



Finanțat de
Uniunea Europeană

Nota conceptuală privind dezvoltarea unui mediu eficace de control și audit intern în sectorul public din Republica Moldova

Consortiul ECORYS PFM

Implementat de:



Johannes Vrolijk

Kjell Larsson

7 aprilie 2017



ECORYS Nederland BV
P.O. Box 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
The Netherlands

T +31 10 453 88 00
F +31 10 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
Registration no. 24316726

Dept. of Marketing & Communication
T +31 (0)10 453 88 31
F +31 (0)10 453 07 68

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. van der Linde', written over a horizontal line.

Martin van der Linde, Project Manager

Cuprins

Rezumat executiv	5
1 Introducere	7
2 Progresele înregistrate în procesul de implementare a legii CFPI? Aproape nimic!	9
3 De ce există un progres foarte limitat la implementarea CFPI?	13
3.1 Obstacole	13
3.1.1 Tonul din partea de sus	13
3.1.2 Lipsa perspectivei strategice pentru implementarea CFPI	13
3.1.3 Lucrul în surdină/în izolare	14
3.1.4 Reformele au nevoie de specialiști, dar oferta de specialiști este limitată	15
3.1.5 Lipsa de înțelegere în rândul entităților și a personalului de la toate nivelurile cu privire la ceea ce reprezintă MFC și AI	15
3.1.6 Lipsa sancțiunilor legate de CFPI	16
3.1.7 Cadrul legal incomplet	16
3.1.8 Prea multe reforme în paralel	18
3.2 Factori care influențează dezvoltarea CFPI	18
3.2.1 Factorul 1: Operații ale funcției Inspecției Financiare	18
3.2.2 Factorul 2: Structurile entităților și ale companiilor asociate sectorului public/deținute de sectorul public sunt complexe	20
4 Cum să depășim obstacolele? Soluții posibile	23
4.1 Tonul în partea de sus: managerii nu sunt interesați de CFPI	23
4.2 Lipsa perspectivei strategice pentru implementare	24
4.3 Lucrul în surdină/ în izolare	25
4.4 Reformele au nevoie de specialiști, dar oferta de specialiști este limitată	26
4.5 Lipsa de înțelegere în cadrul entităților și în rândul personalului de la toate nivelurile cu privire la ceea ce reprezintă MFC și AI	27
4.6 Lipsa sancțiunilor	28
4.7 Cadrul legal incomplet	28
4.8 Prea multe reforme în paralel	30
4.9 Operații ale funcției de Inspecție financiară	30
4.10 Structura entităților și a companiilor asociate sectorului public/deținute de sectorul public la toate nivelurile sunt complexe	31
5 Pas înainte	33
Anexă	35
Lista de interviuri	35

Rezumat executiv

Moldova a creat cadrul legislativ pentru Controlul Financiar Public Intern (CFPI) în 2010 și, de atunci, administrația publică a implementat programele de dezvoltare CFPI, inclusiv ultimul, cel care acoperă perioada 2014-2017. Deoarece o evaluare a PIFC în Republica Moldova¹ a indicat faptul că implementarea CFPI a înregistrat întârzieri considerabile, Delegația UE la Chișinău, Republica Moldova ne-a numit pe noi să identifică obstacolele actuale pentru implementarea eficientă a controlului intern și a auditului intern în sectorul public din Republica Moldova.

Acest raport, nota explicativă, prezintă un set de obstacole. Aceste obstacole au fost identificate cu ajutorul mai multor interviuri și ateliere de lucru cu participarea părților interesate principale din Republica Moldova. Și prin studierea majorității documentelor de politici și de evaluare realizate. Raportul prezintă, în plus, un set de recomandări pentru modul în care obstacole identificate pot fi depășite și pentru a discuta, de asemenea, modul în care poate fi mai bine proiectată calea care să fie urmată pentru sistemele de control și de audit intern eficiente. Raportul va fi utilizat pentru a defini asistența viitoare a UE pentru Republica Moldova în domeniul CFPI.

Opt obstacole, care au influențat în mod negativ implementarea și dezvoltarea CFPI în Republica Moldova sunt prezentate în raport. De asemenea, este subliniat faptul că e importantă luarea în considerare a altor doi factori la proiectarea căii de urmat, deoarece aceștia influențează în diferite moduri dezvoltarea CFPI.

Cele opt obstacole identificate sunt:

1. Tonul din partea de sus. Managerii fie nu sunt interesați deloc, fie sunt interesați într-un mod foarte limitat, de modul în care continuă implementarea CFPI.
2. Lipsa perspectivei strategice pentru implementare. Principalului stimulent al reformei CFPI, Consiliul CFPI care consiliază Ministrul Finanțelor pe probleme privind CFPI, îi lipsește gândirea strategică și are un impact limitat.
3. Lucrul în surdină/în izolare. Există o lipsă de coordonare, cooperare și comunicare între actorii principali implicați în multe reforme care în curs de desfășurare.
4. Reformele au nevoie de specialiști, dar oferta de specialiști este limitată. Entitățile care implementează reformele în domeniul financiar se luptă să găsească și să păstreze în timp specialiști precum auditori, contabili și manageri financiari.
5. Lipsa de înțelegere în entități și în rândul personalului de la toate nivelurile cu privire la ceea ce este Managementul și controlul financiar (MCF) și auditul intern (IA). Introducerea MCF este înțeleasă ca o reformă tehnică și nu ca o reformă de management, în timp ce AI nu este înțeles ca o legătură într-un sistem mai larg de control intern axat pe cât de eficient sunt gestionate riscurile și procesele din organizație.
6. Lipsa sancțiunilor legate de CFPI. Există o lipsă de instrumente/mecanisme specifice care să îi tragă pe funcționari la răspundere în cazul în care nu își îndeplinesc obligațiile legale.
7. Cadrul legal incomplet. Din cauza lipsei de criterii există mai multe unități de AI mici cu 1 angajat sau 2. Și din cauza lipsei unui nivel de admitere, personalul AI nu are experiență educațională și/sau profesională în domeniul finanțelor publice și al auditului.
8. Prea multe reforme în paralel. Toate reformele necesită atenție din partea conducerii și multă muncă în vederea implementării. Rezultatul este că managerii nu acordă altor reforme o mai mare prioritate decât reformei CFPI.

¹ Măsurătoare de bază, SIGMA, 2015.

Nota explicativă subliniază, de asemenea, faptul că doi factori suplimentari (nu obstacole per se) trebuie să fie luați în considerare la proiectarea căii de urmat, deoarece aceștia pot influența în moduri diferite și în funcție de modul în care sunt gestionați dezvoltarea CFPI. Operațiunile de Inspecție Financiară reprezintă un astfel de factor. Un al doilea factor este structura complexă a entităților și a companiilor asociate sectorului public sau deținut de acesta. Operațiunile de Inspecție Financiară sunt văzute, uneori, ca o cauză vitală pentru non-dezvoltarea AI. Structurile complexe din sectorul public au drept consecință faptul că măsurile de control și de audit intern care ar trebui să protejeze resursele și obiectivele publice, uneori, sunt în mod oficial stabilite în afara jocului sau chiar în mod deliberat ocolite.

Nota explicativă a prezentat mai multe recomandări atât pe termen scurt, cât și pe termen lung pentru a depăși mai bine obstacolele identificate și privind modul în care să accelereze implementarea CMF și AI în vederea obținerii rezultatelor durabile. O abordare pas cu pas spre calea de urmat este, probabil, de preferat. Multe dintre recomandări au un potențial de a da rezultate pozitive rapid. Experții sugerează că eforturile ar trebui mai întâi concentrate pe acest ultim tip de recomandări cu ambiția de a crea mai degrabă rezultate rapide care ar putea fi utile pentru multă lume. Aceste rezultate ar trebui să fie apoi difuzate pe scară largă către părțile interesate.

Cu toate acestea, pentru a depăși obstacolele definite și pentru a gestiona bine cei doi factori menționați este nevoie ca, în primul rând, nivelul politic al guvernului, dar, de asemenea, managerii de la toate nivelurile centrale și locale interesate ale administrației publice, să ia o direcție clară și constantă pentru a aduce un suflu nou pentru reforma CFPI.

Această direcție activă ar trebui să se bazeze întotdeauna pe perspectivele strategice globale actualizate. Reformele MCF și AI trebuie să se potrivească bine cu obiectivele tuturor activităților MFP în curs de derulare și să fie atent armonizate cu acestea. Diferitele activități din cadrul reformelor ar trebui, în măsura posibilului, să nu concureze pentru același personal, care este mai degrabă limitat, și pentru alte resurse pe care Guvernul le are la dispoziție. Implementarea trebuie să fie monitorizată în mod activ și structurile administrative trebuie să coopereze îndeaproape. Curtea de Conturi poate contribui pozitiv prin raportarea anuală cu privire la progresele înregistrate în privința reformelor MCF și AI, bazate pe analize ale activităților sale de audit recente. Ar trebui ca toate entitățile să fie gata să ia rapid măsuri pentru a gestiona orice potențial obstacol (vechi sau nou). Munca trebuie să se bazeze pe o cooperare eficientă (inclusiv planificarea în timp) între toate părțile implicate ale Guvernului sub conducerea Ministerului Finanțelor. Trebuie să existe, de asemenea, o strânsă cooperare și comunicare între Guvern și donatori, pentru a se asigura că activitățile diferite ale donatorilor care interacționează sunt în mod clar legate de-a lungul timpului de planul de lucru al Guvernului.

Experții au subliniat faptul că obstacolele definite sunt toate obstacole care pot fi depășite prin luarea unor măsuri care să corespundă unor cereri mult mai rezonabile privind resursele. Totuși, aceste măsuri vor necesita o atenție deplină în timp din partea Ministrului de Finanțe și, uneori, chiar și sprijin clar din partea Guvernului ca un tot întreg. Sprijinul activ din partea comunității donatorilor este, de asemenea, o condiție obligatorie. Feedback-ul foarte pozitiv primit de la majoritatea părților interesate atunci când sunt discutate obstacolele și factorii în timpul interviurilor și al atelierelor ne-au dat asigurarea că cea mai mare parte a personalului din organizațiile din sectorul public nu sunt doar dispuși, ci și motivați să contribuie la acțiunile necesare pentru o implementare efectivă a reformei CFPI. Angajamentul din partea de sus, un proces de direcție clară și o prioritizare realistă a măsurilor care trebuie luate este tot ceea ce este nevoie.

1 Introducere

Obiectivul global al proiectului este de a asista Delegația UE în Republica Moldova la formularea unui Plan de acțiuni pentru a sprijini dezvoltarea unui control intern și a unui sistem de audit intern eficiente în sectorul public.

În mod specific, proiectul trebuie să:

1. identifice obstacolele actuale pentru implementarea eficientă a controlului intern și a auditului intern în sectorul public din Republica Moldova;
2. elaboreze o notă explicativă privind elaborarea unui control intern și a unui mediu de audit intern eficiente în sectorul public;
3. pregătească fișa de înfrățire pentru un proiect de înfrățire finanțat de UE în vederea sprijinirii implementării acestui concept la nivel central și în municipiul Chișinău.

Obiectivul acestui raport este de a prezenta recomandări pentru depășirea obstacolelor identificate în vederea implementării efective a controlului intern și a auditului intern în sectorul public al Republicii Moldova, acolo unde este posibil, cu referiri la bunele practici din Statele Membre ale UE, din țările candidate și din țările partenere cuprinse în Politica Europeană de Vecinătate.

Ca punct de plecare, experții au studiat documentele furnizate, cum ar fi legile în vigoare, documentele de politici și rapoartele anuale. Experții au participat, de asemenea, la o misiune de nouă zile în Republica Moldova, în ianuarie 2017, pentru a obține punctele de vedere ale unei reprezentări largi a părților interesate în perioada dată. Au fost organizate interviuri cu persoanele responsabile pentru problemele privind Managementul Financiar și Controlul (MFC) sau de Audit Intern (AI). Persoanele au reprezentat politici sau instituții operaționale diferite la nivel central și local, în sectorul public. Au fost, de asemenea, realizate interviuri cu două ONG-uri dintre care unul reprezintă auditorii interni care lucrează în sectorul public (a se vedea anexa pentru lista persoanelor intervievate).

În urma acestor încercări de a colecta punctele de vedere și opiniile jucătorilor-cheie din domeniul Controlului Public Financiar Intern (CFPI), a fost organizată o reuniune informală cu Consiliul CFPI pentru a discuta despre tipul și importanța obstacolelor identificate și pentru a completa imaginea de ansamblu, cu aspectele sau obstacolele care au fost, eventual, omise.

Acest raport a fost elaborat de către Johannes Vrolijk (Olanda), liderul echipei de proiect și Kjell Larsson (Suedia), expert. Pe lângă acest raport, experții au contribuit la elaborarea unei fișe de înfrățire. Experții ar dori să mulțumească atât conducerii cât și personalului din instituțiile vizitate pentru cooperarea lor amabilă și fructuoasă. Îi suntem recunoscători doamnei Ecaterina Iakovleva și doamnei Natalia Burcia pentru întâlnirile noastre din timpul vizitelor noastre la fața locului în Republica Moldova.

