Legea privind transparența în procesul decizional<sup>28</sup>, Legea privind accesul la informație<sup>29</sup> și în planurile de dezvoltare instituțională ale autorităților publice centrale.

Obiectivele de e-Transformare a Guvernării se regăsesc atît în Planul de acțiuni pentru modernizarea tehnologică a guvernării pe anul 2012, Planul de Acțiuni pentru o guvernare deschisă pe anii 2012-2013, precum și se completează cu realizarea atribuțiilor conexe de către actorii implicați în proces. În acest context, realizarea oricărui număr de acțiuni (*mare sau mic*) nu poate servi drept indicator calitativ suficient pentru evaluarea succesului final privit astăzi în perspectivă. O evaluare echilibrată a elementelor componente ale Programului strategic și a factorilor ce au impact direct asupra procesului reprezintă o abordare mai oportună. Astfel, monitorizarea progresului și impactului procesului de e-Transformare a Guvernării devine o misiune importantă în contextul reformelor promovate de Guvern, iar necesitatea asigurării instrumentelor fiabile în acest scop este mandatorie.

---

<sup>25</sup> Hotărîrea Guvernului nr. 1402 din 30.12.2005 „Cu privire la aprobarea Strategiei de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova”;

<sup>26</sup> Hotărîrea Parlamentului nr.421 din 16.12.2004 „Pentru aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției și Planului de acțiuni pentru realizarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a corupției” (*abrogată prin Hotărîrea Parlamentului nr.154 din 21.07.2011 „Pentru aprobarea Strategiei naționale anticorupție pe anii 2011-2015”*);

<sup>27</sup> Hotărîrea Guvernului nr.255 din 09.03.2005;

<sup>28</sup> Legea Republicii Moldova nr.239-XVI din 13.11.2008 „Privind transparența în procesul decizional”;

<sup>29</sup> Legea Republicii Moldova nr.982-XIV din 11.05.2000 „Privind accesul la informație”;

## 5.2.2. Gestionarea riscurilor

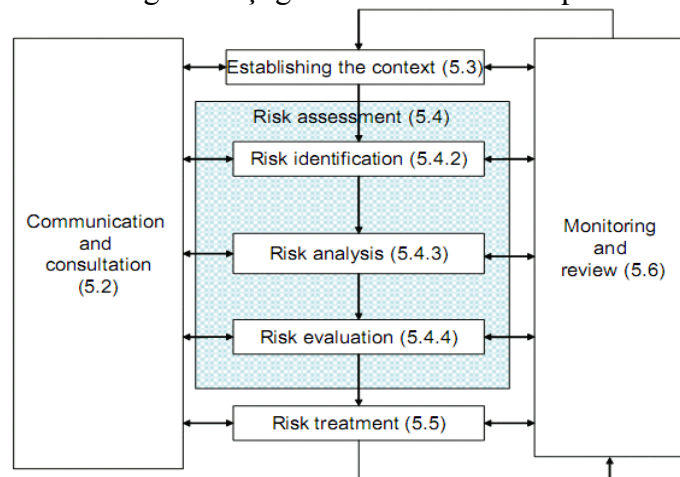
Este necesară elaborarea cadrului normativ și de standarde, precum și instituirea sistemelor de management al riscurilor în procesul de realizare a acțiunilor Programului strategic, atât în cadrul CGE, cât și la nivel de AAPC și de proiecte.

Deși în cadrul PeTG, care este parte componentă a acțiunilor pentru realizarea Programului strategic, conform rigorilor donatorilor și BM, în PAD sînt identificate o parte din riscuri (*ce vizează nemijlocit procesele de gestionare a Proiectului*), procesul de management al riscurilor nu este formalizat. Astfel, deciziile manageriale și acțiunile ce vin să minimizeze unele riscuri identificate sau să înlăture urmările unor situații nedorite nu pot garanta suficiența acțiunilor, datorită lipsei procedurilor de rigoare. Procedurile eficiente de management și gestiune a riscurilor ar putea preveni o parte considerabilă din situațiile nedorite, ar minimiza considerabil efectele negative și ar permite eficientizarea activităților de gestiune a Programului strategic și a PeTG. Deoarece în cadrul realizării acțiunilor aferente Programului strategic sînt gestionate numeroase proiecte și subproiecte, care depășesc cadrul instituțional al Cancelariei de Stat și al CGE, managementul riscurilor ar trebui să fie parte componentă a gestiunii și monitorizării fiecăruia din ele și a tuturor în ansamblu.

În prezent, Cancelaria de Stat nu poate asigura un nivel tolerabil al riscurilor atât la nivel de gestiune a Programului strategic, cât și la nivel de activități din cadrul acestuia. În condițiile respective, oricare risc s-ar putea materializa, transformîndu-se în pericol care ar putea afecta realizarea prevederilor Programului strategic. Astfel, Cancelaria de Stat, reieșind din statutul și rolul său în cadrul Programului strategic, ar trebui să asigure existența unui cadru clar de management al riscurilor nu doar la nivelul CGE, dar și la cel al autorităților publice implicate în proces și la nivel de proiecte separate, componente ale Programului.

Procesul de management al riscurilor presupune proceduri ciclice (*perioada este stabilită în dependență de impactul riscurilor și schimbările în mediul de activitate*) și urmează a fi conectat și la procesul de management al riscurilor în contextul realizării reformei sectorului public și serviciilor publice. Reieșind din necesitatea reingineriei proceselor în cadrul instituțiilor în care se implementează serviciile publice electronice, procesul de gestiune a riscurilor ar trebui să reprezinte o ciclicitate sporită.

**Figura nr. 3.** Procesele de management și gestiune a riscurilor – prezentare grafică



**Sursă:** ISO/IEC 3100:2009 Risk management – Principles and guidelines (*managementul riscurilor – principii și îndrumări*)

**Recomandare Cancelariei de Stat:** În termene restrînse, să întreprindă toate acțiunile necesare elaborării cadrului normativ și de standarde, precum și instituirii sistemelor de management al riscurilor în realizarea acțiunilor Programului strategic, atât în cadrul CGE, cât și la nivel de AAPC și de proiecte.

### 5.2.3. Atribuțiile părților implicate în realizarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)

**Este necesară asigurarea continuă a instruirilor persoanelor din subdiviziunile e-Transformare și altor funcționari publici, în vederea asigurării calității și durabilității procesului de e-Transformare, precum și pentru ca consultanții CGE să nu fie antrenați în alte activități decât cele ce vizează atribuțiile nemijlocite ale acestora.**

Reieșind din amploarea și spectrul extins al domeniilor ce urmează să fie influențate prin impactul realizării acțiunilor din Programul strategic, nivelul de implicare a tuturor instituțiilor angajate în proces este extrem de important. Domeniile de colaborare trebuie să acopere toate dimensiunile de activitate, evitând contradicțiile sau lipsa de implicare. Dat fiind că Cancelaria de Stat nu dispune de suficienți specialiști în domeniul TIC, rolul CGE, Consiliului coordonatorilor pentru e-Transformare și nivelul de implicare al MTIC și autorităților publice, în special prin subdiviziunile e-Transformare, contează enorm pentru atingerea obiectivelor trasate. Pentru moment, acțiunile Cancelariei de Stat în procesul de realizare a acțiunilor Programului strategic se bazează pe suportul consultanților internaționali, al celor din CGE și al altor actori. Suplimentar, consultanții CGE sînt antrenați și în alte activități ce nu vizează atribuțiile nemijlocite ale acestora, în contextul necesității consultărilor și expertizărilor în realizarea acțiunilor aferente Programului strategic și în condițiile nivelului scăzut de implicare a responsabililor din cadrul autorităților publice.

La această etapă, deși au fost efectuate deja cinci runde de instruire pentru personalul TI din cadrul autorităților publice, nivelul general de cunoștințe în domeniu constituie un impediment considerabil în promovarea activităților aferente procesului de modernizare tehnologică a guvernării. Astfel, este important ca Guvernul să instituționalizeze și să asigure în parteneriat cu instituțiile de învățămînt și sectorul privat un proces continuu de instruire pentru funcționarii publici și pentru specialiștii subdiviziunilor implicate, în vederea asigurării calității și durabilității procesului de e-Transformare a Guvernării. În scopul asigurării continuității în abordarea și implementarea obiectivelor Programului strategic (*în condițiile în care CGE realizează activități prevăzute în Hotărîrea Guvernului nr.44 din 26.01.2012, Hotărîrea Guvernului nr.710 din 20.09.2011, în PeTG, dar și este implicat în numeroase procese de coordonare/consultare cu APC*), este important ca Guvernul, prin intermediul Cancelariei de Stat, să asigure funcționarea eficientă a mecanismelor instituite pentru realizarea obiectivelor de e-Transformare a Guvernării (CGE, subdiviziunile e-Transformare din autoritățile APC, Consiliul coordonatorilor pentru e-Transformare).

**Este necesar de identificat și aprobat, în baza celor mai bune practici și metodologii internaționale, cadrul de reglementare și standardizare a domeniului TIC.**

De asemenea, se impune necesitatea documentării detaliate a deciziilor aprobate, inclusiv a deciziilor de ordin tehnologic, care au impact asupra capacității și nivelului de modernizare tehnologică a guvernării. La momentul actual, deși sînt consultate practici de succes, standarde și metodologii internaționale, nu toate deciziile de ordin tehnic sau consultativ sînt documentate și bazate pe metodologii clare, acestea urmînd a fi instituționalizate și în cadrul normativ național. Dat fiind că Programul strategic prevede implementarea mai multor proiecte tehnologice inovative pentru Republica Moldova, care nu sînt acoperite suficient cu standarde, este absolut prioritar ca Guvernul, prin intermediul Cancelariei de Stat, CGE, MTIC, să aprobe, în baza celor mai bune practici și metodologii internaționale, cadrul de reglementare și standardizare care să fie aplicabil în mod mandatoriu în autoritățile publice.

Astfel, consultanții CGE, fiind responsabili de o gamă largă de domenii, deseori sînt nevoiți să se bazeze pe unele standarde și bune practici internaționale, fără ca acestea să fie aprobate sau acceptate la nivel național. Drept urmare, unele decizii importante, fiind documentate insuficient sau luate în condițiile lipsei cadrului de reglementare și de standarde, pot rezulta într-un proces decizional intermitent, cu urmări negative asupra realizării Programului strategic. Deoarece CGE este o instituție în formare, Cancelaria de Stat trebuie să dezvolte cadrul de reglementare și metodologic pentru asigurarea unei abordări univoce și continui în procesul decizional al Centrului. Pentru a exclude riscurile asociate realizării Programului și pentru fortificarea eforturilor, sînt mandatorii extinderea și îmbunătățirea conlucrării și pîrghiilor de colaborare între autoritățile responsabile de realizarea Programului.

**Recomandare Cancelariei de Stat:** *În calitate de fondator al CGE, să aplice și, după caz, să instituie toate mecanismele necesare de supraveghere și control asupra activității CGE, să elaboreze și implementeze cadrul metodologic și de reglementare a activității CGE, pentru a asigura documentarea coerentă și continuitatea deciziilor acestuia.*

**Este necesară instituționalizarea subdiviziunilor e-Transformare instituite în APC, inclusiv prin crearea cadrului normativ, metodologic și de standardizare, aferent realizării atribuțiilor acestora.**

Datorită nivelului redus de pregătire a instituțiilor beneficiare și reieșind din experiența proiectelor similare precedente, investițiile considerabile în realizarea Programului vor putea fi percepute în formă de beneficii doar după perioade mai îndelungate de exploatare. Din această cauză, procesul de monitorizare pe întreaga perioadă este foarte important întru prevenirea situațiilor nedorite. În condițiile în care managementul riscului nu este aplicat suficient nici la nivel de unități de implementare, nici la nivel de instituții participante la proiect, eficiența monitorizării ar putea fi redusă și necesita resurse considerabile. Astfel, livrarea soluțiilor, chiar și după lansarea în exploatare industrială a acestora, nu poate fi echivalată cu activități finalizate. Responsabilitatea managementului instituțiilor beneficiare, de rînd cu Cancelaria de Stat și cu suportul CGE, constă în asigurarea unui proces continuu de monitorizare, consultare și supraveghere. În acest scop, rolul subdiviziunilor e-Transformare este incontestabil, astfel încît crearea și formarea lor trebuie să reprezinte un proces continuu, cu acoperire normativă, de reglementare și de standarde, cu instrumente fiabile de raportare. În realitate formarea subdiviziunilor e-Transformare, aflîndu-se la etapa incipientă, nu poate contribui suficient la procesul de gestiune și monitorizare, fapt ce constituie un risc considerabil, iar în condițiile în care potențialul Cancelariei de Stat este insuficient și în proces de dezvoltare, iar consultanții CGE sînt suprasolicitați, acest risc se poate materializa, avînd urmări considerabile.