Capitolul 2 din prezentul raport descrie progresele realizate pe parcursul ultimilor șase ani de la adoptarea Legii privind CFPI. Așa cum nu există aproape niciun progres sau unul foarte limitat privind implementarea CFPI, Capitolul 3 este utilizat pentru a descrie principalele motive ("obstacole identificate") prezentate în interviuri și menționate în diferite documente. Capitolul 4 descrie posibilele soluții pentru depășirea acestor obstacole și punerea în mișcare a CFPI. Concluziile experților cu privire la ceea ce ar trebui să caracterizeze un mod pozitiv de avansare pentru implementarea care stagnează sunt rezumate în Capitolul 5.

2 Progresele înregistrate în procesul de implementare a legii CFPI? Aproape nimic!

În 2010, a fost adoptată Legea privind controlul financiar public intern. Din acel moment, Unitatea Centrală de Armonizare (UCA) din cadrul Ministerului Finanțelor (MF), înființată în 2009, a lucrat pentru a crea condiții în vederea introducerii și implementării CFPI, așa cum s-a descris în articolul 29 din Legea privind CFPI din 2010.

UE a sprijinit introducerea CFPI în 2011-2013 printr-o înfrățire. Înfrățirea s-a axat pe sporirea capacității UCA de a supraveghea implementarea CFPI în Republica Moldova, actualizarea cadrului legislativ și normativ, precum și consolidarea capacității MFC și AI.

Există o strategie CFPI curentă² și un Plan de acțiuni cu 66 de acțiuni pentru MF și alte organizații responsabile pentru implementarea CFPI. În fiecare an, pe 1 iulie, MF raportează cu privire la evoluția planului de acțiuni într-un raport anual adresat Guvernului. Acest raport se bazează, în mare parte, pe rapoartele de autoevaluare transmise de către unitățile de AI și colectate de IA la cele două niveluri de sus de organizare a bugetului (bugetul de stat, asigurarea obligatorie socială și de sănătate, precum și regiuni/raioane), care au creat unități de AI. Fiabilitatea informațiilor nu este verificată. Organizațiile guvernamentale locale (900) care trebuie să implementeze MFC potrivit Legii privind CFPI din 2010 nu sunt supuse vreunei monitorizări.

Pe parcursul perioadei de înfrățire, au fost elaborate legislația secundară și metodologia pentru MFC și AI, iar materialele existente de orientare au fost amendate și elaborate. De exemplu, a fost elaborată Strategia de comunicare privind CFPI (2013), au fost modificate normele metodologice privind auditul intern în sectorul public (septembrie 2013), a fost aprobat un regulament privind raportarea activității AI (noiembrie 2013) și a fost aprobat formatul pentru o declarație a bunei guvernări (aprilie 2012). În plus, au fost înlocuite Standardele naționale AI din 2007 (octombrie 2012), a fost reglementată funcționarea Consiliului CFPI (octombrie 2012), a fost reglementat procesul de certificare a auditorilor interni din sectorul public (iunie 2013) și au fost aprobate manualele pentru MFC și AI (2013).

În anii de după înfrățire, UCA a continuat procesul de elaborare a unei noi legislații sau de modificare a materialelor existente de orientare. De exemplu, în iulie 2015, Guvernul a emis un decret de reorganizare, standardizarea și modernizarea a departamentelor de Economie și Finanțe a autorităților publice centrale și locale. În noiembrie 2015, MF a aprobat noile standarde naționale de control intern, integrând planificarea și gestionarea riscurilor și încorporând riscurile de fraudă și de corupție. În decembrie 2015, MF a emis Manualul MFC revizuit.

Lansarea documentelor a fost însoțită de evenimente de sensibilizare (MFC) și de formare (AI), organizate de partenerii de twinning și, mai târziu, de către UCA, și piloți în MFC și AI.

Una peste alta, au existat mai multe eforturi pentru a îmbunătăți condițiile de implementare a MFC și a AI. Evaluarea de bază SIGMA din 2015³ a concluzionat: cadrul operațional pentru MFC și AI era în vigoare de ceva timp. Cu toate acestea, SIGMA a concluzionat, de asemenea, că dezvoltarea MFC la nivel organizațional rămâne în urma dezvoltării cadrului general. Unul dintre principiile fundamentale care stau la baza MFC este responsabilitatea managerială, care prevede o

² Programul de Dezvoltare a Controlului Financiar Public Intern pentru anii 2014 - 2017

³ <http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Moldova-2015.pdf>

responsabilitate de administrare delegată în cadrul ierarhic al organizației. Implementarea acestui principiu în administrația publică din Republica Moldova este dificilă, în ciuda evenimentelor de conștientizare organizate de UCA. Managementul financiar public este încă unul foarte centralizat în Republica Moldova, ceea ce nu lasă mult loc pentru MFC la nivel mai mic în sectorul public.

SIGMA a concluzionat că pentru AI, cadrul este mai bine stabilit decât pentru MFC și, de asemenea, că există încă obstacole pentru o implementare în conformitate cu standardele internaționale ale AI. De exemplu, nu există dispoziții specifice pentru a asigura o acoperire adecvată de audit intern printre organizațiile publice mai mici. În plus, nu toate organizațiile publice sunt obligate să aibă unități de audit intern și unele dintre cele care trebuie să le aibă nu au creat, deocamdată, unități de audit intern. Este menționat, deseori, faptul că unitățile de AI existente au o fluctuație de personal ridicată. Multe unități de AI au doar un singur auditor intern. Acest lucru poate fi de înțeles dintr-un punct de vedere al resurselor/costurilor. Cu toate acestea, pe baza experiențelor, nu este, în mod obișnuit, văzut ca fiind propice pentru un serviciu AI eficient și eficace.

MF privește controalele centralizate ex post de către Inspekția Financiară (FI), ca motiv principal pentru punerea în aplicare lentă a AI. IF precede AI în Republica Moldova și are mai multe resurse și mai multă putere decât AI, inclusiv capacitatea de a impune sancțiuni. Marea parte a activității sale se concentrează asupra conformării și a neregulilor suspectate. Controalele FI se vor suprapune cu AI și scopul IF este de a detecta neregulile și de a pedepsi infractorii pentru greșeli ce ar împiedica dezvoltarea AI.

După cum este explicat în Capitolul 1, scopul acestui proiect este de a identifica obstacolele existente, care sunt percepute de multe părți interesate din Republica Moldova drept cauze pentru încetinirea sau, în unele cazuri, chiar oprirea a atât de necesarei implementări a MFC și a AI în sectorul public al Republicii Moldova. Scopul este, de asemenea, ca pe baza acestor informații, să sugerăm modul în care obstacolele percepute pot fi depășite pentru a crea un mediu care să faciliteze o implementare efectivă și eficientă a MFC și a AI.

După trecerea în revistă a documentelor relevante, interviuarea actorilor-cheie și discuții cu membrii Consiliului CFPI, experții recunosc bine tabloul de mai sus și concluzionează că implementarea MFC și a AI înregistrează grave întârzieri cu privire la orarul și obiectivele stabilite. Trebuie observat, totuși, că o mare parte a legilor, documentelor de politici, manualelor etc. există. Sunt cel puțin opt obstacole care, împreună, sunt văzute ca explicație majoră pentru implementarea foarte lentă la un nivel operațional. Concluzia este, de asemenea, că fiecare dintre obstacole au avut, în mod individual, un impact clar negativ asupra procesului de implementare. Luate împreună, acestea explică de ce acțiunile coordonate și bine planificate sunt necesare pentru a elimina sau pentru a reduce urgent obstacolele în măsura posibilului și crearea în acest fel a unui fundament pozitiv pentru implementarea atât a MFC cât și a AI.

Obstacolele găsite și discutate cu Consiliul CFPI sunt:

1. Tonul în partea de sus: managerii nu sunt interesați de CFPI;
2. Lipsa perspectivei strategice pentru implementare;
3. Lucrul în surdină/ în izolare;
4. Reformele au nevoie de specialiști, dar oferta de specialiști este limitată;
5. Lipsa de înțelegere în cadrul entităților și în rândul personalului de la toate nivelurile cu privire la ce reprezintă MFC și AI;
6. Lipsa sancțiunilor legate de CFPI;
7. Cadrul legal incomplet;
8. Prea multe reforme în paralel.

Ministerul Finanțelor a recunoscut deja unele dintre aceste obstacole și, prin urmare, a inclus în Planul său de acțiuni pe 2017 următoarele activități:

- modificarea Legii privind CFPI, precum și elaborarea și adoptarea criteriilor pentru crearea Unităților de Audit Intern cu un număr suficient de auditori;
- elaborarea și aprobarea unui nou program CFPI;
- proiectarea programelor de certificare pentru Auditorii Interni, Responsabilii de Achiziții și Contabili;
- asigurarea soluțiilor organizatorice pentru un management financiar public eficient, Unități de Audit Intern cu un domeniu în funcție de minister și consolidarea funcțiilor de achiziții odată ce ministerele sunt restructurate;
- îmbunătățirea raportului anual de evaluare CFPI al guvernului și asigurarea unui caracter mai "analitic" pentru acesta;
- reorganizarea funcției de Inspecție Financiară;
- realizarea misiunilor pilot de audit în unele ministere.

3 De ce există un progres foarte limitat la implementarea CFPI?

Cu toate că proiectarea cadrului CFPI a fost stabilită după aprobarea Legii privind CFPI în 2010, implementare acestui concept în administrația publică din Republica Moldova întârzie. Motivele acestei întârzieri au fost explorate de experți în timpul ultimei lor vizite la fața locului. Opt obstacole principale au fost menționate destul de des și au fost în unanimitate subliniate în cadrul mesei rotunde a Consiliului CFPI. Cu toate acestea, deși acestea nu au fost resimțite ca obstacole, experții s-au confruntat, de asemenea, cu doi factori care ar putea influența și dezvoltarea CFPI. Acest capitol detaliază toate cele opt obstacole și descrie separat cei doi factori cu influență asupra dezvoltării CFPI.

3.1 Obstacole⁴

3.1.1 Tonul din partea de sus

Multă lume a subliniat faptul că managerii, alături de miniștri și secretari de stat, de multe ori, nu acordă interes direct sau acordă interes direct limitat privind modul în care are loc implementarea MFC sau a AI. Sau privind rezultatele acestor reforme, sau privind controalele interne sau contabile sau alte specialități financiare. Cu siguranță și ca o notă pozitivă, contabilitatea și MPF sunt identificate ca acțiuni pentru agenda curentă RAP. Cu toate acestea, tabloul general pare să fie un “dezinteres activ” destul de comun pentru aceste activități, începând de sus. Responsabilitatea pentru activitățile MFC și AI sunt adesea delegate, mai mult sau mai puțin informa, în jos în cadrul organizației (de exemplu, la unitatea AI). Dar executarea delegației este rareori urmărită. Cu toate acestea, a fost, de asemenea, subliniat faptul că valoarea pentru entitatea respectivă și managerii acestor controlori și auditori nu este deloc clară sau privită ca fiind mult mai convingătoare decât costurile lor vizibile. Și nu se pare că au fost făcute multe lucruri pentru a demonstra contrariul.

Ministrul Finanțelor⁵ va raporta progresele înregistrate la implementarea CFPI. Până în prezent, UCA a MF evaluează anual răspunsurile la un chestionar care este prezentat organizațiilor bugetare. Organizațiile bugetare se bazează în răspunsurile lor pe rezultatele unei auto-evaluări a unităților subordonate. Acest proces de evaluare a progresului înregistrat la implementarea CFPI în cadrul organizațiilor bugetare nu duce la rezultate satisfăcătoare. În parte, deoarece calitatea chestionarului este considerată ca fiind inadecvată, dar și pentru că secretarii de stat sau cei din conducerea organizațiilor bugetare nu sunt interesați în mod activ sau implicați în proces (auditările interne sunt responsabile pentru coordonarea răspunsurilor la întrebările din chestionar). Ceea ce este mai important este că în ceea ce privește cauzele deficiențelor din MFC, acestea nu sunt bine abordate în raportul MF. Și există puține stimulente clare pentru managerii de top ca aceștia să se implice cu adevărat în acest sens. Ceea ce, în consecință, înseamnă că implementarea acestor reforme sau utilizarea lor nu are parte de atenție din partea ministerelor sau a managerilor de care reformele au nevoie pentru a garanta un sfârșit de succes.

3.1.2 Lipsa perspectivei strategice pentru implementarea CFPI

În afară de raportarea anuală MFC și AI amintită mai sus privind modul în care evoluează implementarea CFPI și motivele acestei evoluții în cadrul diferitelor organizații bugetare, aceasta nu este urmată de o

⁴ Începând cu cele mai des menționate obstacole, dar fără absolut nicio ordine a importanței. Există, desigur, câteva interconexiuni între obstacole. De ce o cauză pentru un obstacol poate fi cu același succes un efect observat dintr-un alt unghi.

⁵ Articolul 29 din Legea privind CFPI din 2010.

monitorizare sistematică. Ceea ce înseamnă că, în mare parte, ministerele și entitățile stabilesc în mod individual dacă pot sau nu ele însele să investească în implementarea MFC și AI. Ministerul Finanțelor deține responsabilitatea generală pentru dezvoltarea perspectivei tactice⁶, precum și a celei tactice cu ajutorul Consiliului CFPI și al UCA.

Articolul 30 din Legea privind CFPI din 2010 reglementează constituirea Consiliului CFPI ca organ consultativ în cadrul MF. Printre sarcinile Consiliului CFPI se numără avizarea actelor și a raportului anual consolidat privind CFPI și revizuirea aspectelor problematice legate de funcționarea sistemului CFPI și înaintarea propunerilor privind soluționarea acestora. Consiliul este prezidat de un vice-ministru al Finanțelor și este constituit din reprezentanți ai MF, unități de audit intern ale entităților publice, cadre didactice cu grade științifice și alți specialiști în domeniu.

În practică, Consiliul are un impact limitat. În 2016, au existat patru întâlniri și acele întâlniri nu au dus la concluzii și propuneri privind soluționarea problemelor discutate. (De asemenea, legea nu prevede clar cine trebuie să le soluționeze). Toate obstacolele menționate în acest capitol sunt mai mult sau mai puțin discutate în ultimii ani, dar nu sunt observate acțiuni sistematice. Impactul strategic al unora dintre problemele discutate nu este luat în considerare. Și majoritatea discuțiilor se referă la auditul intern. Deși Consiliul ar trebui, de asemenea, să se ocupe de problemele MFC, nu există nicio reprezentare a departamentelor financiare ale ministerelor sau ale agențiilor în cadrul Consiliului. În prezent, MF utilizează Consiliul pentru a localiza problemele privind implementarea CFPI, dar nu analizează cauzele acelor probleme și nu definește măsuri pentru a soluționa aceste probleme. În plus, Asociația Auditorilor Interni a criticat Consiliul CFPI deoarece acesta nu își îndeplinește pe deplin toate sarcinile sale obișnuite, nu organizează întâlniri, așa cum este prevăzut în Regulamentul său de funcționare și nu este, în opinia lor, imparțial, obiectiv și transparent.

Un alt motiv pentru lipsa perspectivei strategice cu privire la implementarea CFPI este că Programul CFPI pe anii 2014-2017, elaborat în timpul înfrățirii, nu este conform, în totalitate, cu Strategia MFP care a fost elaborată în 2013 și care trebuie să formeze strategia umbrelă pentru subiectele legate de MFP precum managementul creanțelor, taxele contabile, precum și MFC și AI. Principiile responsabilității manageriale sunt menționate în ambele documente, dar măsurile care trebuie luate, necesare pentru punerea în aplicare a acestor principii în practică, nu sunt cuprinse. Reforma administrației publice (RAP) din 2016 definește responsabilitatea managerială, dar reforma nu definește alegerile strategice necesare pentru introducerea responsabilității manageriale în domeniul MFP.

Deoarece introducerea MFC ar trebui înțeleasă ca o reformă de management și nu doar o reformă tehnică de control financiar, implementarea MFC ar trebui să fie strâns legată de reforma administrației publice și de reforma MFP.

3.1.3 Lucrul în surdină/în izolare

A existat și încă mai există o lipsă de cooperare, comunicare și coordonare între actorii principali. Această cooperare limitată sau chiar lipsa acesteia, cu unele excepții clare, caracterizează legăturile dintre ministere, precum și între Curtea de Conturi (CC), UCA, IF, Trezorerie, procurori și Centrul Național Anticorupție (CNA). Și, de asemenea, între unitățile de AI. Lipsa de cooperare își are rădăcinile, uneori, în interesul slab pentru problemele de control la nivel de conducere (punctul 1). Non-conformitatea între MFP și strategiile CFPI, precum și lipsa aspectelor MFP ca o bază pentru alte reforme pot fi, eventual, de asemenea, explicate printr-o tendință de a lucra în surdină. Totuși, aceasta este, de asemenea, explicată ca o consecință a unei tradiții în care cooperarea și comunicarea între entitățile bugetare au fost foarte rare.

⁶ Articolul 29 din Legea privind CFPI din 2010.

3.1.4 Reformele au nevoie de specialiști, dar oferta de specialiști este limitată

Succesul reformelor MFC și AI depinde de un acces ușor la specialiști cu competențe foarte variate (de exemplu, auditori, experți contabili și specialiști în managementul financiar). Astăzi, se pare că mai multe dintre entitățile de implementare a reformelor în domeniul financiar se luptă să găsească și să păstreze astfel de specialiști de-a lungul timpului. Fluctuația specialiștilor este destul de mare. Unul dintre motive este nivelul de salarizare. Alt motiv care, probabil, este în creștere ca importanță, îl reprezintă faptul că aceste competențe specializate vor fi și mai căutate ulterior, în toate sectoarele, atunci când economia va crește. Nivelul specializării și competenței este, pentru moment, foarte variat, chiar și atunci când vine vorba de auditori interni care au trecut programul de certificare. Multe dintre aceste nevoi necesită mai multă formare la nivel înalt pentru a se ajunge la un nivel de specialiști. Iar cei mai mulți specialiști au nevoie de pregătire suplimentară pentru a continua în calitate de specialist. Instruirea AI este asigurată de UCA a MF. O serie de alte entități s-au implicat în încercarea de a găsi modalități pentru a oferi formarea necesară. Cu toate acestea, există multe reforme și alte câteva competențe de specialitate diferite sunt necesare, ceea ce explică de ce nevoia de formare merge, în mod normal, dincolo de ceea ce permit resursele entităților.

3.1.5 Lipsa de înțelegere în rândul entităților și a personalului de la toate nivelurile cu privire la ceea ce reprezintă MFC și AI

Una e ceea ce se spune în unele documente de politici. Alta, o problemă diferită, o reprezintă experiențele personale.

Pentru ameliorarea MFC este esențială responsabilitatea managerială, dar deoarece responsabilitatea managerială încă lipsește, consolidarea MFC depinde de introducerea acestui concept de responsabilitate într-un context mai larg. Pe măsură ce introducerea MFC ar trebui înțeleasă ca o reformă de management și nu doar o reformă de control financiar tehnic, trebuie, de asemenea, să existe o coordonare cu reforma administrației publice și a MFP (a se vedea punctul 2). De exemplu, managementul riscului este responsabilitatea administratorului unei entități bugetare. În cazul în care managerul acestei entități nu are obiective clare, nu are un buget și nu este autorizat să ia decizii necesare, introducerea conceptului de management al riscului va eșua. Cu toate acestea, inter-relaționarea cu planificarea bugetului anual și multianual va avea, de asemenea, un impact asupra gradului în care MFC este consolidat. Implementarea MFC ține foarte mult de setarea modului de gândire a personalului și, mai ales, al managerilor.

În Republica Moldova, responsabilitatea managerială la nivelul entității bugetare este reglementată în Legea 2016 privind Finanțele publice și responsabilitatea fiscală⁷ și Legea din 2010 privind CFPI. Cu toate acestea, delegarea autorității de a lua decizii financiare în cadrul entităților bugetare nu este reglementată în aceste legi.⁸ Dar chiar dacă ar fi fost reglementată, experților li s-a spus că este prea devreme pentru introducerea delegării autorității de luare a deciziilor în cadrul entităților bugetare din Republica Moldova. "Cultura" în administrația publică din Republica Moldova nu ar fi pregătită pentru un astfel de pas.

Pentru a-și îndeplini responsabilitățile în vederea pregătirii și executării bugetului, așa cum prevede Legea 2016 privind Finanțele publice și responsabilitatea fiscală, gestionarea entităților bugetare va trebuie să fie realizată de un departament de finanțe, care asistă conducerea în analizarea propunerilor de buget interne și monitorizarea execuției bugetului. În practică, în cadrul organizațiilor bugetare, au fost create departamentele financiare, dar, în practică, ele sunt folosite pentru păstrarea registrelor financiare și nu pentru analizarea propunerilor de buget interne sau pentru a rezuma bugetul sau pentru a explora mai multe modalități eficiente pentru realizarea serviciilor. Managerii consideră în continuare departamentele de finanțe drept niște contabili.

AI este, cu siguranță, cunoscut mai pe larg și mai bine decât MFC. Nu în ultimul rând, în entitățile în care există unități operaționale de AI. Cu toate acestea, pare a fi o neînțelegere larg răspândită că AI este o

⁷ Articolul 21 din această lege

⁸ Cu toate acestea, articolul 15 din Legea privind CFPI reglementează în mod implicit dreptul conducerii de a delega responsabilități și îndatoriri.

activitate de sine-stătătoare și nu o legătură într-un sistem mai larg de control intern, axat pe cât de eficient sunt gestionate riscurile și procesele din organizație. De asemenea, un punct de vedere relativ comun îl reprezintă faptul că auditul intern este și ar trebui să fie un control doar al măsurii în care personalul respectă normele și directivele stabilite. Și că AI va acționa cu privire la orice deviere eventuală constatată, indiferent de amploarea acesteia.

Ceea ce este acum spus punctează nevoia de eforturi continue și suplimentare de comunicare și formare. Și, poate, de asemenea, necesitatea de a găsi modalități alternative pentru furnizarea acestora. Nu în ultimul rând, atunci când activitățile MFC și AI sunt pe cale să fie introduse.

3.1.6 Lipsa sancțiunilor legate de CFPI

Lipsa unui tip sistematic și general de monitorizare a modului în care procesul de implementare se dezvoltă este adesea menționată ca un obstacol. La fel e și în cazul implementării scăzute a recomandărilor din partea AI și a CC. Chiar mai mult decât atât, la fel e și cu lipsa unor instrumente/mecanisme specifice care să îi tragă pe funcționari la răspundere atunci când se abțin de la susținerea progresului reformei CFPI. Există unele sancțiuni potențial aplicabile, specificate în legislația privind serviciul public și în legislația muncii. Totuși, aceste legi nu au fost testate în situațiile respective. Situația de astăzi este că Legea din 2010 privind CFPI⁹ prevede că managerii trebuie să organizeze MCF și AI în instituțiile lor. Totuși, legea nu conține clauze pentru cazul în care un manager nu își îndeplinește obligațiile sale legale. Acest lucru înseamnă că legislația lasă foarte mult loc pentru fiecare manager în parte să decidă dacă vrea să înceapă în mod serios implementarea Legii privind CFPI sau doar vrea să aștepte și să vadă sau dacă alege să nu facă nimic. Alte probleme de o importanță redusă pentru entitate, dar de interes pentru manager poate primi, în schimb, prioritatea și resursele alocate. Un astfel de rezultat s-ar putea să nu fie pe plac. Cu toate acestea, este posibil să nu existe consecințe negative pentru manager din acest motiv, deoarece nu există astfel de consecințe clar definite în Legea privind CFPI.

3.1.7 Cadrul legal incomplet

Pe parcursul ultimilor șase ani, legislația primară, secundară și terțiară a fost elaborat și, în mod regulat, bine pusă la punct. Prin urmare, a fost o surpriză obținerea unui mesaj clar de la masa rotundă a Consiliului CFPI și din întâlnirile individuale cu auditorii interni, că singurul obstacol principal pentru un control intern eficient și activitatea de audit îl reprezintă caracterul incomplet al cadrului legal.¹⁰

Legii privind CFPI din 2010 îi lipsesc, într-adevăr, unele prevederi care ar trebui să definească în mod concis domeniul de aplicare al AI. Legea nu definește criteriile pentru stabilirea unei funcții AI și a unităților AI. Managerii entităților publice de la nivel central și secundar al administrației locale sunt responsabile pentru organizarea creării funcției de AI¹¹. Deoarece entitățile publice sunt destul de pe larg¹² definite în Legea privind CFPI, implementarea prezentului articol în practică a dus la apariția multor unități de AI mici cu 1 sau 2 auditori interni. Un alt efect este că nu există funcții de AI create în majoritatea administrațiilor locale de nivel 1 (900 de entități) și Întreprinderi de Stat și Municipale.

Legea privind CFPI din 2010 nu conține cerințe pentru a fi eligibile în vederea numirii în calitate de auditor intern și ca Șefi de unități AI, cum ar fi legile privind CFPI pe care, în mod normal, le au alte țări. Există doar cerințe pentru a fi eligibili în vederea numirii în calitate de auditor intern, menționate în Legea cu privire la clasificarea funcțiilor publice și acestea sunt percepute ca fiind minime. În practică, lipsa de cunoștințe și/sau de abilități legate de AI sau cerințe privind finanțele publice duc la o numire a personalului fără aproape niciun fel de experiență în finanțele publice și audit.