**Din realizările importante obținute în primul an de implementare a PeTG și a Programului strategic putem remarca:**

- 1. Promovarea principiilor unui Guvern Deschis:** (a) În mai 2011 a fost lansat Portalul datelor deschise [www.date.gov.md](http://www.date.gov.md); (b) A fost aprobat Planul de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă<sup>30</sup>.
- 2. Digitalizarea serviciilor publice:** (a) La 10.05.2012 a fost lansat Portalul serviciilor publice [www.servicii.gov.md](http://www.servicii.gov.md); (b) Sînt la etapele de finalizare digitizarea primelor 3 e-Servicii din bugetul PeTG, care urmează a fi lansate în perioada septembrie-noiembrie 2012 (*e-CNAM, e-Licență, e-Acte normative în construcție*); (c) La 05.09.2012 a fost lansat e-Serviciul *e-Cazier judiciar*.
- 3. Reingineria serviciilor publice și a proceselor operaționale:** (a) Au fost reinginerate procesele interne de prestare a e-Cazierului judiciar, e-Licență și e-CNAM, care vor permite livrarea acestor servicii online.
- 4. Dezvoltarea capacității TI în sectorul public. Ca rezultat, s-au instituționalizat:** (a) subdiviziunile e-Transformare în AAPC; (b) Consiliul coordonatorilor pentru e-Transformare; (c) **s-au instruit** 144 de coordonatori pentru e-Transformare și funcționari publici în e-Transformarea Guvernării.
- 5. Crearea și utilizarea platformei tehnologice guvernamentale comune:** Au fost achiziționate serviciile de creare a platformei tehnologice comune M-Cloud, care urmează a fi lansată în exploatare industrială în noiembrie 2012.

Datorită faptului că beneficiile și efectul realizării acțiunilor vor putea fi palpate pe parcursul exploatării acestora, misiunea managementului instituției și a Guvernului este de a monitoriza și interveni pentru asigurarea aplicării în practică a rezultatelor Programului.

#### 5.2.4. Evaluarea procesului de planificare și a consecutivității activităților

**Este necesar de completat comprehensiv și logic activitățile din agenda de e-Transformare a Guvernării, întru evitarea efectelor necontrolate ale lipsei, întîrzierii sau nerealizării unor acțiuni.**

<sup>30</sup> Hotărîrea Guvernului nr. 195 din 04.04.2012.

Unele din activitățile fundamentale care au determinat insuccesul Strategiei „Moldova electronică” și ar fi trebuit să fie realizate în mod prioritar la etapele incipiente ale Programului strategic și ale PeTG așa și nu au fost finalizate, iar altele au fost preluate, din care unele sînt deja realizate. Odată cu aprobarea Statutului CGE, fiind abrogată Hotărîrea Guvernului nr.27 din 06.01.2006, Cancelaria de Stat, în calitate de fondator al CGE, urma să asigure continuitatea proceselor și excluderea deficiențelor și problemelor care au cauzat insuccesul Strategiei „Moldova electronică”. Astfel, deși PeTG are activități și priorități definite clar în PAD, în cadrul Programului strategic care vine să realizeze unele din activitățile nerealizate ale Strategiei „Moldova electronică”, Guvernul ar trebui să vină cu o completare mai comprehensivă și logică a activităților din agenda de e-Transformare a Guvernării, întru evitarea efectelor necontrolate ale lipsei, întîrzierii sau nerealizării unor acțiuni. În aceste condiții și datorită reținerilor în realizarea activităților din Programul strategic din motive obiective și subiective, efectuarea unei analize bine documentate și detaliate a interdependenței activităților din Strategia „Moldova electronică” și Programul strategic ar fi permis plasarea acțiunilor într-o consecutivitate logică mai corectă.

***Astfel, putem accentua importanța unor acțiuni fundamentale ce urmau a fi finalizate pînă la aprobarea planurilor de acțiuni și de finanțare, care au fost omise sau incluse în cadrul unor acțiuni pentru perioadele ulterioare:***

➤ Un element fundamental pentru realizarea Programului urma să constituie inventarierea resurselor și sistemelor informaționale aflate în posesia autorităților publice și analiza rezultatelor acesteia. Rezultatele respective trebuiau să servească drept fundament pentru planificarea și realizarea acțiunilor Programului strategic. În condițiile lipsei unei imagini clare a resurselor informaționale existente, cînd nu sînt desemnați proprietarii datelor (*inclusiv ai clasificatoarelor*), utilizarea eficientă a resurselor nu poate fi asigurată. Datele primare, gestionate în mod eficient pe infrastructuri moderne puse la dispoziția autorităților administrației publice, ar fi trebuit să constituie nucleul și catalizatorul dezvoltării sectorului și, drept urmare, a serviciilor publice prestate în mod electronic.

***Notă:*** CGE a inițiat procesul de inventariere a resurselor și angajează un consultant, care va fi suplimentat și de resurse interne ale CGE, scopul căruia este colectarea datelor despre potențialul existent în autorități, precum și privind necesitatea acestora în resurse TIC. Interviuurile cu responsabilii TI în autorități vor începe în timpul apropiat, iar procesul de colectare a datelor se planifică pentru circa 5 luni; în colaborare cu MTIC, în calitate de registrator, CGE va participa la actualizarea datelor din Registrul Resurselor și Sistemelor Informaționale de Stat, care urmează a fi pus în aplicare în curînd.

➤ Indiferent de destinația serviciilor sau a SI (G2G, G2C sau G2B), Guvernul fiind inițiator și actor principal, identificarea și autorizarea funcționarilor publici (fiind reprezentanți ai Guvernului în relațiile cu cetățenii și mediul de afaceri) reprezintă un element esențial în asigurarea interoperabilității și integrării serviciilor publice. În acest context, la etapa de lansare a Programului strategic era necesară definitivarea și aplicarea unui șir de acțiuni (care se regăsesc și în Strategia „Moldova electronică”), de exemplu: **a)** SIA „Registrul funcționarilor publici și a funcțiilor publice” (la etapa demarării Programului, sistemul respectiv se afla la etapa de elaborare, dar nu este lansat în exploatare industrială pînă în prezent); **b)** integrarea și aplicarea pe scară largă a semnăturii digitale și a documentului electronic<sup>31</sup>; **c)** implementarea Sistemului integrat de circulație electronică a documentelor.

***Notă:*** Referitor la acțiunile nominalizate în punctul precedent, s-au întreprins următoarele: 1) sistemele informaționale achiziționate în cadrul Programului strategic conțin printre cerințele obligatorii posibilitatea integrării autentificării prin intermediul semnăturii digitale, iar în septembrie 2012 Guvernul a lansat Serviciul-pilot Mobile e-ID – semnătura digitală mobilă; 2) pînă la finele anului, se planifică a fi lansată SIGEDIA, care acoperă majoritatea funcționalităților prevăzute de sistemul indicat în pct. c).

Conform obiectivelor stipulate în Programul strategic, Guvernul are ca obiectiv digitizarea tuturor serviciilor publice pentru cetățeni și mediul de afaceri pînă în anul 2020. Numărul de servicii publice,

<sup>31</sup> Acțiune regăsită repetat în Planurile de acțiuni ale Guvernului: începînd cu Strategia „Moldova electronică”, Hotărîrea Guvernului nr. 179 din 23.03.2011 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2011-2014” și Hotărîrea Guvernului nr. 289 din 07.05.2012 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2012-2015”.

evaluat după studiul Cancelariei de Stat în cadrul proiectelor de reformă a administrației publice, depășește cifra de 500. Totodată, este evident că nu toate serviciile publice sînt la fel de actuale, iar în acest sens Guvernul aplică proceduri de raționalizare a serviciilor în cadrul Programului de Reformă a Serviciilor Publice, în urma cărora vor rămîne doar serviciile active, cifra cărora poate ajunge la 200. Chiar și cu acest număr de servicii este clar că digitizarea lor în întregime necesită un efort semnificativ. Astfel, se impune necesitatea planificării și bugetării de către autoritățile APC a resurselor necesare pentru realizarea obiectivelor de e-Transformare în fiecare sector și asigurarea livrării serviciilor prestate în sector în format digital pînă în anul 2020.

**Pentru asigurarea eficienței procesului de digitizare este importantă prioritizarea acestora în baza unor criterii fiabile.**

Realizarea obiectivului de digitizare a serviciilor publice din Programul strategic se efectuează de către Guvern cu suportul și resursele PeTG, descrise în Documentul de aprobare a Proiectului, care desemnează clar prioritățile și consecutivitatea activităților aferente realizării prevederilor Proiectului, dar și ale Programului strategic. Aprobarea de către Guvern a Programului strategic a reprezentat una din condițiile de declarare a validității de către Banca Mondială a Proiectului „e-Transformare a Guvernării” (în conformitate cu prevederile Legii nr.173 din 28.07.2011). Astfel, potrivit descrierii subcomponentei de dezvoltare a e-Serviciilor, vor fi finanțate un șir de e-Servicii orientate spre îmbunătățirea interfeței guvernare-cetățean.

Obiectivul principal al acestei abordări este de a realiza o reducere semnificativă a timpului, eforturilor și resurselor cheltuite de cetățeni, pentru a accesa serviciile guvernamentale. În cadrul Proiectului sînt prevăzute două categorii de servicii: **(a)** servicii electronice specifice ministerelor/sectoarelor, denumite **e-Servicii** și **(b)** servicii intersectoriale, denumite **servicii permissive**. E-Serviciile vor fi specifice ministerelor și sectoarelor și vor urmări să îmbunătățească accesul și prestarea anumitor servicii pentru cetățeni. Serviciile permissive vor avea o natură mai intersectorială și vor ajuta la prestarea eficientă a unui șir de e-Servicii.

Pentru o digitizare eficientă este necesară prioritizarea serviciilor publice. Prima etapă de prioritizare este realizată prin intermediul coordonatorilor de e-Transformare în procesul de selectare a serviciilor pentru finanțare din PeTG. Acest proces este planificat a fi realizat anual, demarează în luna septembrie și presupune ca fiecare din coordonatorii pentru e-Transformare să propună serviciile publice prioritare pentru sectorul respectiv (*după coordonarea cu autoritatea vizată*) pentru consultare cu Consiliul coordonatorilor pentru e-Transformare, spre aprobare de către CNeT și susținere financiară din partea PeTG.

Propunerile de proiecte trebuie să fie integrate în programele de dezvoltare strategică a autorităților APC și prezentate CGE într-un format stabilit și transparent, care să conțină un set de criterii, ce justifică prioritatea acestui serviciu. Printre criteriile de bază sînt relevanța pentru cetățeni, numărul de beneficiari ai serviciului, gradul de pregătire al instituției pentru a livra serviciul în format electronic, existența datelor primare în format electronic, existența resurselor umane pentru administrarea serviciului etc.

Odată colectate, propunerile de proiect urmează a fi discutate în comun de către coordonatorii pentru e-Transformare, identificîndu-se cele mai prioritare propuneri de proiecte pentru a fi finanțate în anul respectiv, astfel formîndu-se o listă scurtă de propuneri. Această listă urmează a fi transmisă CNeT, pentru a fi analizată, modificată/completată (după caz) și aprobată.