⁹ Articolele 8 și 14 din Legea privind CFPI din 2010 descrie responsabilitatea și modalitățile de implementare ale CMF și articolul 19 privind modul în care să fie organizat AI.

¹⁰ Legea nr. 229 privind CFPI din 2010 și Legea nr. 1515 privind clasificarea funcțiilor publice

¹¹ Articolul 19.1 din Legea privind CFPI

¹² Articolul 3 din Legea privind CFPI: entitatea publică este o autoritate centrală sau locală a administrației publice, o instituție publică sau o autoritate/instituție autonomă care gestionează fonduri de la bugetul public național.

Au existat, de asemenea, alte probleme privind cadrul juridic actual, dar pentru depășirea acestora, Legea privind CFPI din 2010 nu va trebui să fie schimbată. De exemplu, programul de certificare trebuie să fie îmbunătățit și Șefii de unități de AI trebuie și ei să fie certificați (nu există o astfel de cerință în acest moment), dar aceste probleme pot fi soluționate prin legislația secundară. Articolul 29 din Legea privind CFPI din 2010 conferă MF autoritatea de a formula și de a dezvolta mecanisme de certificare a auditorilor interni.

Alte probleme care au fost menționate¹³ ca obstacole în executarea funcției de AI sunt:

- lipsa Comitetelor de Audit (propunerea este de a înființa astfel de comitete în entitățile publice ale căror bugete anuale depășesc suma de 1 miliard de lei și care ar trebui să aibă un comitet de audit intern);
- Standardele Naționale AI (SNAI) ar trebui să fie actualizate și ar trebui să fie elaborate interpretări practice ale SNAI;
- orientările metodologice pentru cele mai complexe și dificile probleme de activitate aplicabile pentru auditul intern lipsesc.

Statutul juridic al unităților AI cu 1 angajat și 2 angajați și cerințele minime de intrare au avut, cu siguranță, un efect negativ asupra dezvoltării AI în sectorul public al Republicii Moldova. Celelalte probleme menționate sunt mai mult legate de necesitatea actualizării continue și îmbunătățirii materialelor de orientare profesională decât de un cadru legal incomplet.

Nu doar cadrul legal incomplet este un obstacol pentru dezvoltarea CFPI. De asemenea, conformitatea cu legislația existentă privind CFPI este un obstacol. Procedurile interne și descrierea proceselor sunt uneori/ de multe ori, lipsesc, deși Legea din 2010 privind CFPI¹⁴ prevede elaborarea acestora și manualului CMF are modele pentru ele. Mai mult decât atât, UCA a MF, în raportul său anual, a semnalizat în mod clar că procedurile interne ale entităților bugetare sunt insuficient dezvoltate. Acest semnal nu pare să fi dus la niște măsuri care să fie luate de către autoritățile responsabile.

Auditorii interni întâmpină, de asemenea, alte dificultăți în munca lor. Potrivit unei scrisori¹⁵ a Asociației Auditorilor Interni adresată MF:

- auditorii sunt obligați să efectueze sarcini operaționale, care țin de competența lor de audit, afectând independența și obiectivitatea auditorilor;
- auditorilor nu le sunt prezentate/sau le sunt prezentate cu întârzieri enorme documente necesare, ceea ce afectează actualitatea și calitatea activității de audit intern;
- auditorilor nu le este oferit accesul la anumite resurse care sunt necesare pentru atingerea obiectivelor activității de audit intern;
- auditorii se pot teme să nu aibă probleme atunci când reflectă constatările din rapoartele de audit cu privire la managementul defectuos al entităților publice. Aceste încălcări ale Legii privind CFPI¹⁶ au fost raportate de către UCA în raportul său anual, dar nu au fost luate măsuri reale pentru a îmbunătăți această situație.

După ce a discutat Raportul CC din 2015, Comisia pentru economie, buget și finanțe a Parlamentului Republicii Moldova a decis că, în termen de 6 luni, Guvernul va trebui să inițieze și să finalizeze modificările pentru Legea nr. 229 privind CFPI din 2010, inclusiv domeniul de aplicare a AI asupra companiilor publice, precum și statutul și salariul auditorilor interni.

¹³ În principal, de către Asociația Auditorilor Interni.

¹⁴ Articolul 14 din Legea privind CFPI din 2010.

¹⁵ Scrisori către MF, septembrie și decembrie 2016.

¹⁶ Articolele 23.1b, 25.2 și 27.2.1 privind accesul la informații, respective, asigurarea independenței și a interdicției pentru auditorii interni de a își îndeplini sarcinile operaționale.

3.1.8 Prea multe reforme în paralel

Guvernul Republicii Moldova a acordat prioritate câtorva schimbări structurale mari: numărul ministerelor va fi redus până la nouă ministere și controlul va fi descentralizat spre organizații bugetare și municipalități. În plus, Acordul de asociere dintre UE și Guvernul Republicii Moldova prevede reforme în multe domenii¹⁷ și, legat de acest proiect, este programată o Reformă a Administrației Publice, o Reformă în Managementul Finanțelor Publice, o Reformă anticorupție și reforma CFPI.

Dar, de asemenea, acordurile cu organizațiile internaționale, cum ar fi Banca Mondială sau acordurile bilaterale de cooperare cu Statele Membre ale UE prevăd reforme sau contribuie la reforme recent definite sau în curs de desfășurare.

Una peste alta, multe reforme din Guvern și din instituțiile independente, cum ar fi CC, au loc în paralel. Lipsa proprietății și a durabilității în Guvern sunt factori care produc confuzie; miniștrii au fost înlocuiți, iar personalul își modifică frecvent funcțiile. Mai mult decât atât, omologii experților externi sunt adesea unitați cu personal insuficient care au un membru sau doi.

Multe reforme care au loc în paralel cer multă atenție din partea conducerii și necesită multă muncă de implementare. Capacitatea de absorbție a administrației publice din Republica Moldova este limitată. Efectul este că managementul implicat în reforme nu este cu adevărat interesat de reforma CFPI: există reforme mai importante cu care să se ocupe, în principal, legate de sarcinile lor operaționale și implementarea CFPI este considerată ca fiind o problemă a MF.

Lipsește atenția pentru gestionarea schimbărilor în planurile de reformă. Așa cum este indicat mai sus, introducerea cu succes și implementarea MFC și AI necesită o schimbare de mentalitate ("cultură"), dobândirea cunoștințelor și a experienței. Această modificare va avea nevoie de timp și necesită o coordonare cu reformele aferente. De exemplu, reducerea birourilor regionale ale Agenției Achiziții Publice (AAP) și ale Trezoreriei și descentralizarea acestor controale spre administrația locală a avut deja efecte vizibile: organizațiile bugetare locale amână plata facturilor fiscale și de asigurări sociale, utilizând fondurile pentru alte scopuri. Alocarea de timp pentru introducerea de reforme și analiza consecințelor acestora în cursul perioadei de tranziție trebuie să fie partea planurilor de reformă, incluzând modalitatea de finanțare a reformelor. Cu toate acestea, presiunea donatorilor și planurile guvernamentale ambițioase de a începe noi reforme pot duce la reforme incomplete și la o evaluare incompletă a reformelor implementate. Există o lipsă de tehnologie la nivelul Guvernului pentru a evalua riscurile reformelor propuse. Întrebarea este dacă toate reformele sunt atât de importante încât toate trebuie să fie efectuate în același timp, într-o perioadă scurtă de timp.

3.2 Factori care influențează dezvoltarea CFPI

Pe parcursul întâlnirilor, experții au observat factori care ar putea avea o influență asupra dezvoltării CFPI. Persoanele intervievate nu au definit în mod direct acei factori ca și obstacole concrete, dar experții ar dori să abordeze acești factori și în acest raport, deoarece existența lor poate fi considerată ca fiind elemente suplimentare de importanță pentru încetinirea dezvoltării MFC și a AI privind organizațiile bugetare la nivel central și la nivelul II.

3.2.1 Factorul 1: Operații ale funcției Inspecției Financiare

O inspecție financiară centralizată este o funcție de control ex-post care își găsește originea în fosta economie socialistă planificată. În Republica Moldova, acest tip de control este efectuat de IF, care este

¹⁷ Politici privind achizițiile publice, taxele și vama, Administrarea fiscală, Administrarea vamală, Datoria publică, Contabilitatea și raportarea publică. În plus, reformele legate de întreprinderile de stat. Parțial, unele dintre aceste reforme sunt, de asemenea, legate de OMC.

subordonată MF și are un buget pentru 135 angajați. Obiectivul inspecției financiare este de a verifica respectarea cadrului de reglementare în domeniile bugetare, economice și financiare și de a identifica încălcările/daunele făcute de către entități/angajați supuși inspecției financiare. Rezultatele serviciilor de inspecție financiară sunt ordine pentru corectarea neregulilor identificate și pentru recuperarea daunelor prin intermediul unor proceduri administrative sau penale.

În cadrul întâlnirilor cu actorii principali, experții au primit mai multe comentarii cu privire la funcționarea IF. Au existat opinii potrivit cărora IF este cauza principală a non-dezvoltării AI. Aceste puncte de vedere se bazează (corect) pe principiul conform căruia activitatea IF nu se potrivește cu adevărat conceptului CFPI. Un concept care promovează ideea că managerii trebuie să își asume responsabilitatea pentru furnizarea de servicii într-un mod legal, eficient și eficace și să fie responsabili pentru rezultatele livrate. La îndeplinirea sarcinilor care le revin, acești manageri pot fi susținuți de o funcție de audit intern. Totuși, pentru activitățile IF este necesar ca managerii să se concentreze pe furnizarea serviciilor într-un mod legal prin respectarea legilor și reglementărilor. Într-un mediu extrem de legalist, nu va fi deloc spațiu de manevră sau va fi unul foarte limitat pentru manageri pentru ca aceștia să își organizeze activitățile într-un mod eficient și eficace. Pedepsa va fi, în cele din urmă, recompensa.

Este corect să se afirme că un MFC funcționează bine și AI nu are nevoie de o funcție ex post ca cea pe care o are acum IF. Cu toate acestea, în Republica Moldova, MFC și AI încă nu funcționează bine. Implementarea CFPI în Republica Moldova rămâne cu mult în urma a ceea ce Legea privind CFPI din 2010 și Strategia privind CFPI pentru anii 2014-2017 au în vizor.

Cu excepția câtorva unități AI, începând cu anul 2010, IF a fost singura funcție de control a Guvernului care a raportat proasta gestionare și neregulile. (Pentru a fi complet: instituția de audit extern CC a raportat, de asemenea, asupra funcționării defectuoase a organizațiilor din sectorul public, în acea perioadă). Organele de aplicare a legii și parlamentarii sunt foarte pozitivi cu privire la funcționarea IF și văd IF ca fiind indispensabilă pentru lupta împotriva fraudei și a corupției. Nu în ultimul rând, din cauza impactului limitat pe care AI l-a avut de la înființarea sa asupra îmbunătățirii operațiunilor și asupra expunerii unor astfel de disfuncționalități în organizațiile bugetare, FI a funcționat, în acești ani, ca ultimul far în lanțul de control administrativ. Atât timp cât MFC, auditul intern și extern nu funcționează în conformitate cu standardele internaționale, se pare că există o necesitate pentru o funcție de control ex-post, cum ar fi IF, atunci când vine vorba de creșterea calității investigațiilor financiare realizate de entitățile de aplicare a legii și pentru îmbunătățirea operațiunilor organizațiilor bugetare. Cu toate acestea, pot exista mai multe soluții alternative pentru modul în care să fie realizat cel mai bine acest lucru.

Acestea fiind spuse, este, desigur, întotdeauna necesar să ne asigurăm că mandatul și resursele unui astfel de organism de control reflectă cele mai importante nevoi. Întrebarea este dacă IF ar trebui să continue toate activitățile sale curente și cu aceeași abordare. Pe parcursul ultimilor 20 de ani, IF și-a asumat, la cererea guvernelor și parlamentarilor, mai multe sarcini parțial noi. Sarcini care, în alte țări, de obicei, sunt executate de către un alt tip de servicii de inspecție ale Guvernului. De exemplu, IF inspectează prețurile anumitor bunuri sociale importante. În alte țări, astfel de inspecții sunt adesea efectuate de către organe guvernamentale specifice, care lucrează pentru ministerul de resort sau agențiile responsabile.

IF funcționează și ca auditor extern la Nivel local I al Guvernului, o sarcină de care, în mod normal, este responsabilă și este realizată de către o Instituție Supremă de Audit la nivel central sau regional (cu același statut ca și CC a Moldovei). În acest caz, IF înlocuiește auditările în urma unei planificări coordonate cu CC care nu dispune de resursele necesare. Mai mult decât atât, IF funcționează, de asemenea, la cererea Președintelui Republicii Moldova, a Prim-Ministrului, a Guvernului, a parlamentarilor, a cetățenilor și face inspecții ale activităților și ale persoanelor semnalate de acești solicitanți. În alte țări, acolo unde instituțiile IF lucrează, de asemenea, la cerere, Membrii Parlamentului nu adresează solicitări unei instituții guvernamentale, cum ar fi IF, ci CC sau altor servicii la nivelul Parlamentului.

Solicitățile de inspecții sunt chiar în creștere de-a lungul anilor. De exemplu, organele de aplicare a legii cer din ce în ce mai mult ajutorul IF să examineze părțile financiare conexe ale investigațiilor lor pre-penale sau penale. O limitare a numărului de solicitări pare să fie necesară întrucât cererea privind capacitatea este destul de mare. O soluție comună pentru gestionarea unor astfel de cereri este, de asemenea, existența unor instituții specifice care să examineze astfel de cereri.

Din discuțiile privind posibilă poziție viitoare a IF, experții au aflat că o abolire completă a instituției IF, pentru moment, nu ar fi în interesul societății moldovenești și că, de asemenea, sarcinile IF ar trebui să fie limitate și aduse în conformitate cu necesitatea de a sprijini dezvoltarea MFC și de a complimenta funcția de AI.

3.2.2 Factorul 2: Structurile entităților și ale companiilor asociate sectorului public/deținute de sectorul public sunt complexe

Soluțiile actuale de control intern și de audit pentru sectorul public acoperă, văzute într-o perspectivă CFPI, doar o parte a sectorului. Și anume, doar entitățile bugetului de stat și cele ale părții Nivelului local II. Acest lucru nu este un obstacol în sine, ci o realitate care a contribuit, parțial, la procesul lent de implementare a controlului și a auditului intern până în prezent. Realitatea este despre structura organizatorică complexă a sectorului public și modul în care este reglementată această structură. Structurile utilizate au destul de des ca și consecință faptul că măsurile de control și de audit intern care ar trebui să protejeze resursele publice și obiectivele sunt stabilite în afara jocului sau chiar în mod deliberat ocolite.

Un control intern și un audit eficace al sectorului public sunt necesare pentru a crea încrederea publică necesară în funcționarea eficientă a sectorului și dorința cetățenilor de a contribui la acest proces. Pentru a construi această încredere, va fi necesar ca, la un moment dat, Guvernul să se asigure că toate organizațiile implicate în producerea de bunuri sau servicii publice sunt acoperite de un control intern eficient și transparent, precum și de aranjamente de audit extern. Aceasta este, de asemenea, o cerință pentru îndeplinirea standardelor europene bune precum și a standardele acceptate pe plan internațional pentru gestionarea financiară bună, precum și a auditului intern și extern. Cu toate acestea, este necesară multă muncă pe baza unor analize și comunicări atente cu toate părțile interesate pentru îndeplinirea acestor cerințe.

Republica Moldova are, în prezent, o organizație publică cu destul de multe entități cu diferite niveluri de autonomie, temeuri juridice și forme judiciare. Dar, de asemenea, cu diferențe fundamentale în economie și de personal pentru înființarea funcțiilor de control necesare. Cu toate acestea, multe entități produc sau furnizează integral sau parțial servicii publice. În afară de cele 16 ministere și aproximativ 38 de așa-numite instituții independente, există 900 de autorități locale (de obicei, sate mici și, de asemenea, trei municipii mai mari, inclusiv capitala Chișinău) la Nivel local I. Nivelul II este format din aproximativ 37 de regiuni/raioane, printre care și capitala Chișinău. Entitățile de nivel I și II sunt autonome într-o măsură considerabilă. Imaginea organizațională devine mai complexă, deoarece câteva întreprinderi produc/fac parte din producerea de servicii publice. Aceste întreprinderi se pot afla în proprietatea statului, parțial în proprietatea statului sau pot fi deținute de către autoritățile locale.

În prezent, MF, în parteneriat cu Banca Mondială, analizează modul în care să sporească soluțiile de bună guvernare pentru Întreprinderile de stat (ÎS) din Republica Moldova. Munca se bazează pe Orientările OCDE privind conducerea corporativă a întreprinderilor de stat (versiunea revizuită, 2015).¹⁸ Banca Mondială, în primul său raport "Suport pentru întreprinderile de stat din Republica Moldova, 2016" estimează (aceste numere variază considerabil între diferite autorități de înregistrare) că există 189 (261, conform altor surse) de întreprinderi de stat și aproximativ 41 (111 potrivit altor surse) de așa-numitele Societăți pe acțiuni (SA). Raportul arată că Întreprinderile de stat din Republica Moldova joacă un rol major în economia națională ca și proprietari, operatori și angajatorii importanți în sectoarele-cheie.

¹⁸ <http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>

Numărul întreprinderilor și al altor entități asociate autorităților locale sunt, în funcție de diverse surse, estimate la mai mult de 300. Majoritatea acestora par să aibă o cifră de afaceri scăzută. Unele dintre aceste companii produc servicii publice. Altele se spune că au fost stabilite cu obiectivul principal de a le oferi funcționarilor publici salarii mai bune (în calitate de membri ai Consiliilor, consilieri etc.).

Acest lucru este afirmat, de asemenea, cu privire la unele dintre întreprinderile de nivel central și nivel local II. Pentru toate nivelurile, se pare că sistemele, nivelurile și calitatea controlului intern utilizate în aceste entități diferite variază considerabil. Ca și în cazul sistemelor de audit intern, un astfel de audit există la toate aceste entități.

Auditul extern al organizațiilor de Nivel I este responsabilitatea CC. Cu toate acestea, CC are resurse limitate și, prin urmare, are un aranjament cu IF pentru ca ei să facă aceste operațiuni de audit - dar sub forma inspecțiilor - în numele CC. Nu există operațiuni de audit financiare externe ale acestor entități pe baza standardelor INTOSAI sau IFRS.

Formele juridice ale Întreprinderilor care sunt parțial/integral deținute de stat și ale SA diferă în cerințele și practicile de guvernare. Ministerele de resort sunt responsabile pentru managementul strategic al ÎS, în timp ce Agenția Proprietății Publice este responsabilă pentru anumite funcții de proprietate, inclusiv evaluarea performanței financiare ale tuturor întreprinderilor deținute în întregime de stat, plus societățile pe acțiuni deținute de stat în proporție de 50% sau mai mult.

Banca Mondială rezumă analizele sale privind Întreprinderile de stat spunând că în aceste cazuri, calitatea informațiilor financiare pregătite de către Întreprinderile de stat nu este fiabilă pentru decizii economice. Banca notează, de asemenea, că există factori de risc semnificativi pentru scurgerile de resurse și că, în plus, calitatea operațiunilor de audit ale Întreprinderilor de stat este "foarte slabă".

4 Cum să depășim obstacolele? Soluții posibile

În acest capitol, experții vor prezenta posibile soluții pentru depășirea obstacolelor definite în Capitolul 3. Recomandările făcute nu sunt limitative. Pentru o implementare cu succes a CFPI la toate nivelurile sectorului public din Republica Moldova, experții văd implementarea recomandărilor prezentate ca fiind indispensabilă. Astfel, scopul este, în primul rând, de a ridica nivelul și eficiența controlului intern și a auditului la nivelul local I și II. Acest Capitol prezintă, de asemenea, soluțiile posibile pentru factorii menționați în Capitolul 3 care influențează dezvoltarea CFPI și depășirea obstacolelor.

4.1 Tonul în partea de sus: managerii nu sunt interesați de CFPI

Mulți dintre cei care dețin funcții de manageri la toate nivelurile sunt văzuți, de multe ori, ca nefiind interesați direct de implementarea MFC sau IA sau a altor aspecte financiare. Există "un dezinteres activ" relativ comun pentru aceste activități. Responsabilitatea pentru MFC și AI este adesea delegată informal în organizație, dar rareori urmărită.

După cum este indicat în Capitolul 3, MF emite anual un raport (articolul 29 din Legea privind CFPI din 2010) cu privire la progresele înregistrate în procesul de implementare a CFPI. Cu toate acestea, punctele slabe din MFC, incluzând AI și cauzele acestora nu sunt în mod clar abordate în acest raport, iar calitatea generală a raportului este, de obicei, considerată a fi în bune condiții și nu este posibil de a construi decizii ferme pe baza acestora.

MF - sau premierul - nu are nicio obligație de a prezenta acest raport anual la vreo reuniune a miniștrilor și nici nu a făcut acest lucru. Același lucru e valabil și pentru acest raport, utilizat de către Ministrul Finanțelor în cadrul discuțiilor formale cu privire la stadiul actual al MFC cu colegii miniștri respectivi. Niciun alt stadiu de implementare a MFC și AI, nu au fost, din câte am înțeles, discutat într-o ședință formală a miniștrilor sau cu secretari de stat.

Este, desigur, probabil că însuși faptul că nu există reacții din partea Guvernului sau a ministerelor individuale cu privire la stadiul implementării MFC și AI este, în mod greșit, considerat ca un indiciu cu privire la importanța redusă referitor la implementare. În cazul în care acest lucru, care pare să fie mai răspândit, va fi vreodată schimbat, schimbarea trebuie să fie vizibilă și să includă miniștrii Guvernului, secretarii de stat și sprijinul lor administrativ. Acțiuni procedurale pentru a remedia situația trebuie și pot fi întreprinse, luând în considerare, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, eventuala restructurare viitoare a organizării guvernamentale.

Recomandăm ca acțiuni pe termen scurt (având în vedere ce se spune mai jos cu referire la acțiunile care privesc, printre altele, Consiliul CFPI, calitatea Raportului anual al MF și Declarațiile privind Buna Guvernare):

- În fiecare an, Ministrul de Finanțe trebuie să prezinte oficial Raportul anual într-o ședință de Guvern, împreună cu un Plan de acțiuni pentru următorii 1-2 ani;
- Guvernul trebuie să decidă asupra Planului de acțiuni, iar miniștrii vizați trebuie să finalizeze acțiunile în cadrul unui calendar stabilit;
- Ministrul Finanțelor prezintă Parlamentului Raportul anual aprobat și Planul de acțiuni pentru informare. Și acesta este oferit spre consultare publică pe site-ul MF;

- MF (Consiliul CFPI) va urmări Planul de acțiuni la fiecare șase luni și va prezenta starea curentă cu privire la acțiunea respectivă premierului într-o ședință de Guvern;
- Concluziile privind Planul de acțiuni și statutul său actual sunt rezumate în următorul Plan de acțiuni;
- Un seminar cu durata de o jumătate de zi privind obiectivele generale pentru MFC și AI și cu privire la valoarea pentru Ministru și Minister. Sunt prezentate exemplele bune. Și, de asemenea, modul în care să se facă față provocărilor la implementarea MFC și AI. Să fie organizate în mod exclusiv pentru miniștrii de resort. Participarea obligatorie. Premierul să fie invitat pentru rezumatul final;
- Un seminar similar cu durata de o jumătate de zi sau de o zi organizat pentru secretarii de stat.
- Două operațiuni de audit pilot în două sectoare ministeriale de complexitate variată, care urmează să fie realizate. Atenție pentru calitatea finală și gradul de utilizare a deciziilor privind raportarea financiară consolidată externă a MF. Și modul în care această calitate este dependentă de inputurile de la toate entitățile subordonate care sunt vizate. Cu recomandări privind modul în care calitatea și gradul de utilizare pentru întregul lanț de gestionare a datelor de până la secretar de stat și ministru ar putea fi îmbunătățită.

Recomandăm pe termen mai lung:

- Examinarea atentă a modului în care structura pentru fiecare minister ar trebui să ia cel mai bine în considerare necesitatea unei implicări active în elaborarea și implementarea politicilor, inclusiv monitorizarea și operarea MFC și AI;
- O serie de 2-3 seminarii organizate pentru toți miniștrii și secretarii de stat cu privire la obiectivele, ambițiile și contextul MFC și AI după restructurarea ministerelor. Inclusiv obligațiile/responsabilitățile lor respective pentru monitorizarea, sprijinirea și luarea de măsuri privind abaterile potențiale etc. și instrumentele pe care le-ar putea folosi pentru acest lucru;
- Este instituită o rutină pentru ca secretarii de stat să aibă întâlniri periodice și schimburi de experiență între ei cu privire la bunele practici și politici la implementarea MFC și AI (și alte politici și chestiuni administrative de mare importanță);
- Ar trebuie luată o decizie și dezvoltat un sistem de audit financiar anual al Situațiilor financiare anuale ale fiecărui minister. Curtea de Conturi ar trebui să facă auditările în calitate de auditor extern. Rapoarte de audit pentru Parlament. Acest sistem de audit ar putea fi dezvoltat și testat într-un stadiu incipient prin realizarea operațiunilor de audit pilot a câtorva Situații financiare anuale.