Așadar, prioritizarea serviciilor publice electronice la momentul actual se face în trei etape: 1) de către coordonatorii pentru e-Transformare; 2) de către plenul Consiliului de e-Transformare cînd din propunerile de proiecte se formează o listă scurtă; 3) cînd lista scurtă se discută, se reprioritizează la necesitate și se aprobă de către CNeT. Astfel, în procesul de selectare a serviciilor publice pentru digitizare, în anul 2011 au fost propuse circa 100 de proiecte, din care în lista scurtă au ajuns 16 proiecte.

CGE, analizînd propunerile parvenite, a constatat că multe din serviciile solicitate au caracteristici comune. Astfel, multe solicitări sînt pentru dezvoltarea registrelor departamentale (de exemplu: *evidența îngrășămintelor minerale, terenurilor arabile etc.*).

S-a constatat că în majoritatea cazurilor SI solicitate pot fi grupate în cîteva categorii cu caracteristici și funcționalități comune și ar putea fi implementate pe platforme comune. Un exemplu, în acest sens, poate fi servi cazul eliberării actelor permissive (*certIFICATE, autorizații etc.*). Ca rezultat,

CGE a venit cu inițiativa de elaborare și implementare a unei platforme comune pentru sisteme de tip registre, servicii de eliberare a actelor permise și de programări. Astfel, pentru anul 2012, CNeT a aprobat implementarea unei astfel de platforme, numită Platforma Comună de Gestiune a Conținutului (*ECMP – Enterprise Content Management Platform*), care actualmente se află la etapa de achiziție. Realizarea și lansarea cu succes a acestei platforme ar trebui să contribuie la implementarea serviciilor într-o manieră mai rapidă și cu costuri mai mici.

Criteriile stabilite în PAD au fost utilizate pentru formarea listei de e-Servicii ce vor urma a fi implementate în regim prioritar. Totodată, pentru a accelera implementarea serviciilor direcționate cetățenilor și afacerilor, urmează a fi realizat un studiu privind bazele de date-cheie care necesită a fi create. Studiul urmează a fi lansat în primul an al Proiectului și va identifica (i) date care necesită a fi digitalizate din documente de hârtie; (ii) date care necesită a fi convertite din formate digitale depășite; și (iii) date care necesită a fi adaptate pentru utilizare în mediul M-Cloud. Tratarea acestor trei categorii pentru registrele și bazele de date-cheie va fi foarte utilă în lansarea unui șir de e-Servicii. Prin urmare, rezultatele studiului vor fi utilizate pentru digitalizarea bazelor de date-cheie, conversiunea formatelor depășite și adaptarea lor și migrarea spre M-Cloud. De asemenea, aceasta **va ajuta în selectarea e-Serviciilor pe parcursul anilor 2-4 de implementare a PeTG** și va servi drept unul din factorii determinanți în elaborarea e-Serviciilor. Selectarea serviciilor publice care urmează a fi digitizate în conformitate cu obiectivul Programului strategic este necesară să fie realizată în strictă coordonare și sincronizare cu Strategia și Programul de Reformă a serviciilor publice, coordonat de Cancelaria de Stat.

Din cauza întârzierii implementării unora din serviciile permise și a serviciilor de bază prevăzute în PAD, în lipsa inventarierii resurselor și sistemelor informaționale de stat, selectarea e-Serviciilor, pentru anii 2-4 de implementare a PeTG, ar întâmpina impedimente serioase în asigurarea eficienței și corectitudinii deciziilor, precum și în argumentarea acestora.

Majoritatea proceselor din cadrul autorităților publice nu sînt descrise și documentate corespunzător, astfel încît automatizarea acestora să fie rațională. Respectiv, este importantă urgentarea activităților de reinginerie și documentare a proceselor interne din instituțiile de stat și consolidarea registrelor departamentale, prin interconectarea la resursele informaționale de bază, identificarea proprietarilor de date și organizarea accesului facil și eficient pentru toate instituțiile de stat, pentru a permite schimbul de date și interconectarea sistemelor informaționale. Astfel, serviciile specifice care nu reprezintă o structură și logică similară cu alte servicii și necesită o abordare separată, ar trebui să fie acceptate spre digitizare la etapele ulterioare ale Programului strategic în strînsă colaborare cu Reforma Serviciilor Publice.

**Recomandare Cancelariei de Stat și CGE:** *Să urgenteze definitivarea lucrărilor de lansare a serviciilor permise identificate în PAD, pentru excluderea impedimentelor în procesul de lansare a e-Serviciilor.*

**Este importantă consolidarea procesului de monitorizare a realizării Programului strategic astfel încît acesta să se materializeze în acțiuni corective prompte, pentru ca activitățile să întrunească un cadru de consecutivitate logică clară.**

Constatăm omiterea la etapele incipiente a unor activități importante cu efect negativ asupra realizării Programului strategic:

1. Identificarea și analiza resurselor interne ale autorităților APC: infrastructură, licențe, soluții gata, date primare, personal și echipament specializat.
2. Efectuarea analizei „capacității de asimilare” a participanților la realizarea Programului, la baza căreia trebuia să stea inventarierea resurselor informaționale, infrastructurilor TIC, serviciilor de interes public, precum și a gradului de pregătire a personalului specializat responsabil de TIC.
3. Analiza posibilităților de reformare a instituțiilor, reinginerie și restructurare, precum și existența de acte normative și metodologice.
4. În majoritatea cazurilor în instituțiile de stat, procesele interne nu sînt descrise și nu sînt structurate pe pași. În astfel de condiții automatizarea business-proceselor ar fi sortită eșecului de la bun început.

La momentul actual, Cancelaria de Stat elaborează metodologia de reinginerie a serviciilor publice. CGE, prin intermediul Consiliului CNeT, selectează pentru digitizare doar servicii deja reingenerate. Reingineria serviciului ce urmează a fi digitizat și ajustarea procedurilor interne sînt prevăzute în Acordurile de colaborare dintre CGE și autoritatea publică centrală beneficiară și

reprezintă responsabilitatea APC. În acest sens, exemplificăm procesul de implementare a serviciului e-Cazier.

În mod firesc, la baza e-Transformării Guvernării trebuie să stea principii rigide, constituite pe elemente fundamentale. Importanța programului în sine, a impactului acestuia și a urmărilor considerabile la care poate duce succesul sau insuccesul lui, amplificată de necesitatea axiomatică pentru asigurarea exactității, integrității și securității datelor, impune o planificare strategică, clară și flexibilă. Deși acțiunile prevăzute, în contextul interdependenței strânse, ar trebui să întrunească un cadru de consecutivitate logică clară, nu întotdeauna este posibilă respectarea acestuia din cauza unor factori ce nu pot fi gestionați și anticipați, dar pot constitui impedimente pentru procesul de realizare. În acest context, se exemplifică lansarea Portalului guvernamental (*servicii.gov.md*), în lipsa regulamentului de rigoare, care a avut loc pe data de 10.05.2012, iar regulamentele privind operarea acestuia au fost aprobate la 28.05.2012 și la 29.08.2012 de către Guvern.

Deși în realizarea Programului sînt implicate numeroase structuri (*CNeT, CGE, Cancelaria de Stat, Consiliul de administrare al CGE, Consiliul coordonatorilor pentru e-Transformare, MTIC, Î.S. „CTS” și alte autorități publice*), reieșind din reținerile admise și situația nefavorabilă din domeniul TIC în țară, există riscul ca acțiunile corective sau compensatoare să fie întreprinse cu întârziere sau să nu fie eficiente.

**Recomandare Cancelariei de Stat:** *Să întreprindă activitățile necesare consolidării procesului de monitorizare a realizării Programului strategic astfel încît să excludă abaterile și întârzierile pe viitor prin acțiuni prompte corective sau compensatorii.*

**Recomandare Cancelariei de Stat, în comun cu CGE:** *Să întreprindă activitățile necesare determinării „capacității de asimilare” a părților implicate în proces, precum și să excludă cazurile de lansare a produselor în lipsa regulamentelor necesare.*

**Nivelul de implicare a părților implicate în realizarea agendei de e-Transformare trebuie îmbunătățit.**

Nivelul real de implicare a părților interne și externe este insuficient, ceea ce face mai dificilă focusarea CGE asupra activităților de bază. În consecință, unele din acestea se implementează cu întârzieri. Astfel, chiar cu resursele considerabile utilizate la realizarea activităților s-ar putea să nu se facă față, de fiecare dată, sarcinilor trasate. Totodată, necesită îmbunătățire nivelul de implicare a APC în procesul de e-Transformare, inclusiv prin desemnarea persoanelor relevante și competente pentru conlucrare la toate nivelurile cu CGE în efortul acestuia de a contribui la promovarea principiilor de e-Transformare, prin instituirea subdiviziunilor e-Transformare și planificarea coerentă a mijloacelor aferente realizării activităților Programului. Astfel, prin crearea planurilor de dezvoltare sectoriale fiabile, coordonate și corelate cu Programul strategic, acțiunile entităților ar trebui să corespundă obiectivelor de e-Transformare a Guvernării și să contribuie la realizarea acestora.

Suplimentar, avînd în vedere cele menționate anterior, există riscul neasigurării continuității Programului în condițiile în care multe din responsabilitățile celorlalte părți sînt delegate CGE, acțiunile cărui se bazează pe experiența și profesionalismul consultanților/specialiștilor (*angajaților*), în condițiile în care aprobarea normelor metodologice, regulamentelor și standardelor întârzie. În aceste circumstanțe, unele decizii importante pot fi adoptate, reieșind din raționamentele unui grup restrîns de persoane, fără a fi documentate sau argumentate corespunzător. Ca rezultat, chiar dacă deciziile au fost optime, nu poate fi urmărită asigurarea continuității abordării și implementării deciziilor. Luînd în considerație riscurile asociate necesității menținerii personalului pe o perioadă îndelungată, activitățile de expertizare și evaluare, de stabilire a criteriilor și standardelor pot fi compromise.

### **5.3. Impactul așteptat, monitorizarea progresului și evaluarea performanțelor**

Pentru procesul de e-Transformare a Guvernării **obiectivul general este:** pînă în anul 2020 **Guvernul va deveni mai transparent, mai performant și mai receptiv**, datorită investițiilor inteligente în TI și utilizării masive a acestora în sectorul public.

**Obiectivele specifice** sînt următoarele<sup>32</sup>:

a) **modernizarea serviciilor publice** prin digitalizare și prin reingineria proceselor operaționale;

<sup>32</sup> Hotărîrea Guvernului nr. 710 din 20.09.2011.

b) **eficientizarea guvernării** prin asigurarea interoperabilității sistemelor TI, precum și prin consolidarea și reutilizarea resurselor TI.

**Este importantă implementarea unui cadru complex de indicatori de progres și de performanță în scopul monitorizării și evaluării rezultatelor și impactului reformelor în administrația publică.**

Cu toate că prin Hotărârea Guvernului nr.710 din 20.09.2011 sînt aprobați indicatorii-cheie de performanță (*cadru general*), iar de CGE în cadrul PeTG sînt prevăzuți un șir de indicatori specifici, la momentul actual, procesul de colectare a acestora nu poate asigura exactitatea și suficiența datelor. Aceasta se datorează și faptului că persoanele din cadrul AAPC nu întotdeauna sînt suficient de competente în domeniul vizat, deoarece serviciile publice vizează activitatea nu doar a AAPC, ci se bazează pe date din diferite instituții și efectul digitizării ar trebui evaluat pentru tot spectrul părților implicate în proces.

La momentul desfășurării misiunii de audit, cuantumul de date colectate pentru calculul/evaluarea indicatorilor era insuficient. Pentru perioadele ulterioare se presupune colectarea datelor statistice generate de paginile web și din sistemele informaționale ce vor fi implementate. Deși aparent colectarea datelor și calculul indicatorilor sînt puse bine la punct, eficiența lor este diminuată considerabil de metodele de colectare, exactitatea lor relativă și arealul limitat de colectare. Analiza indicatorilor este un instrument obligatoriu proceselor de gestiune a proiectelor, iar rezultatele obținute trebuie utilizate pentru activități detective, corective și de intervenție în mersul procesului, precum și pentru probarea atingerii obiectivelor și rezultatelor pozitive, și nu doar pentru raportarea realizării acestora. În caz contrar performanțele și realizările vor fi doar declarative.

Luînd în considerație investițiile considerabile aferente realizării Programului, argumentate de obținerea unor economii și beneficii pe termen mediu și lung, cadrul de indicatori aprobat spre acumulare chiar de la începutul Programului poate reprezenta unica dovadă fiabilă a rezultatelor declarate. Procesul de stabilire, colectare și evaluare a indicatorilor de performanță presupune și corelarea lor cu alți indicatori naționali și internaționali din ramură, conform Programelor de Acțiuni (*Moldova-UE, Moldova-CSI etc.*), Programelor de parteneriat, Strategiilor sectoriale ș.a.

**Este importantă asigurarea continuității și sustenabilității agendei de e-Transformare a Guvernării.**

Remarcăm că, potrivit PAD, 40% din economiile generate de către AAP, derivate din utilizarea platformei M-Cloud (*cota exactă a economiilor urmează a fi confirmată de CNeT*), vor fi partajate pentru salariile echipei de bază și cheltuielile operaționale ale CGE, eliminînd treptat finanțarea din partea AID. La momentul lansării în utilizare a platformei tehnologice comune M-Cloud, Guvernul urmează să asigure existența cadrului metodologic și normativ de utilizare a acesteia. Îndată după lansarea platformei respective, CGE urmează să demareze acumularea de date privind necesitățile autorităților APC în utilizarea platformei M-Cloud pentru perioada 2014-2016. Reieșind din angajamentele Guvernului pentru asigurarea continuității finanțării CGE și din reținerile în implementarea platformei M-Cloud, există riscul ca generarea de economii să întîrzie în timp, iar pentru aprobarea cadrului metodologic va fi disponibil timp foarte limitat. Acest risc este amplificat de posibila rezistență din partea AAPC în procesul de conlucrare, în vederea transferării proceselor TIC în platforma guvernamentală comună.

**Recomandare Cancelariei de Stat:** *Să monitorizeze intens și să intervină prompt în procesul de elaborare a metodologiei de calcul și în cel de aprobare a economiilor obținute din utilizarea platformei guvernamentale comune, pentru a exclude reținerile și a asigura continuitatea procesului de finanțare a CGE.*

Pînă în prezent, nu s-a reușit asigurarea în cuantum suficient cu instrumente și metodologia necesară exercitării atribuțiilor de control asupra executării și monitorizării realizării Programului strategic, responsabilă de asigurare fiind Cancelaria de Stat. Astfel, în lipsa instrumentelor fiabile de control și monitorizare, Cancelaria de Stat a delegat CGE majoritatea atribuțiilor și responsabilităților aferente executării și monitorizării realizării Programului strategic. Această situație se datorează și perioadei mici de timp de la lansarea Programului strategic, care a demarat în septembrie 2011, unele din instrumente fiind în proces de elaborare.

La baza Programului strategic stau principii ce stabilesc obiective de creștere a eficienței, performanțelor, de economisire de mijloace etc. Reieșind din lipsa de instrumente fiabile și exacte de

monitorizare, evaluare și raportare a progreselor, bazate, la rândul său, pe colectarea, analiza și evaluarea indicatorilor de performanță și progres, analiza modului de atingere a obiectivelor respective nu va prezenta rezultate fiabile și exacte.

În contextul întârzierii acțiunilor de reformare a activității instituțiilor implicate în procesul de automatizare a serviciilor publice, precum și a acțiunilor de stabilire a căilor de ridicare a eficienței activității acestora (*care pare a fi de o perspectivă îndepărtată, atîta timp cît serviciile vor fi prestate și în format tradițional, și electronic*), necesitățile de resurse (*financiare, umane, tehnice, instituționale*) vor crește continuu, iar efectul se va resimți cu întârziere, datorită descentralizării responsabilităților și sarcinilor propriu-zise. Suplimentar, diseminarea atribuțiilor către structurile din cadrul instituțiilor administrației publice, combinată cu lipsa capacităților de monitorizare adecvată a activităților acestora și intervenție promptă, poate avea efecte negative asupra calității executării acțiunilor. În acest context, menționăm necesitatea elaborării și aprobării cadrului normativ, metodologic și a standardelor indispensabile bunei funcționări a subdiviziunilor e-Transformare. Din cauza întârzierii reformării serviciilor publice, procesul de reinginerie a proceselor din cadrul instituțiilor publice și documentarea business-proceselor ce stau la baza lor nu au loc, fapt ce face dificilă și ineficientă digitizarea serviciilor publice și, ca urmare, îngreunează atingerea unor obiective ale Programului strategic.

**Este necesară consolidarea instituțională a subdiviziunilor e-Transformare întru asigurarea continuității proceselor de reformare.**

Reieșind din procentul scăzut de finalizare cu succes a proiectelor de automatizare/reformare a activităților în cadrul instituțiilor publice, acțiunile declarate drept finalizate nu reprezintă soluții funcționale integral sau prezintă funcționalitate și performanțe mult sub cele scontate. În contextul managementului TI insuficient în cadrul instituțiilor publice, subdiviziunile e-Transformare trebuie să devină un instrument sigur și urmează să fie implicate nemijlocit în procesul de monitorizare și administrare a proiectelor aferente e-Transformării, pentru a exclude riscurile de stagnare a dezvoltării sectorului, precum și pentru raportare operativă. Autoritățile publice trebuie să-și asume responsabilitatea pentru promovarea și suportul reformelor serviciilor publice și procesului de e-Transformare, în vederea asigurării continuității procesului și excluderii investițiilor ineficiente.

Suplimentar, accentuăm importanța și efectul nivelului scăzut de experiență în domeniul utilizării TIC al factorilor implicați în proces, rezistența persoanelor și lacunele considerabile în domeniul standardizării domeniului, ce pot avea impact negativ asupra realizării obiectivelor. Deși o parte din ele au fost obiectiv al Strategiei „Moldova electronică”, standardele și normele metodologice în domeniul TIC reprezintă o lacună considerabilă, care are impact asupra oricăror proiecte de automatizare din țară. Din această cauză, instituțiile publice sînt nevoite să elaboreze standarde proprii sau să adapteze standarde internaționale, care nu au fost aprobate în modul stabilit în legislație.

#### **5.4. Gestionarea mijloacelor financiare din Creditul nr.5000-MD**

**Este necesară implicarea activă a factorilor de decizie întru respectarea termenelor și realizarea acțiunilor stabilite în Documentele de aprobare a Proiectului astfel încît să fie respectat echilibrul în cheltuielile pentru componentele PeTG.**

La momentul efectuării misiunii de audit, costul total al Proiectului, fiind evaluat la 24,49 mil.dolari SUA, este finanțat din sursele Creditului nr.5000-MD (*în valoare de 20,0 mil.dolari SUA*) – AID, cofinanțat de Guvernul Republicii Moldova (*în suma de 3,0 mil.dolari SUA*) și de Fondul Multidonator (*Grantul nr.TF-011741 în valoare de circa 1,49 mil.dolari SUA*), administrat de Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare/AID. Durata preconizată pentru implementarea Proiectului este planificată pentru perioada 2011-2016. De menționat faptul că mijloacele financiare în sumă de 1,49 mil. dolari SUA (*Grantul nr.TF-011741 din 17.02.2012*) urmează a fi utilizate pînă la finele anului 2012.

În anul 2010, Cancelaria de Stat a lansat etapa de pregătire a PeTG, activități finanțate din Creditul de Avans nr. Q-729 în valoare de 2,0 mil. dolari SUA (*pentru care a fost debursată suma de 515,4 mii dolari SUA, sau 25,8% din costul estimat*). Menționăm că, în perioada de pregătire a Proiectului, cheltuielile pentru crearea inițială și funcționarea CGE au fost asimilate în proporție de 69,5% (*din care 82,6% au constituit plata pentru serviciile de consultanță*), iar debursările pentru activități planificate la Componenta 2 (*ce țin de realizările obiectivelor PeTG*) au fost valorificate în

proporție de 8,9%. Conform afirmațiilor CGE, acest lucru se explică prin faptul că la această etapă de pregătire a Proiectului, majoritatea activităților și a achizițiilor se efectuează pentru conceptualizarea sistemelor informaționale, serviciilor electronice și infrastructurilor aferente, iar achizițiile nemijlocite ale acestora urmează să se desfășoare în primul an de implementare a Proiectului, adică în perioada 01.11.2011-01.11.2012. Respectiv, contractarea, achiziționarea și debursarea pentru realizarea sistemelor informaționale, serviciilor electronice și infrastructurilor aferente în marea lor parte au început în a doua jumătate a anului 2012.

Potrivit PAD, pentru realizarea *Componentei 1* a PeTG, s-au evaluat cheltuieli în volum de **8,0 mil.dolari SUA** (din care, pentru perioada 2010-2012 (octombrie) – 1,8 mil.dolari SUA). Către 30.06.2012 au fost debursate mijloace în sumă de **1,2 mil.dolari SUA**, din care ponderea cea mai mare de **58,3% (0,7 mil. dolari SUA) din debursările totale efectuate** le reprezintă cheltuielile aferente *Componentei 1.1.1. (Crearea inițială și funcționarea CGE)*. În urma acceptului Băncii Mondiale, sumele nedebursate în perioada de pregătire a Proiectului pot fi utilizate conform destinației inițiale în perioadele ulterioare.

Cheltuielile aferente *Componentei 1.1.1. (Crearea inițială și funcționarea CGE)*, în perioada auditată, sînt prezentate în Tabelul nr.1.

**Tabelul nr.1.** Descifrarea debursărilor la Componenta 1.1.1. „Crearea inițială și funcționarea CGE” pentru 2010-2012

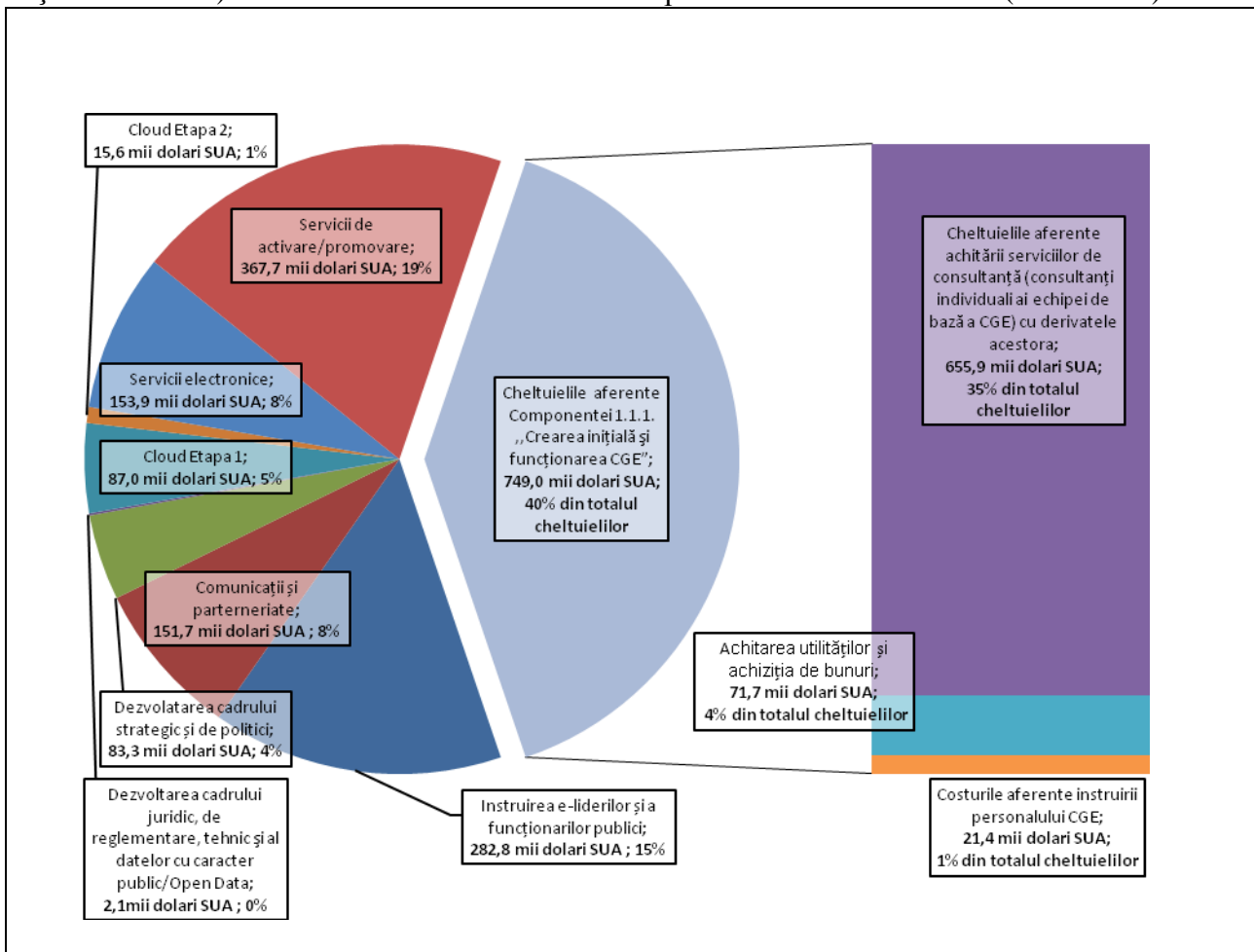
Nr. d/o	Denumirea indicatorului	PPF		Anul 1 (8 luni)	
		mii USD	%	mii USD	%
1.	Cheltuieli aferente achitării serviciilor de consultanță (consultanți individuali)	319,0	82,56%	336,9	92,91%
2.	Achitarea unor servicii și achiziția de bunuri	54,2	14,03%	17,5	4,83%
3.	Cheltuieli aferente instruirii personalului CGE	13,2	3,42%	8,2	2,26%
<b>TOTAL cheltuieli aferente Componentei 1.1.1. „Crearea inițială și funcționarea CGE”</b>		<b>386,4</b>	<b>100%</b>	<b>362,6</b>	<b>100%</b>