4.2 Lipsa perspectivei strategice pentru implementare

Lipsa de impact al raportării anuale privind dezvoltarea MFC și AI a fost doar recent definită ca o problemă de MF. Consiliul CFPI¹⁹ trebuie să aprobe Raportul anual și să examineze aspectele problematice legate de funcționarea sistemului CFPI și înaintarea propunerilor privind soluționarea acestora. În practică, impactul strategic al unora dintre problemele discutate nu este luat în considerare. Impactul Consiliului CFPI este limitat. Cea mai mare parte a problemelor discutate sunt probleme privind AI. MFC nu este reprezentat în Consiliul CFPI.

Reforma CFPI nu este, de asemenea, strâns legată de reformele conexe, cum ar fi MFP și RAP, rolurile și responsabilitățile Secretarului de stat, a departamentelor financiare și a departamentelor operaționale în cadrul organizațiilor bugetare sunt determinate în aceste reforme, deși Legea privind CFPI din 2010 își asumă roluri și responsabilități pentru MFC, care ar putea fi contrazise de idei noi despre rolurile și responsabilitățile managerilor prezentate în reformele MFP și PA. Strategia actuală CFPI se concentrează pe aspectele tehnice ale introducerii CFPI în mod izolat și nu are nicio legătură cu alte reforme. Responsabilitatea managerială nu poate fi introdusă cu succes în cazul în care condițiile de bază nu sunt prezente în administrația publică.

¹⁹ Articolul 30 din Legea privind CFPI.

Recomandăm ca acțiuni pe termen scurt

- Consiliul CFPI trebuie să fie transformat într-un organism consultativ al Ministerului Finanțelor cu privire la aspectele strategice pe termen scurt și lung ale MFC și ale AI. Acest lucru ar putea fi făcut punând bazele pe rezultatele monitorizării și pe experiențele practice ale membrilor Consiliului. Consiliul ar trebui să includă, în plus, reprezentanți ai organizațiilor bugetare de toate nivelurile din domeniul MFC și AI și din lumea academică. Luarea deciziilor ar trebui să fie formalizată, un vice-ministru de Finanțe, responsabil pentru dezvoltarea CFPI, va fi președinte, iar UCA va funcționa ca secretariat al Consiliului. Consiliul CFPI ar trebui să aibă, de asemenea, dreptul de a invita AI și Managerii executivi în instituțiile publice și de a discuta problemele CFPI cu ei;
- Analizarea funcționării efective a Consiliului CFPI și de explorare a posibilităților de îmbunătățire a impactului acestuia în două direcții. În primul rând, modul în care să influențeze procesul de luare a deciziilor în ceea ce privește dezvoltarea CFPI la nivel superior. În al doilea rând, modul în care să sprijine cel mai bine dezvoltarea MFC și, în special, a AI, în realitate, în termeni reali și practici;
- Procesul de aliniere a actualizării noii strategii CFPI cu procesele de actualizare a strategiilor RAP și MFP și să se asigure că, în discuțiile RAP și MFP, sunt incluse rolul și sarcinile unui Departament Finanțe ca furnizor de execuție a bugetului și a informațiilor de performanță.

Recomandăm pentru un termen mai lung:

- UCA să analizeze măsura în care regimul actual MFC duce la realizarea obiectivelor organizațiilor, precum și la servicii publice mai eficiente și mai eficace în parametrii financiari stabiliți de buget;
- UCA să stabilească dacă măsurile de control sunt compatibile cu obiectivul de a crea un sistem modern și eficient pentru managementul financiar și plasarea unui accent mai puternic pe monitorizarea cheltuielilor efective în raport cu bugetul și rezultatele actuale în raport cu obiectivele decât pur și simplu să se concentreze pe controlul intrărilor.

4.3 Lucrul în surdină/ în izolare

Se pare ca exista o nevoie de a stimula inițiativele de comunicare, cooperare și coordonare între serviciile/entitățile din domeniile MFC, a controalelor externe și interne și a operațiunilor de audit. Cererile cu privire la astfel de acțiuni nu sunt în mod clar prevăzute în legi/regulamente. Cu toate acestea, întrebarea este dacă o clarificare a reglementărilor ar trebui să respecte această necesitate. Există multe exemple, nu în ultimul rând, în literatura de specialitate cu privire la birocratiile publice și buna comunicare, unde există avertizarea că atât cooperarea cât și comunicarea bazate pe cerințe formale riscă să devină o povară mai grea de lucru cu puține efecte pozitive. Cooperarea etc. are nevoie, se spune adeseori, să se bazeze pe interese comune și susținute la toate nivelurile de management pentru a fi eficiente. Experții au fost, de asemenea, informați despre exemple pozitive recente pentru o comunicare și o cooperare mai activă între servicii pe baza inițiativelor luate de către manageri la diferite niveluri. De exemplu, inițiativele pentru o mai bună cooperare între Procurorul Anticorupție și IF (pe furnizarea de fișiere) și CAN, UCA și CC (cu privire la riscurile de corupție). Concluzia experților este că o alternativă de primă mână care să fie utilizată pentru o mai bună comunicare etc. ar trebui să fie stimularea și încurajarea sistematică a unor astfel de activități. Și să utilizeze toate oportunitățile pentru a face exemplele bune și interesante pe larg cunoscute în rândul managerilor și al personalului.

Recomandări de acțiuni pe termen scurt:

- să sublinieze importanței unei comunicări eficiente etc. între toți factorii interesați cu privire la controlul intern sau de audit intern în documentele de politici și orientări privind MFC;
- să accentueze importanța comunicării efective etc. în toate seminariile și activitățile de formare a managerilor cu privire la aceste subiecte. Și, în măsura posibilului, să stimuleze, de asemenea, participanții să reflecteze asupra modului în care trebuie să se dezvolte comunicarea acestora etc.;

- să evidențieze inițiative interesante de comunicare, cooperare sau coordonare privind MFC, controlul intern sau AI în Raportul anual al MF.

Recomandări pe termen scurt:

- Tuturor entităților de control și personalului acestora trebuie să li se reamintească faptul că este obligatoriu să raporteze indici de fraudă potențial gravă și de corupție. UCA trebuie, prin urmare, după consultări cu Procuratura Generală și Consiliul CFPI, să emită un memento și o primă orientare cu privire la responsabilitatea tuturor auditorilor interni care în activitatea lor dau de astfel de indicii de fraudă sau de corupție și care trebuie să le raporteze la Procuratura Generală.

4.4 Reformele au nevoie de specialiști, dar oferta de specialiști este limitată

Succesul reformei în curs de desfășurare a administrației publice depinde într-o măsură considerabilă de un acces ușor și convenabil la competențe de specialitate foarte variate de către entitățile vizate de reformă. Exemple de astfel de domenii de specialitate sunt auditul intern, contabilitatea în sectorul public, managementul financiar, analizele micro și macro-economice, recuperarea activelor, achizițiile publice și investigarea infracțiunilor financiare suspectate. Nu toate zonele au nevoie de personal, dar fiecare zonă necesită un grad înalt de specializare. Astăzi, multe dintre entitățile publice responsabile de introducerea și punerea în aplicare a părților RAP se luptă pentru a găsi și pentru a păstra astfel de specialiști în timp. Formarea este necesară atât în vederea creșterii nivelului de specializare a personalului existent, cât și pentru asigurarea că specialiștii sunt actualizați în timp. Este clar că numărul disponibil al specialiștilor căutați trebuie să crească. Este la fel de clar faptul că entitățile publice vizate se luptă pentru a găsi, forma și reține specialiști de care au nevoie.

Au fost întreprinse o serie de acțiuni pentru a ușura situația actuală și viitoare, iar alte acțiuni similare au fost deja planificate. Se propune ajustarea nivelului de salarizare pentru auditorii interni, iar numărul de auditori interni care urmează cursuri de formare va crește deja în 2017. Guvernul intenționează să revizuiască programele de certificare pentru auditorii interni și să elaboreze altele noi pentru responsabilii de achiziții, contabili și, eventual, alți experți pentru care este o mare cerere. Unitățile de AI vor fi restructurate și intenția este de a se asigura că ministerele restructurate vor avea unități de AI de mărimi corespunzătoare (planul MF, decembrie 2017).

Recomandăm să fie întreprinse ca și acțiuni pe termen scurt (în vederea reflectării practicilor europene):

- introducerea unui examen standardizat privind cunoștințele referitoare la temele specificate, relevante pentru profesia în programul de certificare pentru auditorii interni;
- să efectueze această examinare de către o instituție de formare atent selectată care să fie supravegheată de către UCA în numele Consiliului CFPI (sau o practică similară);
- să ceară ca un auditor intern superior să aibă cel puțin trei ani de experiență practică dovedită ca auditor intern sau extern sau în domenii strâns legate;
- să solicite ca un Șef permanent al unei unități de AI să îndeplinească standardele unui auditor intern superior și, în plus, să aibă o experiență de management definită și relevantă.

Recomandăm, în plus, pe termen scurt:

- ca, în măsura posibilului, să fie luată în considerare aplicarea nivelurilor similare de cunoștințe teoretice și experiențe practice pentru ca să fie aplicate pentru alți specialiști din domeniul financiar;
- ca Guvernul să finalizeze elaborarea programelor sale de certificare, cu o analiză a modului în care este probabil să se dezvolte în timp cererea pentru diferite tipuri de specialitate privind reformele planificate sau cele care ar putea fi elaborate în timp.

Recomandăm pentru un termen mai lung:

- ca Guvernul să înceapă o analiză a posibilelor alternative organizaționale pe care s-ar putea construi o soluție mai durabilă pe termen lung pentru necesitățile de formare majoră imediată și viitoare a specialiștilor, precum și a managerilor și a generaliştilor.

4.5 Lipsa de înțelegere în cadrul entităților și în rândul personalului de la toate nivelurile cu privire la ceea ce reprezintă MFC și AI

Obiectivul general al MFC este de a contribui la furnizarea serviciilor de o calitate mai bună utilizatorilor și contribuabililor din Republica Moldova. Scopul principal al MFC este de a întări managementul și de a clarifica responsabilitățile pentru a face fiecare manager responsabil în mod clar. Problema principală de implementare a MFC este că MFC este privit ca un exercițiu pur tehnic. Totuși, acesta este, în mare parte, o mare reformă a "culturii" și a obiceiurilor privind modul de exercitare a managementului. Acesta este motivul pentru care astfel de reforme și cele similare au nevoie de mai mult timp și de eforturi de orice fel pentru a fi realizate și implementate efectiv. MFC necesită un alt stil de management public decât ceea ce a fost în vigoare în multe țări din regiune. Un exemplu este faptul că natura managementului în conformitate cu MFC impune managerilor să își asume anumite riscuri. Bine analizat, da, dar, oricum, cu asumare de riscuri. Cu toate acestea, modalitățile de sancționare care se aplică în majoritatea țărilor în tranziție și în Republica Moldova, atunci când apar greșeli, descurajează dorința de asumare a riscurilor.

Pentru a ajuta managerul să își îndeplinească responsabilitățile este nevoie de sfaturi și sprijin. Acesta este, în primul rând, rolul unui director financiar sau al unui controlor financiar și, apoi, în al doilea rând, al auditorului intern. Rolul departamentului financiar ar trebui să fie mult mai intens decât este acum în Republica Moldova. Cadrul juridic pentru Finanțele Publice prevede, de asemenea, un astfel de rol sporit. Legea din 2016 privind Finanțele publice și responsabilitatea fiscală și Legea din 2010 privind CFPI definesc sarcinile de management în care departamentele financiare ar putea sprijini prin analiza propunerilor de buget interne, negocierea cu MF privind propunerile de buget și monitorizarea și să raporteze privind executarea bugetului. Cu toate acestea, așa cum au fost menționat mai sus, departamentele financiare sunt, în continuare, de cele mai multe ori considerate ca fiind departamente pentru contabilitate.

Personalul departamentului financiar are nevoie de o pregătire adecvată pentru a înțelege ce înseamnă, de fapt, gestiunea financiară și care trebuie să fie rolul unui director financiar în cadrul organizației. Există, de asemenea, nevoia de a forma manageri de top și de mijloc, astfel încât aceștia să devină "educați financiar". Cu toate acestea, formarea nu va fi suficientă. Vor trebui să fie luate în considerare alte abordări în vederea implementării MFC. Prezentarea materialelor de îndrumare și de sensibilizare nu va schimba cultura managerială dominantă. Sancționarea ar putea ajuta, dar, probabil, doar pe termen scurt. Implementarea MFC, în special implementarea deplină a contabilității manageriale, va dura, fără îndoială, o lungă perioadă de timp înainte de a fi pe deplin stabilită. Este, așadar, extrem de posibil ca o abordare pas cu pas de tipul "învată din mers" va fi necesară pentru implementarea MFC.

Cu toate că AI este mai bine cunoscut decât MFC, există încă manageri și auditori interni care percep funcția AI ca un mecanism de control suplimentar. Utilizarea AI pentru auditul gestionării riscurilor în procesele operaționale este mai puțin frecventă. Statutul limitat și posibilitățile reduse de dezvoltare profesională continuă, incluzând cifra de afaceri ridicată a acestui personal, va reprezenta, cu siguranță, un risc pentru existența unor efecte negative asupra calității activităților AI. Și, în consecință, asupra percepției și aprecierii managerilor și a altor categorii de personal din valoarea adăugată de AI organizației.