**Sursă:** Informații prezentate de CGE

Astfel, ponderea cheltuielilor aferente achitării serviciilor de consultanță (*consultanți individuali ai echipei de bază a CGE*) cu derivatele acesteia, din totalul *Componentei 1.1.1.*, în perioada de pregătire a Proiectului, a constituit 82,6%, iar în primul an de implementare a Proiectului (*primele 8 luni*) – 92,9%.

Pentru realizarea *Componentei 2* a Proiectului s-au evaluat costuri totale în volum de **12,0 mil.dolari SUA** (din care, pentru perioada 2010-2012 (octombrie) – 2,8 mil.dolari SUA). Către 30.06.2012, din contul creditului au fost debursate mijloace în sumă de **0,3 mil.dolari SUA**. Ponderea cheltuielilor aferente *Componentei 1.1.1.* în totalul debursărilor efectuate în perioada anilor 2010-2012 (*semestrul I*) este redată în Diagrama nr.1.

**Diagrama nr.1.** Ponderea cheltuielilor aferente Componentei 1.1.1. (Crearea inițială și funcționarea CGE) în totalul debursărilor efectuate în perioada anilor 2010-2012 (semestrul I)



Sursă: Informație prezentată de CGE

**Este necesară asigurarea respectării principiilor rigide la contractarea serviciilor de consultanță prin efectuarea unor analize fiabile.**

De menționat că Guvernul, la momentul negocierii Creditului nr.5000-MD, a convenit asupra unei strategii durabile clare, care implică reducerea graduală a susținerii Băncii Mondiale pentru achitarea serviciilor de consultanță (*echipa de bază*), începând cu al treilea an de implementare a Proiectului (*anul 2014*). Astfel, bugetul CGE (*în special, cheltuielile aferente salarizării echipei de bază cu derivatele acesteia*) se va baza progresiv pe mijloacele bugetare ale Republicii Moldova în vederea asigurării sustenabilității și reducerii dependenței acestuia de finanțare din partea Băncii Mondiale. Mijloacele bugetare necesare contribuției la finanțarea funcționării CGE urmează a fi obținute din economiile derivate din utilizarea platformei M-Cloud de către autoritățile publice. În condițiile în care valorile contractuale estimate (*costuri atribuite la Componenta 1.1.1.*) necesare funcționării CGE depășesc cheltuielile planificate (*situația dată este descrisă ulterior*), iar generarea economiilor menționate, necesară acoperirii cheltuielilor respective, nu pot fi garantate, există riscul incapacității Guvernului de asigurare a sustenabilității și continuității PeTG.

Din cauza lipsei unei analize și argumentări tehnico-economice, valoarea contractelor pentru achitarea consultanților individuali a fost stabilită astfel încât cheltuielile estimate aferente *Componentei 1.1.1.* pentru primul an de implementare a PeTG vor depăși mijloacele financiare planificate. În perioada supusă auditului, valoarea contractuală lunară privind achitarea serviciilor de consultanță cu derivatele acesteia per unitate de consultanță depășește de circa 2-4 ori valoarea per competență estimată în PAD. Actualmente, în cadrul PeTG activează 19 consultanți, valorile contractuale fiind argumentate prin necesitatea implicării de specialiști cu calificare înaltă, în domenii inovatoare, care deseori pot fi greu atrași și necesită motivare financiară pe măsură. Ca rezultat, CGE, întru implementarea sarcinilor trasate pentru primul an de implementare a PeTG (01.11.2011 – 31.10.2012),

are încheiate contracte pentru serviciile de consultanță (echipa de bază) în valoare totală de 575,4 mii dolari SUA, ceea ce reprezintă cu 32,6 mii dolari SUA (6,0%) mai mult decât costurile estimate pentru Componenta 1.1.1. per total (*care include și cheltuielile operaționale ale CGE*). De menționat că, în perioada de pregătire a Proiectului, la componenta în cauză, au fost generate economii care ar putea fi utilizate pentru acoperirea acestor diferențe ale costurilor.

Conform afirmațiilor CGE, procedura de angajare a personalului CGE a avut la bază Regulile de Achiziție ale Băncii Mondiale (*Procurement Guidelines*) pentru procurarea serviciilor de consultanță individuală și negocierile prevăzute în procedurile menționate, reieșind din expertiza, nivelul de experiență ale ofertantului de servicii de consultanță individuală (*echipa de bază a CGE*), ofertele tehnice și financiare remise de ofertanți. Procesul de contractare a serviciilor de consultanță individuală s-a realizat în baza termenilor de referință aprobați de Banca Mondială și include: lansarea concursului deschis pentru toate pozițiile vacante cu publicarea acestor poziții în mass-media și pe pagina web a CGE, intervierea candidaților calificați și, ulterior, negocierea sumei remunerării. La negocierea remunerării în mod obligatoriu s-a luat în calcul expertiza potențialului consultant, nivelul de salarizare precedent și bugetul alocat procurării respective. În acest sens, sînt desemnate și Comitetele de evaluare pentru desfășurarea tenderelor de procurare a bunurilor și serviciilor de consultanță în cadrul PeTG. Obiectul negocierilor a inclus și volumul plății pentru serviciile individuale de consultanță cu derivatele acesteia.

Misiunea de audit scoate în evidență faptul că, începînd cu anul 2014, finanțarea bugetului CGE, inclusiv a cheltuielilor aferente serviciilor de consultanță și a derivatelor acestora se va axa gradual pe contribuția Guvernului. Pe fundalul respectării plafoanelor bugetare stabilite în CBTM și aprobării în ultimii ani a bugetelor austere, menținerea cheltuielilor aferente serviciilor de consultanță la nivelul actual, cu achitarea acestora din altă sursă, pare a fi o sarcină dificilă.

#### **Recomandări:**

##### **Cancelariei de Stat și Consiliului de administrare al CGE:**

- *Să sporească responsabilitatea managerială a CGE privind gestionarea eficientă și economicoasă a mijloacelor financiare, în scopul asigurării bunei guvernări, pentru atingerea obiectivelor și rezultatelor planificate ale entității.*
- *Să elaboreze un program de măsuri menit să soluționeze problemele identificate, prin asigurarea unui mediu de control adecvat asupra activităților propuse în cadrul PeTG, care ar asigura îmbunătățirea și maximalizarea rezultatelor scontate.*

**Centrului de Guvernare Electronică:** *Să asigure gestionarea eficientă, economicoasă și în termenele aprobate a mijloacelor financiare destinate implementării PeTG, în conformitate cu costurile evaluate și aprobate.*

**Este necesară o planificare și executare adecvată a mijloacelor financiare de la bugetul de stat pentru a asigura asimilarea și utilizarea eficientă a acestora.**

De menționat că, pentru implementarea PeTG, din contribuția Guvernului Republicii Moldova, pentru perioada anilor 2011-2012, inițial au fost planificate mijloace financiare de la bugetul de stat în sumă totală de 18,4 mil. lei (12,4 mil. lei în anul 2011 și 6,0 mil. lei – în anul 2012). Echivalentul sumei de 248,5 mii dolari SUA (2,9 mil. lei) a fost orientat spre realizarea a 4 acțiuni (*decizia fiind aprobată de Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică pe 28.07.2011*), iar procedurile de achiziție pentru realizarea acestora au fost inițiate de către CGE în perioada septembrie-octombrie 2011. Informația despre planificarea și utilizarea mijloacelor financiare de la bugetul de stat, în perioada anilor 2011-2012 (*semestrul I*), este redată în  **Tabelul nr. 4, Anexa nr.1**. Totodată, se relevă faptul că mijloacele planificate inițial pentru anul 2011 în sumă de 12,4 mil. lei au fost precizate, în luna decembrie 2011, în sumă de 3,3 mil. lei, din care au fost utilizate doar 1,5 mil. lei. Drept consecință, CGE n-a putut valorifica mijloacele bugetare în măsură deplină.

În perioada supusă auditului, CGE a atribuit 2 contracte (*în valoare totală de 127,6 mii dolari SUA*), utilizînd procedura „dintr-o singură sursă” unui singur operator economic (Î.S. „CTS”). Obiectul Contractului nr.3004-113/4 din 17.10.2011 reprezintă modernizarea infrastructurii de telecomunicații a Guvernului, lucru necesar pentru implementarea platformei M-Cloud, ținînd cont de natura centralizată a acesteia. Avînd în vedere specificul activităților Î.S. „CTS”, CGE argumentează legalitatea deciziei

de selectare a procedurii de achiziții menționate prin faptul că, conform prescripțiilor Hotărîrii Guvernului nr.840 din 26.07.2004<sup>33</sup>, responsabilitatea modernizării și menținerii infrastructurii de telecomunicații a Guvernului este pusă în sarcina Î.S. „CTS”, iar potrivit prevederilor art.53 alin.(1) din Legea nr.96-XVI din 13.04.2007 „Privind achizițiile publice” și pct.4 lit.(c) din Regulamentul aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1407 din 10.12.2008<sup>34</sup>, achiziția dintr-o singură sursă se efectuează în cazurile în care din motive tehnice, de creație, referitoare la protecția drepturilor exclusive, sau din alte motive obiective, de bunurile, lucrările și serviciile necesare dispune un singur operator economic, sau un singur operator economic are drepturi prioritare asupra lor și nu există o altă alternativă ori operatorul economic este stabilit prin lege. Obiectul Contractului nr.3001-01 din 17.11.2011 reprezintă achiziția echipamentului necesar lansării SIA „Registrul de stat al achizițiilor publice”. Această achiziție a fost efectuată ca rezultat al adresării Agenției Achiziții Publice din 21.10.2011, în vederea identificării și alocării către Î.S. „CTS” a resurselor financiare necesare pentru asigurarea găzduirii și mentenanței SIA menționat în regim de exploatare.

Chiar dacă CGE consideră că are toate justificările necesare pentru realizarea achizițiilor dintr-o singură sursă în cazul celor două contracte, considerăm oportun aplicarea altor metode de achiziție, care ar garanta o transparență sporită și ar asigura libera concurență cu participarea mai multor operatori economici la procedurile de achiziție, ceea ce va influența pozitiv raportul cost-eficiență.

Această situație prezintă o dovadă a existenței deficiențelor în planificarea de către CGE a cheltuielilor pe termen scurt și mediu și a neajunsurilor în asigurarea transparenței în cazul a două achiziții publice, finanțate de la bugetul de stat, a neexercitării adecvate a atribuțiilor de către Consiliul de Administrare al CGE, precum și de lipsă a unui control eficient din partea fondatorului (*Cancelaria de Stat*).

#### **Recomandări:**

**Cancelariei de Stat:** *Să asigure o planificare eficientă a mijloacelor financiare de la bugetul de stat și mecanisme fiabile pentru executorii secundari ai bugetului de stat privind valorificarea acestora.*

**Centrului de Guvernare Electronică:** *Să consolideze cadrul de reglementare și cel administrativ din instituție, pentru a exclude cazurile de efectuare a achizițiilor prin metode ce ar putea diminua economicitatea și transparența acestora și să asigure deciziile sale prin argumentări documentate, bazate pe analize tehnico-economice.*

Celelalte 2 acțiuni finanțate de la bugetul de stat (*achiziția SIA „Registrul operatorilor de date cu caracter personal” (97,2 mii dolari SUA) și achitarea avansului pentru Sistemul Informatic de Gestiune a Documentelor și Înregistrărilor Autorităților Publice Centrale (din care au fost debursate 23,7 mii dolari SUA)*) au fost contractate în rezultatul desfășurării licitațiilor publice, care s-au soldat cu încheierea contractelor în decembrie 2011 și, respectiv, în februarie 2012, finanțarea acestora fiind efectuată în anul 2012.

De menționat că Cancelaria de Stat, fiind beneficiarul Sistemului integrat de circulație a documentelor electronice în cadrul autorităților publice<sup>35</sup> (*activități contractate în anul 2007 de către MTIC (în valoare de 500,0 mii lei) și executate de către Î.S. „CTS”*), fără o analiză detaliată a domeniului, documentată cu testări și evaluări, a mai contractat suplimentar un SI cu funcționalități similare și cu costuri mai mari, prin intermediul CGE – Sistemul Informatic de Gestiune a Documentelor și Înregistrărilor Autorităților Publice Centrale, la costul total de 2,9 mil. lei.

**Recomandare Cancelariei de Stat:** *Să efectueze o analiză detaliată a SI aflate în gestiune, documentată cu testări și evaluări, în scopul excluderii pe viitor a achizițiilor neeconomice și neeficiente.*

<sup>33</sup> Hotărîrea Guvernului nr.840 din 26.07.2004 „Cu privire la crearea Sistemului de telecomunicații al autorităților administrației publice”.

<sup>34</sup> Hotărîrea Guvernului nr.1407 din 10.12.2008 „Pentru aprobarea Regulamentului privind realizarea achizițiilor publice dintr-o singură sursă”.

<sup>35</sup> Hotărîrea Guvernului nr.844 din 26.07.2007 „cu privire la aprobarea Concepției Sistemului integrat de circulație a documentelor electronice”.

## 5.5. Analiza respectării termenelor prevăzute în Documentele de aprobare a Proiectului

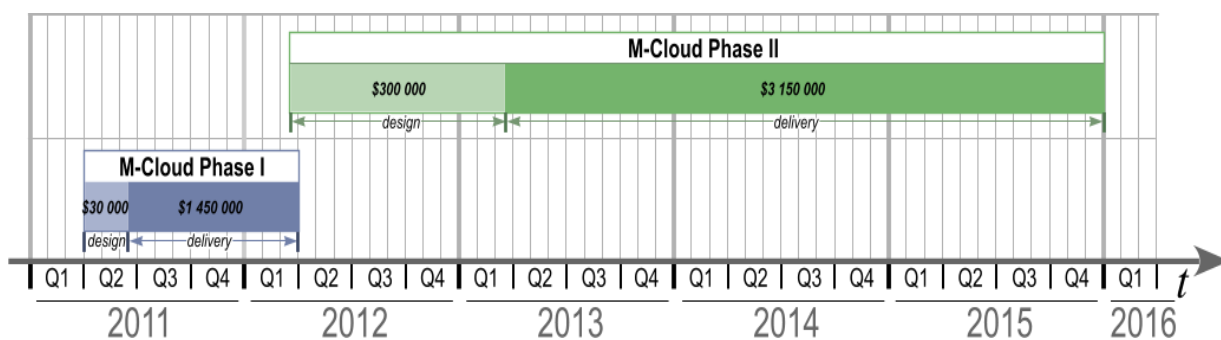
Este necesar controlul adecvat, cu intervenții prompte pentru reducerea impactului factorilor obiectivi și subiectivi, care au influențat reținerea acțiunilor aprobate în PAD.

O simplă analiză a respectării termenelor stipulate în Documentele de aprobare a Proiectului, care vizează acțiuni care urmau a fi lansate în 2011 utilizând mijloacele Avansului de Credit nr. Q 729 (pentru referință a se vedea și Figurile nr.4 și nr.6), relevă o deplasare în timp a unor activități importante, din cauza numeroșilor factori obiectivi și subiectivi, efectul cărora deja se răsfrînge asupra realizărilor Programului strategic per ansamblu. Din aceste activități, unele au fost livrate în etapele ulterioare, altele, la momentul actual se află la diferite etape de definitivare sau livrare.

Date fiind provocările eventuale ale derulării cu succes a platformei M-Cloud (Componenta 2.1. a PeTG), s-a propus implementarea acesteia într-o manieră graduală – în două etape. Astfel, la început urmează a fi implementată o parte mică a platformei M-Cloud, cu capacități limitate. Conform PAD, finalizarea acestei etape era planificată către sfârșitul primului trimestru al anului 2012, pe cînd doar procedura de semnare a contractului de achiziționare s-a încheiat în iunie 2012.

Pentru implementarea etapei întâi a platformei M-Cloud, reținerile constituie 7 luni și a fost amînată inițierea etapei a doua a acesteia, respectiv fiind afectate termenele de lansare a unor servicii electronice. Calendarul propus, conform PAD, de implementare a platformei M-Cloud, este redat în **Figura nr.4.**

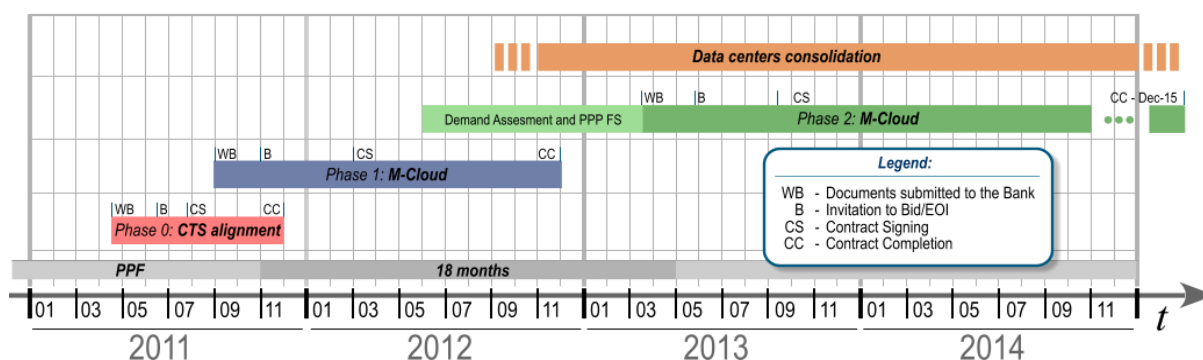
**Figura nr.4.** Calendarul propus de implementare a platformei M-Cloud



**Sursă:** Project Appraisal Document

**Figura nr.5.** Calendarul precizat de implementare a platformei M-Cloud

### M-Cloud Implementation Timeline



**Sursă:** Date prezentate de CGE

Astfel, din cauza numeroșilor factori obiectivi și subiectivi, a fost deplasată în timp implementarea platformei M-Cloud (Figura nr.5). Dintre acești factori, remarcăm: extinderea duratei planificate de obținere a acceptărilor de la BM, necesitatea efectuării unor ajustări și îmbunătățiri în capacitățile Î.S. „CTS” și lipsa de standarde tehnice unic acceptate în domeniul tehnologiilor Cloud.

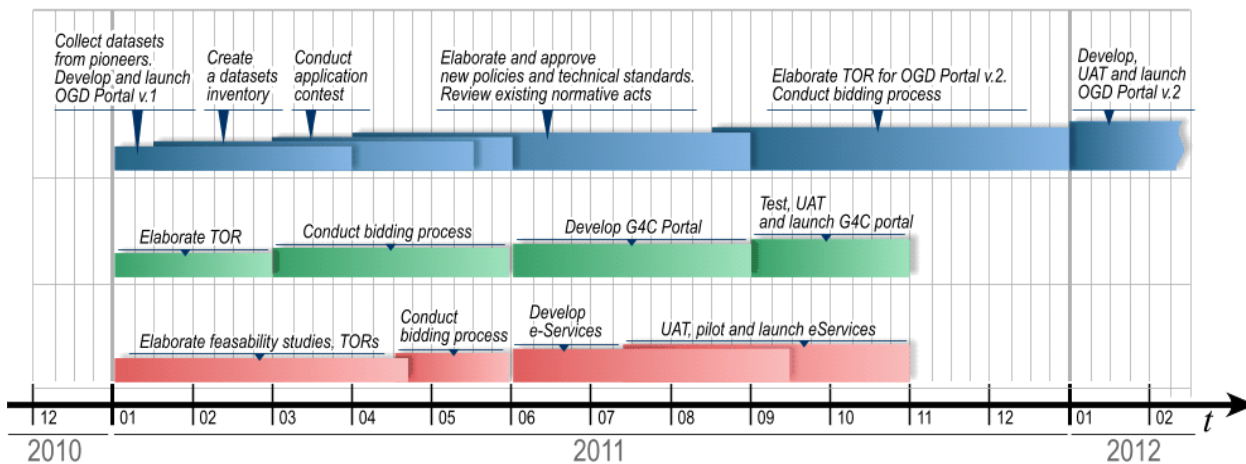
Datorită faptului că la ședința CNeT din 07.02.2012 au fost raportate progrese considerabile în implementarea e-Serviciilor prioritare (etapa de evaluare a ofertelor), identificate de experți și incluse în PAD în calitate de „victorii rapide” (care urmau a fi realizate în 2011), a fost decisă includerea altor 7 e-Servicii spre realizare pentru anul 2012. Constatăm că, pînă în prezent, nici unul din e-Servicii nu a fost lansat. Dintre factorii principali care au influențat reținerea lansării serviciilor electronice sînt: conlucrarea insuficientă a entităților vizate, competențele scăzute ale personalului specializat din

acestea etc. Calendarul propus de implementare inițială a subcomponentei e-Servicii este redat în *Figura nr.6*.

Astfel acțiunile esențiale, necesare lansării cu succes a Proiectului, de existența și calitatea cărora depind alte activități și derularea Proiectului în general, nu au fost realizate la timp, fapt ce a compromis respectarea graficului în procesul de realizare. Chiar dacă în PAD au fost trasate clar direcțiile prioritare și consecutivitatea logică a acțiunilor, părțile implicate nu au asigurat o gestiune coerentă a Proiectului, în termenele propuse inițial, punând sub pericol realizarea PeTG.