Recomandăm ca acțiuni care să fie întreprinse pe termen scurt:

- după restructurarea ministerelor, stabilirea formării continue pentru personalul Departamentelor Finanțe, inclusiv Directorii financiar;

- organizarea training-urilor obligatorii pentru conducerea MFC și AI de top și de mijloc;
- analiza altor abordări pentru implementarea MFC, inclusiv o abordare pe etape întreprinse, luând în calcul cadrul legal, obiectivele PAR și instituții în care responsabilitatea managerială ar putea duce la rezultate fructuoase (de exemplu, instituțiile care se autogestionează);
- să fie analizat în ce măsură și cu ce calitate organizațiile bugetare au elaborat proceduri MFC interne, în cazul în care relaxarea acestor norme va intra în conflict cu obiectivele Legii privind CFPI din 2010 (Capitolul II) și în ce măsură și care este nivelul de calitate atunci când aceste organizații aplică managementul riscurilor.

Recomandăm pentru un termen mai lung:

- introducerea abordării pas cu pas a implementării MFC într-un singur minister sau instituție care se autogestionează și, dacă e posibil, testarea responsabilității delegate și a autorității în practică;
- formarea managementului și a personalului ministerului pilot pentru rolurile și responsabilitățile noi;
- evaluarea experimentului cu o nouă abordare și modificarea acestuia dacă este necesar;
- lansarea abordării modificate în mai multe ministere;
- organizarea training-urilor MFC, inclusiv a celor de gestionare a riscurilor pentru personalul și oficialii de rang înalt ai Nivelului Local care lucrează la MFC, în cooperare cu Congresul Autorităților Locale din Republica Moldova.

4.6 Lipsa sancțiunilor

Lipsa sancțiunilor explicite în cadrul legal pentru a-i trage la răspundere pe funcționarii responsabili a avut, se spune, consecințe în mod clar negative nu numai asupra ratei implementării, ci și asupra modului în care este aplicată legea în realitate. Nu există sancțiuni care să nu lase loc pentru ca managerii, de fapt, să nu acționeze deloc. Această lipsă de sancțiuni explicite trebuie, se spune, să fie înțeleasă într-un context juridic moldovenesc în care un text legal tăcut, în realitate, presupune lipsa totală a sancțiunilor. Pe de altă parte, sancțiunile care legalizează ar putea fi contra-productive. După cum este indicat la punctul 4.5, acest lucru ar putea ajuta pe termen scurt, dar el nu va schimba mentalitatea managerilor în cele din urmă.

Recomandăm ca acțiuni care să fie întreprinse pe termen scurt:

- clarificarea importanței pe care Guvernul, miniștrii și funcționarilor o acordă implementării cu succes a unui control intern eficace și sistemelor de audit intern în conformitate cu legile existente;
- de acum încolo, monitorizare cu atenție a implementării continue a acestor sisteme, precum și a gradului de succes a acestora;
- ulterior, MF să urmeze evaluările de către UCA și să organizeze discuții în cadrul Consiliului CFPI cu privire la modul în care este văzută necesitatea unor sancțiuni, revenirea asupra lor și recomandarea celor care ar fi, eventual, necesare. Problema ar trebui, de asemenea, evidențiată în următorul Raport anual.

4.7 Cadrul legal incomplet

Unitățile de AI din Administrația publică moldovenească sunt foarte mici. Există multe unități de AI cu doar doi sau cu mai mulți (până la cinci) auditori interni (41%). Cincizeci și nouă între unitățile de AI au chiar doar un singur auditor, mai ales în organizațiile de Nivel Local II. În conformitate cu Legea privind CFPI din 2010, autoritățile specializate ale administrației publice centrale de Nivel local II sunt obligați să creeze unități de AI, dar legea nu conține criterii clare pentru cazuri în care trebuie să fie creată o funcție de AI sau când această funcție este creată, ea, de asemenea, ar trebui să includă o unitate de AI. Efectul este că statutul unități mici de AI este încă scăzut, ceea ce rezultă în faptul că auditorii interni sunt utilizați pentru sarcini operaționale (încălcarea independenței), nu li se acordă întotdeauna acces la resursele de care au nevoie

pentru activitatea lor de audit intern și se tem de repercusiuni în cazul în care reflectă concluzii cu privire la managementul defectuos în rapoartele lor de audit.

Legii privind CFPI din 2010 îi lipsesc, de asemenea, cerințele educaționale și/sau profesionale ca să fie eligibilă pentru a servi ca un auditor intern. Astfel de cerințe sunt menționate numai în Legea cu privire la clasificarea funcțiilor publice. Ambele deficiențe în Legea privind CFPI din 2010 influențează calitatea muncii de AI efectuate. Statutul poziției de auditor intern în cadrul instituțiilor publice este scăzut și nu este privit ca un loc de muncă atractiv pe piața forței de muncă (salariile sunt prea mici). Pentru a îmbunătăți această situație, este necesară modificarea Legii privind CFPI²⁰ din 2010.

Definirea modului în care funcția AI ar trebui să fie organizată într-un mod eficient, care să faciliteze, de asemenea, o funcție obiectivă și independentă a auditorilor interni, se poate face prin amendarea Legii privind CFPI din 2010 sau prin reglementarea legislației secundare. O schimbare a Legii privind CFPI din 2010 va fi sprijinită de către Comisia pentru economie, buget și finanțe a Parlamentului. În decembrie 2015, această comisie a adoptat o decizie, în baza raportului anual al CC din 2015, care spune că Guvernul ar trebui să inițieze modificarea și completarea Legii privind CFPI din 2010 cu obiectivul de a consolida statutul unității de audit intern și de a îmbunătăți statul de plată pentru auditorii interni.

MF își propune să analizeze domeniul auditului intern în 2017 și să decidă cu privire la crearea unităților de AI de dimensiuni minime pentru a proteja în timp calitatea și statutul profesiei de audit intern. Există mai multe posibilități de lărgire a personalului unității de AI. Una poate fi de a fuziona unități de AI mici, o alta – organizarea accesului pentru a utiliza funcția de AI a entităților mai mari, pe baza unui acord de împărțire a costurilor cu ele. O altă alternativă poate fi externalizarea funcției de audit intern. Și există mai multe alte moduri. Astfel de aranjamente pot fi posibile cu sau fără costuri suplimentare limitate. Create cu grijă, ele vor trebuie, de asemenea, să corespundă tuturor cererilor externe pentru a avea un aranjament eficient de audit intern. Această acțiune va da, probabil, o contribuție utilă pentru modul în care să fie organizată într-o etapă următoare IA la Nivel local 1 (900 de entități) și în Întreprinderile de stat și municipale.

Este clar că există, de asemenea, necesitatea de a reduce și mai mult decalajul care există între teorie și practică în ceea ce privește metodologia AI și înțelegerea standardelor AI.

Recomandăm ca acțiuni care să fie întreprinse pe termen scurt (Pe lângă activitățile din 2017 ale MF pentru modificarea Legii privind CFPI din 2010 și definirea domeniului AI și a criteriilor pentru stabilirea funcției de AI și a unităților de AI):

- îmbunătățirea conciziei Legii privind CFPI prin care se reglementează înființarea facultativă a Comitetelor de audit, rolul și responsabilitățile Directorului financiar și certificarea personalului Departamentului financiar și a Șefilor de unități de AI și a auditorilor interni;
- analiza modului în care entitățile mai mari, care urmează să fie create, ar trebui să funcționeze în ceea ce privește entitățile care nu vor avea propriul lor auditor(i) intern(i) și să dea recomandări pentru modul în care poate fi realizată mai bine tranziția de la o unitate de AI formată dintr-o persoană sau două la o unitate mai mare;
- explorarea decalajului dintre teorie și practică în ceea ce privește metodologia AI și înțelegerea standardelor AI prin utilizarea unui studiu standardizat, care ar trebui să fie adresat tuturor sau unui număr statistic relevant al tuturor auditorilor interni care lucrează în prezent în instituțiile din sectorul public și organizarea meselor rotunde pentru a afla care sunt cauzele nepotrivirii;
- analiza modului în care entitățile mai mari, care urmează să fie create, trebuie să funcționeze în ceea ce privește entitățile care nu vor mai avea propriul lor auditor(i). Mai mult decât atât, va analiza și va da recomandări pentru modul în care ar putea fi cel mai bine realizată tranziția de la o unitate de AI formată dintr-o persoană sau două la o unitate de AI mai mare.

²⁰ Această activitate este în Planul de lucru al MF pe anul 2017.

Recomandăm pe termen lung

- Atunci când este stabilită o masă critică de unități mai mari să fie instruiți șefii de unități de AI privind rolul lor ca manageri ai unei unități cu profesioniști. Acest lucru presupune formarea în toate aspectele de management: programarea operațiunilor de audit și raportarea rezultatelor, asigurarea calității produselor de audit, crearea unei valori de durată pentru organizație, comunicarea cu top-managementul și echilibrarea cererilor din partea mai multor clienți, managementul resurselor umane (recrutare, dezvoltarea profesională a personalului, evaluarea performanței).

4.8 Prea multe reforme în paralel

Prea multe reforme, reforme care au început, dar nu a fost finalizate, orare ambițioase, lipsa de personal calificat pentru a implementa reformele, lipsa coordonării sau coordonare redusă între donatori cu privire la inițiativele de reformă sau cu privire la reforme secvențiere, care reprezintă o parte fundamentală a imaginii prezentate experților în timpul vizitei lor la fața locului. Reforma CFPI nu este, cu siguranță, considerată ca fiind cea mai importantă reformă. Unii nu o consideră deloc importantă. Oficialii guvernamentali și, de asemenea, comunitatea donatorilor ar trebui să fie atenți la evitarea suprapunerilor sau la riscul unei oboseli privind reforma în rândul personalului guvernamental: "mai bine mai puține reforme cu rezultate bune decât mai multe reforme cu rezultate proaste sau chiar fără niciun rezultat". Sloganul "Mai puțin este mai mult" a fost introdus de UE pentru sprijinirea țărilor IEV. Trebuie să fie analizată cu atenție situația când noi reforme sunt pe cale să intre în vigoare în timp ce reformele aferente nu au fost încă finalizate sau rezultatele sperate nu sunt obținute.

Recomandăm ca acțiuni pe termen scurt:

- Guvernul Republicii Moldova să facă un inventar al reformelor și să înceapă un dialog cu comunitatea donatorilor privind ierarhizarea priorităților și secvențierea;
- Guvernul Republicii Moldova să ceară donatorilor să coordoneze inițiativele lor de sprijin;
- UE, ca și omolog principal al Guvernului în Moldova, să evalueze frecvent realismul implementării reformelor (monitorizare) și, dacă este necesar, să ia măsuri corective pentru a evita rezultate extrem de neclare, în cele din urmă;
- MF să compare planul său de acțiuni pentru 2017 cu alte reforme privind secvențierea.

Recomandăm pe termen lung:

- Guvernul să prezinte Parlamentului și societății un Raport anual privind rezultatele activităților de reformă pentru fiecare minister.

4.9 Operații ale funcției de Inspecție financiară

Competența actuală a IF este largă și include sarcini care ar trebui să fie sarcini ale ministerelor (de exemplu, inspectarea prețurilor la bunurile sociale importante) sau ale CC (auditul/inspectarea organizațiilor bugetare de Nivel local 1 unde CC consideră că nu are resurse suficiente pentru un audit anual). Acestea și alte inspecții programate influențează negativ dezvoltarea AI și a CC.

O reconsiderarea a competenței IF este recomandabilă și ea ar trebui să fie în conformitate cu articolul 49 din Acordul de Asociere care prevede că UE și Republica Moldova trebuie să coopereze în vederea

"b. dezvoltării unui sistem adecvat de inspecție financiară, care va completa, dar nu va dubla funcția de audit intern și va asigura o acoperire de control adecvat al veniturilor și al cheltuielilor guvernului în cursul unei perioade de tranziție și după aceea".

În plus, utilizarea improprie a IF de către membrii Parlamentului ar trebui să fie eliminată. Dintr-un principiu, dar și dintr-un punct de vedere practic (CC are un mandat mai larg, deoarece este legată de Parlament) solicitările de inspecții sau auditări ar trebui adresate CC și nu unei părți a ramurii executive, un organism sub-ordonat al MF.

Recomandăm ca acțiuni pe termen scurt:

- să decidă cu privire la restructurarea IF într-un organ subordonat MF care să acționeze doar la cerere;
- să analizeze poziția IF privind dezvoltarea în continuare a expertizei și a serviciilor sale profesionale pentru a servi, în primul rând, serviciilor de urmărire penală și anti-corupție și consecințele noii poziții a IF pentru AI, CC și inspectoratele ministeriale (acolo unde există), pe scurt și pe termen lung;
- după analiză, Guvernului să aprobe structura și competențele noului organ de inspecție financiară și data intrării în vigoare;
- să instruiască personalul noului serviciu IF privind competențele nou-definite.

Recomandăm pe termen mai lung:

- introducerea pentru noul serviciu IF a opțiunii de utilizare a unor tehnici speciale de investigare financiară, a celor mai bune standarde și practici din țările UE;
- formarea personalului IF în vederea înțelegerii cerințelor în ceea ce privește calitatea și cantitatea probelor.

4.10 Structura entităților și a companiilor asociate sectorului public/deținute de sectorul public la toate nivelurile sunt complexe

Este clar că există o nevoie mare și relativ urgentă de a începe procesul care consumă timp și care, probabil, este unul complicat înainte de construirea controlului intern și a aranjamentelor de audit intern și extern ale întreprinderilor de stat, precum și alte entități legate de sectorul public la toate nivelurile. Reforma teritorială planificată poate fi o bună oportunitate pentru trasarea liniei pentru tipul de entități și modul în care acestea ar trebui să facă parte din sectorul public. Precum și pentru a consolida soluțiile de guvernare prin implementarea unor sisteme mai eficace și eficiente de control intern și de audit. Lucrările în curs ale MF, cu asistență tehnică din partea Băncii Mondiale, reprezintă un pas suplimentar foarte bun.

Recomandăm ca acțiuni pe termen scurt (luând în considerare lecțiile învățate în cadrul proiectului BM de asistență tehnică):

- să clarifice numărul, tipul de producție a bunurilor sau serviciilor, clienții, obiectivele, numărul de angajați, situația financiară actuală etc. a entităților care există la nivel local, deținute de autoritățile locale sau asociate într-un fel acestora. Și în ce măsură aceste entități produc bunuri sau servicii pentru autoritățile locale; o clarificare similară ar putea fi, de asemenea, esențială pentru entitățile la nivel central;
- să analizeze nivelul și calitatea controlului intern, a auditului intern și extern și calitatea aranjamentelor contabile pentru aceste entități;
- pe baza unei astfel de analize, să recomande eventualele acțiuni necesare pentru a obține buna funcționare a sistemelor de control și de audit intern valabile la toate nivelurile din sectorul public într-un interval rezonabil de timp.

Recomandăm pe termen lung:

- O analiză atentă care să implice toate părțile interesate cu privire la posibilitățile și alternativele pentru a se asigura că structurile locale vor fi în măsură să îndeplinească, de asemenea, cererile viitoare cu privire la serviciile publice.

5 Pas înainte

Implementarea în administrația publică a sistemelor de management financiar, de control intern și de audit intern, a rămas în urmă față de obiectivele stabilite și de dorințele exprimate în Legea privind CFPI din 2010 și în alte diverse documente care fac referire la documente de politici. Implementarea acestor sisteme nu a avansat, cu toate că sunt privite ca și măsuri pure de control tehnic a finanțelor. Totuși, ele sunt cu atât mai mult rămase fundamentale în urmă, ținând cont de faptul că implementarea vizează părți cheie ale unui sistem modern de CMF, unde managerii se crede că au delegate responsabilități extinse și unde managerii sunt, de asemenea, responsabili de acțiunile întreprinse sau de lipsa acestora, în funcție de modul în care gestionează riscurile entităților.

Fiecare dintre cele opt obstacole, prezentate în cadrul interviurilor și a discuțiilor pe care experții le-au avut cu părțile interesate, au avut efecte negative clare. În mod individual și împreună, aceste obstacole explică motivul pentru care implementarea CMF și a AI, după șase ani, este încă în fază incipientă. În prezent, există o nevoie urgentă ca nivelul politic al Guvernului și al Managerilor de la nivel central și local al serviciului public să adopte o poziție de îndrumare clară și să împingă aceste reforme.

Această extrem de necesară inițiativă activă ar trebui să se bazeze mereu pe perspective strategice globale actualizate. Reformele CMF și AI trebuie să fie în concordanță cu obiectivele și să aibă o sincronizare atentă cu alte activități conexe MFP și RAP în curs de desfășurare. Diferitele activități din cadrul reformelor nu ar trebui, în măsura posibilului, să concureze pentru același personal, mai degrabă limitat, sau pentru alte resurse pe care Guvernul le are la dispoziție. Implementarea trebuie să fie monitorizată în mod activ. CC poate contribui pozitiv la monitorizare prin raportarea anuală a progresului făcut cu privire la reformele CMF și AI bazate pe experiențele din activitățile de audit. Ar trebui să existe o pregătire în cadrul tuturor entităților, astfel încât să fie luate rapid măsuri pentru a gestiona orice potențial obstacol (vechi sau nou). Munca trebuie să se bazeze pe o cooperare eficientă (inclusiv planificarea în timp) între toate părțile în cauză ale Guvernului sub conducerea MF. Trebuie să fie și o colaborare strânsă și comunicare între Guvern și donatori pentru a se asigura că activitățile donatorilor trebuie să fie în mod clar în legătură în timp cu planul de lucru al Guvernului.

În acest raport, experții au înaintat mai multe recomandări pe termen scurt și lung pentru a depăși mai ușor obstacolele identificate și pentru a accelera implementarea MFC și a AI în vederea obținerii unor rezultate durabile. Unele dintre aceste recomandări pot fi extrem de solicitante atât din punct de vedere politic, cât și din punct de vedere al resurselor. Cu toate acestea, există, de asemenea, mai multe recomandări care au potențial de a da rezultate pozitive rapid. Experții sugerează că eforturile ar trebui mai întâi să se concentreze pe acest ultim tip de recomandări cu scopul de a crea rezultate bune, care ar putea fi utile pentru mulți. Și, apoi, aceste rezultate să fie diseminate pe scară largă către părțile interesate. Ar fi preferabil, probabil, o abordare pe etape.

În acest context, experții sugerează că pot fi luate în considerare acțiuni în avans în următoarele domenii:

- O mai bună sincronizare și secvențiere a diferitelor părți ale reformelor (în mod specific a reformelor MFP și RAP) sunt necesare dacă CFPI poate fi implementat așa cum prevede Legea privind CFPI din 2010 și convenită în Acordul de Asociere;

- Funcția de monitorizare și evaluare a modului în care evoluează implementarea CFPI trebuie consolidată. Rapoartele de monitorizare anuale sau bi-anuale, pregătite de UCA al MF și aprobat de Consiliul CFPI, ar trebui să reflecte realizarea unor obiective clare pentru implementare. Aceste rapoarte ar trebui să fie discutate în ședințele Guvernului și nerealizările repetate ar trebui să conducă la sancțiuni;
- Consiliul CFPI ar trebui să fie revitalizat. Acesta ar trebui să funcționeze mai mult ca o organizație specializată cu privire la aspectele MCF și AI, dar și în calitate de consilier al Ministrului Finanțelor pe probleme strategice decât un forum de discuții pe probleme tehnice privind CFPI. UCA al MF ar trebui să fie mai pro-activ și sarcinile lui ar trebui să fie reconsiderate;
- Este necesară mai multă conștientizare la toate nivelurile entităților guvernamentale și ale celor din sectorul public, astfel încât conceptul MCF să fie mai bine înțeles și, de asemenea, implementat;
- Există o nevoie urgentă de a stabili programe de formare profesională și facilități de formare. Soluțiile ad-hoc nu vor funcționa; soluțiile durabile sunt necesare atât în vederea creșterii nivelului de specializare a personalului existent cât și pentru a exista siguranța că specialiștii sunt actualizați în timp;
- Programele de certificare și testare ale specialiștilor ar trebui să fie standardizate. Standardele trebuie să răspundă cerințelor din viitor;
- Nu doar calitatea resurselor de personal necesită atenție, dar și numărul de angajați în poziții publice în domeniul finanțelor. Există, aparent, necesitatea de a consolida unitățile de AI cu mai multe posturi de angajați. O modalitate de a face acest lucru este de a fuziona unitățile de AI existente și de a găsi modalități eficiente de a partaja aceste resurse între organizații. Sau, de exemplu, de a restructura IF existentă și, astfel, se pot elibera poziții care pot fi transferate unităților de AI.

Încheiem analiza noastră subliniind că cele opt obstacole definite în acest proiect, care au influențat negativ dezvoltarea și implementarea CFPI în Republica Moldova, sunt toate obstacole care pot fi depășite prin luarea de măsuri relevante. Aceste măsuri vor necesita o atenție deplină din partea Ministrului Finanțelor și, uneori, chiar sprijin din partea Guvernului, în ansamblu, și din partea întregii comunități de donatori. Feedback-ul foarte pozitiv pe care l-am primit de la majoritatea omologilor noștri atunci când se discută despre obstacole, în timpul vizitei lor la fața locului, ne dă asigurări că personalul organizațiilor din sectorul public nu doar dorește, ci și este motivat să contribuie la măsurile care trebuie luate în cadrul reformei CFPI. Angajament din partea conducerii, o coordonare clară a procesului și o prioritizare realistă a măsurilor care trebuie luate reprezintă tot ceea ce este necesar.

Anexă

Lista de interviuri

NR	Nume	Funcția
1	Dl. Octavian Armasu	Ministrul Finanțelor
2	Dl. Iuri Cicibaba	Vice-ministrul Finanțelor și Președintele Consiliului CPFI
3	Dna. Angela Voronin	Directorul Trezoreriei în cadrul Ministerului de Finanțe
4	Dna. Nina Lupan	Vicedirectorul Trezoreriei în cadrul Ministerului de Finanțe
5	Dl. Ion Sirbu	Șef UCA în cadrul Ministerului de Finanțe
6	Dl. Petru Babuci	Șef UCA/MFC în cadrul Ministerului de Finanțe
7	Dna. Viorica Pricop	Șef UCA/AI în cadrul Ministerului de Finanțe
8	Dna. Ana Vircolici	Director Supraveghere Financiară în cadrul Ministerului de Finanțe
9	Dna. Natalia Levitchi	Director adjunct Supraveghere Financiară în cadrul Ministerului de Finanțe
10	Dl. Viorel Morari	Procuror anti-corupție
11	Dl. Alexei Secrieru	Director Inspekția Financiară
12	Dl. Ion Borta	Vicedirector Inspekția Financiară
13	Dl. Valeriu Babara	Vicedirector Inspekția Financiară
14	Dl. Alexandru Cius	Șef Metodologie Inspekția Financiară
15	Dna. Olga Tiju	Sef Direcție, Centrul Național Anticorupție
16	Dna. Carolina Vidrascu	Procuratura Generala
17	Dl. Tudor Copaci	Directorul Agenției Proprietăți Publice în Ministerul Economiei
18	Dna. Liliana Iasan	Vice-ministrul Sănătății
19	Dna. Rodica Scutelnic	Secretar de stat în Ministerul Sănătății
20	Dna. Gabriela Frunze-Danail	Secretar de stat în Ministerul Educației
21	Dl. Andrei Stati	Șeful Auditului Intern al Ministerului Educației
22	Dl. Dorin Chirtoaca	Primarul municipiului Chișinău
23	Dna. Raisa Cotorobai	Șeful Auditului Intern al municipiului Chișinău/Asociația Auditorilor Interni
24	Dl. Stefan Creanga	Președintele Comisiei Economie, Buget și Finanțe din Parlamentul Republicii Moldova
25	Dna. Tamara Andrusca	Membru al Curții de Conturi
26	Dna. Tatiana Cunetchi	Membru al Curții de Conturi
27	Dl. Oleg Balan	Rectorul Academiei de Administrare Publică
28	Dl. Andrei Groza	Academia de Administrare Publică
29	Dl. Aurel Simbățeanu	Academia de Administrare Publică
30	Dna. Aurelia Tepordei	Academia de Administrare Publică
31	Dl. Veaceslav Ionita	Inițiativă Sociale IDIS Viitorul
32	Dna. Diana Ranga -Enachi	Inițiativă Sociale IDIS Viitorul
33	Dl. Sergiu Gaibu	Inițiativă Sociale IDIS Viitorul
34	Dna. Maya Gusarova	Banca Mondială, Specialist superior sectorul public
35	Dl. Andrei Busuioc	Banca Mondială
36	Dl. Constatin Rusu	Banca Mondială
37	Dna. Cristina Copaceanu	Asociația Auditorilor Interni
38	Dna. Livia Jandic	Asociația Auditorilor Interni
39	Dna. Ekaterina Yakovleva	Project manager Delegația UE în Republica Moldova, Managementul Financiar
40	Dl. Jordi Rodriguez	Project manager Delegația UE în Republica Moldova
41	Dl. Lage Olofsson	Consilier UE Finanțe
42	Dl. Pawels Wojtunik	Consilier UE Anticorupție

Conținutul acestei publicații este responsabilitatea exclusivă a Consorțiului ECORYS și nu poate, sub nicio formă, reflecta punctul de vedere al Uniunii Europene.