**Figura nr.6.** Calendarul propus de implementare inițială a subcomponentei e-Servicii

### e-Services Implementation Timeline

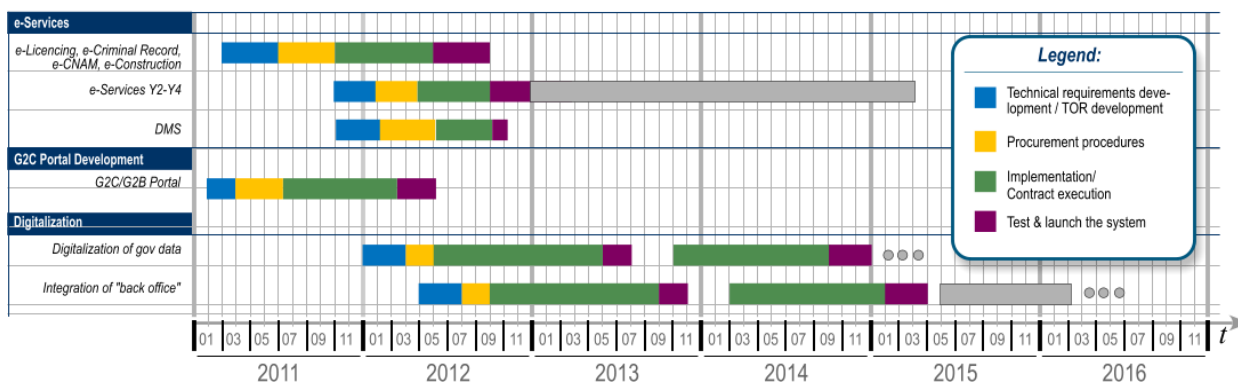


Sursă: Project Appraisal Document

Din cauza materializării unor riscuri și influenței factorilor externi asupra procesului de realizare a acțiunilor din cadrul PeTG, termenele planificate în PAD au fost revizuite. Pentru a exclude, la etapele ulterioare, deplasările neplanificate în timp a activităților și a diminua efectul factorilor interni și externi, este necesară implicarea mai hotărâtă a Cancelariei de Stat în procesul de promovare a reformelor serviciilor publice, precum și a Guvernului, prin stimularea mobilizării autorităților publice în procesul de reformare și de conlucrare cu CGE și pentru asigurarea unei monitorizări mai eficiente a procesului de e-Transformare.

**Figura nr.7.** Calendarul precizat al implementării subcomponentei e-Servicii

### e-Services Implementation Timeline



Sursă: Date prezentate de CGE

Datorită interdependenței activităților trasate pentru implementare în cadrul Componentei 2 a PeTG, și anume implementarea platformei M-Cloud, a e-Serviciilor, precum și a serviciilor de activare/promovare, tergiversarea uneia dintre acestea poate duce la nerealizarea în timpul propus a altora. Astfel, inițierea cu întârziere a lansării primei etape a platformei M-Cloud și reținerile admise în procesul de implementare a serviciilor electronice au influențat rata scăzută a debursărilor.

Totodată, deși riscurile aferente achizițiilor au fost identificate de experții Băncii Mondiale<sup>36</sup>, fiind propuse măsuri concrete de atenuare a acestora, în lipsa specialiștilor calificați disponibili pe piață, n-a fost posibilă angajarea unui specialist în achiziții pe o perioadă îndelungată, care urma să

<sup>36</sup> Project Appraisal Document din 07.05.2011 (Documentul de aprobare a Proiectului).

colaboreze cu personalul tehnic al CGE pentru a preveni și reduce oricare potențiale amânări în procesul de achiziții, prin îmbunătățirea continuității activităților. Astfel, se exemplifică faptul că, pe parcursul derulării Proiectului (*1 an și 8 luni*), au fost angajate 2 persoane care au activat în calitate de specialist în achiziții pentru o perioadă totală de un an.

**Recomandări:**

**Cancelariei de Stat și Consiliului de administrare al CGE:** *Să întreprindă toate măsurile necesare asigurării realizării în termen a acțiunilor din Documentele de aprobare a Proiectului. Să identifice și să înlăture factorii ce pot împiedica realizarea unor acțiuni.*

**Centrului de Governare Electronice:** *Să întreprindă neîntârziat măsurile de rigoare în vederea consolidării capacităților de achiziție, pentru toată perioada de implementare a PeTG, prin angajarea specialistului în domeniul achizițiilor.*

## Concluzie generală

*Programul strategic și Proiectul „e-Transformare a Guvernării” reprezintă un interes și o importanță sporită pentru promovarea reformelor calitative, bazate pe utilizarea eficientă a tehnologiilor informaționale în sectorul public. Reformarea serviciilor publice, care implică procese complexe și deseori necesită eforturi considerabile din partea entităților, trebuie să optimizeze modul de organizare și prestare a serviciilor prin reingineria și descrierea proceselor interne. Conexiunea și sincronizarea activităților de reformare la toate nivelurile, de rînd cu cel tehnologic, trebuie să contribuie la crearea premiselor pentru o bună desfășurare a reformelor, precum și la ridicarea performanțelor acestora. Astfel, **indiferent de modul de derulare a agendei de e-Transformare a Guvernării și de impedimentele întâmpinate pe parcurs, suportul și contribuția tuturor instituțiilor de stat constituie un factor determinant și o condiție obligatorie pentru atingerea obiectivelor.** Planurile anuale de atingere a obiectivelor de e-Transformare ale autorităților publice trebuie integrate în programele strategice de reformare a instituțiilor și în cele ramurale.*

*Datorită unui număr considerabil de factori, care au influențat derularea PeTG, activitățile planificate în Documentele de aprobare a Proiectului au fost realizate cu întârziere sau încă se află în proces de realizare. Din etapele incipiente au fost omise activități importante, care urmau să impulsioneze și să sprijine procesul de modernizare tehnologică a guvernării. A fost decisă utilizarea unei platforme tehnologice inovatoare (Cloud Computing), care implică modificarea radicală a modului de gestiune a TIC și nu are o acoperire suficientă cu standarde și specialiști calificați. Nivelul de implicare a autorităților este redus, iar subdiviziunile e-Transformare sînt în proces de formare și pentru funcționarea normală este necesară aprobarea unui spectru larg de standarde, metodologii, acte normative și regulamente. Cheltuielile aferente funcționării CGE depășesc sumele planificate, astfel, reieșind din necesitatea trecerii la finanțare graduală din contul economiilor generate de utilizarea platformei „M-Cloud” (pe platforma tehnologică guvernamentală comună urmează a fi găzduite sistemele informatice ale autorităților publice, fapt ce le va scuti pe acestea de mai multe cheltuieli pentru echipament și mentenanță) și din reținerile în realizarea mai multor activități importante, va fi dificilă asigurarea continuității proceselor. **Soluționarea problemelor și gestionarea conformă a riscurilor identificate de misiunea de audit, aferente realizării agendei de e-Transformare a Guvernării, pot constitui factori determinanți în atingerea obiectivelor.***

**Numai prin implicarea hotărîită a autorităților publice la fiecare etapă de e-Transformare a Guvernării, instituționalizarea subdiviziunilor e-Transformare și a CGE, sincronizarea cu celelalte reforme din cadrul autorităților publice, efectuarea de investiții inteligente și monitorizarea eficientă a procesului poate fi asigurată atingerea obiectivelor. În acest sens, trebuie fructificate toate rezultatele obținute și explorate oportunitățile, întru consolidarea eforturilor de asigurare a continuității și sustenabilității proceselor de reformare.**

### Echipa de audit a Curții de Conturi:

Șeful Direcției audit TI

*George Antoci*

Controlor superior de stat, auditor public

*Lilian Ungureanu*

## VI. ANEXE

*Anexa nr.1*

**Tabelul nr.1.** Componentele și costurile estimate ale Proiectului „e-Transformare a Guvernării”  
mil. dolari SUA

Componentele Proiectului	Costurile estimate ale Proiectului			
	Total	Finanțarea din partea AID	Grantul nr.TF-011741	Contribuția Guvernului <sup>37</sup>
<b>Componenta 1. Capacitatea de e-Conducere și mediul de activare</b>	<b>8,00</b>	<b>7,00</b>		<b>1,00</b>
1.1 Sprijin pentru Centrul de Guvernare Electronică și dezvoltarea e-Conducerii	6,46	5,46		1,00
1.1.1 Crearea inițială și funcționarea Centrului de Guvernare Electronică	4,24	3,51		0,73
1.1.2 Instruirea e-liderilor și a funcționarilor publici	1,52	1,25		0,27
1.1.3 Comunicații și parteneriate	0,70	0,7		0,00
1.2 Dezvoltarea mediului de activare, inclusiv a programelor și cadrului de politici, juridic și tehnic	1,54	1,54		0,00
1.2.1 Dezvoltarea cadrului strategic și de politici	1,19	1,19		0,00
1.2.2 Dezvoltarea cadrului juridic, de reglementare, tehnic și al datelor cu caracter public/Open Data	0,35	0,35		0,00
<b>Componenta 2. Infrastructura comună și serviciile electronice</b>	<b>16,49</b>	<b>13,00</b>	<b>1,49</b>	<b>2,00</b>
2.1 Infrastructura comună M-Cloud și e-Guvernare	7,49	5,00	1,49	1,00
2.1.1 M-Cloud Etapa 1	3,04	1,55	1,49	0,00
2.1.2 M-Cloud Etapa 2	4,45	3,45		1,00
2.2 Dezvoltarea serviciilor cu caracter electronic	9,00	8,00		1,00
2.2.1 Servicii electronice	7,40	6,40		1,00
2.2.2 Servicii de activare/promovare	1,60	1,60		0,00
<b>COSTUL TOTAL</b>	<b>24,49</b>	<b>20,00</b>	<b>1,49</b>	<b>3,00</b>

Sursă: Informație prezentată de CGE

**Tabelul nr.2.** Costurile estimate ale Proiectului „e-Transformare a Guvernării” repartizate pe perioada de implementare a acestuia<sup>38</sup>

Componentele Proiectului	PPF	mii dolari SUA				
		Anul 1	Anul 2	Anul 3	Anul 4	Anul 5
<b>Componenta 1. Capacitatea de e-Conducere și mediul de activare</b>						
<b>Subcomponenta 1.1.</b> Sprijin pentru Centrul de Guvernare Electronică și dezvoltarea e-Conducerii						
1.1.1 Crearea inițială și funcționarea Centrului de Guvernare Electronică	556,0	542,8	542,8	542,8	498,8	826,8
1.1.2 Instruirea e-liderilor și a funcționarilor publici	40,0	241,0	241,0	241,0	241,0	241,0
1.1.3 Comunicații și parteneriate	90,0	55,0	138,8	138,8	138,7	138,7
<b>Subcomponenta 1.2.</b> Dezvoltarea mediului de activitate, inclusiv a programelor și cadrului de politici, juridic și tehnic						
1.2.1 Dezvoltarea cadrului strategic și de politici	90,00	120,0	620,0	120,0	120,0	120,0
1.2.2 Dezvoltarea cadrului juridic, de reglementare, tehnic și al datelor cu caracter public/Open Data	25,00	66,0	66,0	66,0	66,0	66,0
<b>Componenta 2. Infrastructura comună și serviciile electronice</b>						
<b>Subcomponenta 2.1.</b> Infrastructura comună M-Cloud și e-Guvernare						
2.1.1 M-Cloud Etapa 1	100,00	0,0	1450,0	0,0	0,0	0,0
2.1.2 M-Cloud Etapa 2	0,0	300,0	315,0	2205,0	630,0	0,0
<b>Subcomponenta 2.2.</b> Dezvoltarea serviciilor cu caracter electronic						
2.2.1 Servicii electronice	751,0	1520,2	1370,2	920,0	920,0	920,0
2.2.2 Servicii de activare/promovare	348,0	0,0	875,0	375,0	0,0	0,0
<b>COSTUL TOTAL</b>	<b>2000,0</b>	<b>2845,0</b>	<b>5618,8</b>	<b>4608,6</b>	<b>2614,5</b>	<b>2312,5</b>

Sursă: Informație prezentată de CGE

<sup>37</sup> Contribuția Guvernului pentru Proiect va fi alcătuită din: (a) 725,0 mii dolari SUA pentru a acoperi cota-parte de creștere graduală a salariilor și costurilor de operare ale Centrului de Guvernare Electronică în perioada anilor 2014-2016; (b) 275,0 mii dolari SUA în calitate de contribuție în natură pentru timpul consumat de funcționarii publici și colaboratorii agențiilor guvernamentale antrenați în activitățile de instruire desfășurate de Proiect; (c) 1,0 mil.dolari SUA pentru instalarea M-Cloud într-un edificiu existent (Faza 2); (d) 1,0 mil.dolari SUA pentru dezvoltarea serviciilor electronice, în funcție de solicitările parvenite de la ministere.

<sup>38</sup> Perioada de implementare a proiectului: PPF – până în octombrie 2011; anul 1 – noiembrie 2011-octombrie 2012; anul 2 – noiembrie 2012-octombrie 2013; anul 3 – noiembrie 2013-octombrie 2014; anul 4 – noiembrie 2014-octombrie 2015; anul 5 – noiembrie 2015- decembrie 2016.

**Tabelul nr.3.** Costurile estimate și debursările efectuate în cadrul implementării Proiectului „e-Transformare a Guvernării” repartizate pe perioada de implementare a acestuia, în anii 2010-2012 (semestrul I)

mii dolari SUA

Componentele Proiectului	Costuri estimate	Total debursat	PPF		Costuri estimate <sup>39</sup>	Anul 1			
			Debursat din partea AID	Debursat din partea Guvernului RM		Total debursat <sup>40</sup>	Debursat din partea AID	Debursat din partea Guvernului RM	
<b>Componenta 1. Capacitatea de e-Conducere și mediul de activare</b>									
<b>Subcomponenta 1.1.</b> Sprijin pentru Centrul de Guvernare Electronică și dezvoltarea e-Conducerii									
1.1.1	Crearea inițială și funcționarea Centrului de Guvernare Electronică	556,0	386,4	386,4	0,0	542,8	362,6	362,6	0,0
1.1.2	Instruirea e-liderilor și a funcționarilor publici	40,0	41,8	41,8	0,0	241,0	201,2	201,2	0,0
1.1.3	Comunicații și parteneriate	90,0	0,0	0,0	0,0	55,0	151,7	151,7	0,0
	<b>TOTAL</b>	<b>686,0</b>	<b>428,2</b>	<b>428,2</b>	<b>0,0</b>	<b>838,8</b>	<b>715,5</b>	<b>715,5</b>	<b>0,0</b>
<b>Subcomponenta 1.2.</b> Dezvoltarea mediului de activitate, inclusiv a programelor și cadrului de politici, juridic și tehnic									
1.2.1	Dezvoltarea cadrului strategic și de politici	90,00	83,3	83,3	0,0	120,0	0,0	0,0	0,0
1.2.2	Dezvoltarea cadrului juridic, de reglementare, tehnic și al datelor cu caracter public/Open Data	25,00	2,1	2,1	0,0	66,0	0,0	0,0	0,0
	<b>TOTAL</b>	<b>115,0</b>	<b>85,4</b>	<b>85,4</b>	<b>0,0</b>	<b>186,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Componenta 2. Infrastructura comună și serviciile electronice</b>									
<b>Subcomponenta 2.1.</b> Infrastructura comună M-Cloud și e-Guvernare									
2.1.1	M-Cloud Etapa 1	100,00	0,0	0,0	0,0	0,0	87,9	28,3	59,6
2.1.2	M-Cloud Etapa 2	0,0	0,0	0,0	0,0	300,0	15,6	15,6	0,0
	<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>300,0</b>	<b>103,5</b>	<b>43,9</b>	<b>59,6</b>
<b>Subcomponenta 2.2.</b> Dezvoltarea serviciilor cu caracter electronic									
2.2.1	Servicii electronice	751,0	1,8	1,8	0,0	1520,2	152,1	54,9	97,2
2.2.2	Servicii de activare/promovare	348,0	0,0	0,0	0,0	0,0	367,7	175,8	188,9
	<b>TOTAL</b>	<b>1099,0</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>0,0</b>	<b>1520,2</b>	<b>419,6</b>	<b>230,7</b>	<b>188,9</b>
	<b>COSTUL TOTAL</b>	<b>2000,0</b>	<b>515,4</b>	<b>515,4</b>	<b>0,0</b>	<b>2845,0</b>	<b>1238,6</b>	<b>990,1</b>	<b>248,5</b>

Sursă: Informație prezentată de CGE

<sup>39</sup> Costurile estimate ce țin de anul întâi de implementare a Proiectului „e-Transformare a Guvernării” nu includ contribuția Guvernului Republicii Moldova.

<sup>40</sup> Misiunea de audit a examinat situațiile financiare raportate pentru perioada 2011 (noiembrie) -2012 (iunie).

**Tabelul nr.4.** Informația privind mijloacele financiare planificate și utilizare din bugetul de stat în perioada anilor 2011-2012 (semestrul I)

Descrierea acțiunii	u.m.	Cheltuieli planificate	Cheltuieli precizate	Debursări efectuate	Denumirea furnizorului	Nr. și data încheierii contractului	Procedura de achiziții publice efectuată la atribuirea contractului	Valoarea contractului
<b>Anul 2011</b>								
<b>TOTAL</b>	<b>mii lei</b>	<b>12428,5</b>	<b>3272,0</b>	<b>1500,0</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>1500,0</b>
	<b>mii dolari SUA</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>127,6</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>127,6</b>
Complex de servicii de integrare a SIA „Registrul de stat al achizițiilor publice” în Portalul guvernamental, prin achiziția de echipament	mii lei	x	x	800,0	Î.S. „CTS”	Nr. 3001-01 din 17.11.2011	O singură sursă	800,0
	mii dolari SUA	x	x	59,6				59,6
Complex de servicii de consolidare a infrastructurii comune în baza tehnologiei Cloud – Moldova Cloud, prin implementarea modulului Main-Switching	mii lei	x	x	700,0		Nr. 3004-113/4 din 17.10.2011	O singură sursă	700,0
	mii dolari SUA	x	x	68,0				68,0
<b>Anul 2012<sup>41</sup></b>								
<b>TOTAL</b>	<b>mii lei</b>	<b>5965,0</b>	<b>5965,0</b>	<b>1413</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>4032,0</b>
	<b>mii dolari SUA</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>120,9</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>x</b>	<b>334,5</b>
SIA „Registrul operatorilor de date cu caracter personal”	mii lei	x	x	1122,0	Î.C.S. „Teamnet International” S.R.L.	Nr. 3001-02 din 17.11.2011	Licitație publică	1122,0
	mii dolari SUA	x	x	97,2				97,2
Sistemul Informatic de Gestionare a Documentelor și Înregistrărilor Autorităților Publice Centrale	mii lei	x	x	291,0		Nr. 3001-01 din 27.02.2012	Licitație publică	2910,0
	mii dolari SUA	x	x	23,7				237,3

**Sursă:** Informație prezentată de CGE

<sup>41</sup> Debursările efectuate în anul 2012 au fost analizate la situația din 01.07.2012.

***Domeniul de aplicare a auditului și Metodologia de audit***

**Domeniul de aplicare al auditului** cuprinde instituțiile publice de specialitate implicate în mersul implementării reformelor în cadrul e-Transformării Guvernării și oricare activități specifice aferente domeniului vizat.

**Metodologia de audit** a cuprins principalele proceduri de audit, precum: observarea directă, examinarea documentelor și a chestionarelor. În cadrul acțiunii de audit au fost colectate, sintetizate, analizate și interpretate toate tipurile de probe de audit: fizice, verbale, documentare, analitice.

Pe parcursul misiunii de audit, la efectuarea activităților aferente, echipa de Curții de Conturi s-a ghidat de:

1. Standardele auditului performanței<sup>42</sup>;
2. Manualul de audit al performanței<sup>43</sup>;
3. Standardele de audit al tehnologiilor informaționale<sup>44</sup>;
4. Manualul de audit al tehnologiilor informaționale<sup>45</sup>;
5. Actele normative și legislative în vigoare, Standardele naționale și internaționale în domeniul TI și al managementului proiectelor;
6. Cadrul CoBIT al ISACA și bunele practici internaționale.

În scopul obținerii probelor de audit, au fost aplicate următoarele tehnici, metodologii și proceduri de audit:

- **Pentru a evalua obiectivele Proiectului „e-Transformare a Guvernării”**, precum și ale *Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare)*, modul de reglementare și instituțiile responsabile de realizarea activităților din cadrul acestora, a fost studiată legislația și actele normative în domeniu.
- **Pentru a analiza modul** în care Cancelaria de Stat și CGE și-au îndeplinit atribuțiile și obligațiunile legale în procesul de implementare a obiectivelor *Programului strategic*, precum și ale *Proiectului „e-Transformare a Guvernării”*, au fost evaluate Rapoartele de progres, corespondența între Cancelaria de Stat, CGE și instituțiile responsabile de implementarea Proiectului și Programului, Guvern, MTIC, precum și alte documente relevante.
- **În vederea aprecierii nivelului de realizare a acțiunilor**, precum și a **motivelor de nerealizare** a unora din ele și pentru determinarea factorilor principali ce au influențat rezultatele finale, a fost analizată corespondența cu entitățile și contractele corespunzătoare acțiunilor din *Proiectul „e-Transformare a Guvernării”* și din *Programul strategic*, precum și **s-au analizat** documentele privind debursările efectuate de către CGE.
- **Pentru a determina și a aprecia** modul de repartizare a mijloacelor de la bugetul de stat și nivelul de finanțare a activităților aferente *Proiectului „e-Transformare a Guvernării”*, au fost solicitate și analizate date, precum și purtate discuții cu responsabilii din cadrul Cancelariei de Stat și CGE. Suplimentar au fost efectuate vizite și purtate discuții cu persoanele responsabile din cadrul Î.S. „CTS” și MTIC.
- **Pentru a obține** asigurarea rezonabilă că implementarea Programului și a Proiectului a fost monitorizată eficient, **am identificat** responsabilii de monitorizare și dacă aceștia au elaborat politici și proceduri aferente, precum și **am studiat** procesele-verbale ale ședințelor CNeT, Consiliului de administrare al CGE, Consiliului coordonatorilor pentru e-Transformare.

<sup>42</sup> Aprobate prin Hotărârea Curții de Conturi nr.11 din 03.04.2009.

<sup>43</sup> Aprobate prin Hotărârea Curții de Conturi nr.37 din 17.06.2010.

<sup>44</sup> Aprobate prin Hotărârea Curții de Conturi nr.54 din 22.12.2009.

<sup>45</sup> Aprobate prin Hotărârea Curții de Conturi nr.69 din 30.12.2010.

- **Pentru a identifica** problemele existente și riscurile aferente realizării Programului strategic și Proiectului „e-Transformare a Guvernării”, a fost analizată respectarea termenelor de realizare a acțiunilor și **apreciată** respectarea consecutivității logice a acestora. Astfel **au fost determinate** constrângerile și factorii interni și externi care influențează mersul realizării acțiunilor.
- **Pentru a determina** natura și cauza existenței factorilor ce influențează atingerea obiectivelor, **au fost analizate** contextul realizării acțiunilor, dependența de alte reforme și nivelul de asigurare a continuității cu primele două etape ale Guvernării Electronice.
- **Au fost identificate** acțiunile prioritare ce urmau a fi realizate la etapele incipiente și care au condiționat unele impedimente în atingerea obiectivelor finale în condiții de eficiență și economicitate.
- **Au fost identificate și analizate** domeniile în care CGE întâmpină greutăți în realizarea atribuțiilor sale și are nevoie de suport. **Au fost identificate domeniile** principale în care monitorizarea activității acestuia necesită o implicare mai activă și reglementare fiabilă, pentru a exclude impedimentele și riscurile și pentru a favoriza metodele eficiente de conlucrare între instituțiile responsabile, implicate în realizarea Programului și a Proiectului.
- **Pentru a obține** informații generale și a identifica cauzele deficiențelor constatate, **au fost** formulate întrebări la care am primit răspunsuri de la Cancelaria de Stat și CGE.
- **Pentru a formula** concluzii, **am efectuat** analize, întocmind calcule privind evoluția, ponderea și gradul de executare a diferitor indicatori.
- **Rezultatele și concluziile obținute au fost comunicate** responsabililor de la Cancelaria de stat și de la CGE, cu care **au fost discutate** constatările și posibilele metode de îmbunătățire.