

Analiza impactului în procesul de fundamentare a proiectului Hotărârii Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat

Titlul analizei impactului (poate conține titlul propunerii de act normativ):	Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Inspectoratului Control Financiar de Stat
Data:	07.08.2023
Autoritatea administrației publice (autor):	Ministerul Finanțelor
Subdiviziunea:	
Persoana responsabilă și datele de contact:	Arachelov Vladimir vladimir.arachelov@mf.gov.md
Compartimentele analizei impactului	
1. Definirea problemei	
a) Determinați clar și concis problema și/sau problemele care urmează să fie soluționate	
<p>În anul 2005 Republica Moldova a semnat Acordul de colaborare RM-UE, prin care și-a asumat angajamentul de implementare a sistemului de Control Financiar Public Intern conform standardelor și celor mai bune practici internaționale, prin reorganizarea sistemului existent de control financiar centralizat.</p> <p>Conceptul de control financiar public intern (CFPI), a fost introdus în 2002 de către Direcția Generală Buget a Comisiei Europene (CE) în capitolul negocierilor de aderare legat de controlul financiar (Capitolul 32). Acesta constă din trei piloni: managementul financiar și controlul (FMC) bazat pe conceptul de responsabilitate managerială; audit intern în conformitate cu standardele internaționale; și, unitățile centrale de armonizare (UCA) din ministerele de finanțe, care sunt motorii cheie ai reformei CFPI.</p> <p>Responsabilitatea managerială presupune tragerea la răspundere a managerilor pentru obținerea rezultatelor și responsabilizarea acestora pentru implementarea sistemelor de control intern eficiente; controalele interne nu se bazează pe mecanisme externe proceselor de management, ci sunt încorporate în sistemul de control intern managerial (CIM).</p> <p>Viziunea a fost că, dacă cei trei piloni sunt bine dezvoltați, nu ar trebui să fie nevoie de un control central ex post, cum ar fi inspecția financiară. Într-adevăr, după cum s-a menționat mai sus, procedurile de control ar fi încorporate în sistemul CIM, iar auditul intern ar determina eventualele deficiențe în ceea ce privește aceste controale. Mai mult, instituția supremă de audit (ISA) ar efectua audituri financiare ex post, de conformitate și de performanță privind funcționarea CIM și a sistemului de audit intern.</p> <p>Uniunea Europeană, odată cu oferirea statutului de țară candidat, a creditat Republica Moldova la acest capitol, având un cadru legal instituit, iar eforturile de implementare a acestui concept fiind în desfășurare.</p> <p>În fiecare an, Parlamentul adoptă Legea bugetului de stat pentru anul următor, ce reprezintă principalul document ce vizează procesul de administrare a finanțelor publice, în care sunt planificate veniturile și cheltuielile bugetare.</p> <p>Eficiența finanțelor publice se manifestă prin atingerea celui mai bun rezultat ce se materializează în bunăstarea cetățenilor (protecție socială și medicală, educație, infrastructură, securitate publică, mediu,</p>	

etc.) cu resursele bugetare disponibile. Pentru a asigura eficiența maximă finanțelor publice, la elaborarea, adoptarea și executarea Legii bugetului de stat sunt relevante 3 procese:

- planificarea și prioritizarea cheltuielilor publice;
- estimarea necesarului de resurse bugetare;
- executarea cheltuielilor publice.

Planificarea și prioritizarea este un proces în care resursele bugetare sunt alocate în vederea realizării obiectivelor din documentele strategice (Programul de activitate a Guvernului, Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, strategii sectoriale, etc.) fiind implicate toate ministerele și alte autorități ale administrației publice, sub responsabilitatea și coordonarea Ministerului Finanțelor.

La această etapă una din probleme de bază este lipsa analizelor conceptuale a cheltuielilor sectoriale, ce ar reprezenta o diagnosticare a situației curente și o bază informațională pentru decidenți cu privire la alocările de resurse bugetare. În multe cazuri procesul de planificare se limitează la indexarea nivelului de cheltuieli pentru anul precedent.

O altă problemă vizează estimarea exagerată a resurselor bugetare incluse în Proiectul legii bugetului de stat, ceea ce demonstrează de datele privind cheltuielile publice planificate și cele executate, și care este generată de următorii 2 factori:

- lipsa unei evaluări a capacității de valorificare a resurselor bugetare;
- prognoza și estimarea financiară subiectivă. Autoritățile publice tind să includă sume mai mari în proiectul bugetului pentru a avea o siguranță sporită asupra existenței necesarului de resurse bugetare pentru finanțarea proiectelor, precum și oferirea posibilității realocării resurselor bugetare pe parcursul anului bugetar, mai ales în contextul în care nu există o sancțiune în cazul nevalorificării resurselor bugetare.

Aceste situații reduc din eficiența finanțelor publice prin nevalorificarea unor resurse bugetare, în timp ce pe alte sectoare se atestă insuficiență de finanțare.

b) Descrieți problema, persoanele/entitățile afectate și cele care contribuie la apariția problemei, cu justificarea necesității schimbării situației curente și viitoare, în baza dovezilor și datelor colectate și examinate

Cu toate acestea, dezvoltarea CFPI nu s-a realizat în practică. Cu toate că, în mare parte, cadrul legal este unul bine structurat și funcțiile fiecărei părți sunt descrise, în practică sistemul de control intern managerial, conform ultimelor rapoarte este subdezvoltat, iar conform rezultatelor inspecției financiare există riscuri materializate de fraudă și iregularități la toate nivelele.

În același timp, un factor ce ar determina subdezvoltarea CIM, în afară de lipsa instrumentelor și capacităților limitate ale instituțiilor în aplicarea sistemelor de management, îl reprezintă dublarea cu inspecții financiare complexe, care este perceput de către manageri ca pe o funcție de validare a tranzacțiilor și procedurilor financiare, subminând atât din responsabilitatea acestor manageri, dar și din necesitatea utilizării funcției de audit intern.

În același timp, anual se atestă o nevalorificare a resurselor bugetare planificate, ceea ce diminuează din eficiența finanțelor publice. Astfel, pe parcursul anilor 2016 - 2021 observăm că suma resurselor bugetare nevalorificate au variat între 1.3 mlrd. lei în anul 2021 și 4.6 mlrd. lei în anul 2019.

Chiar dacă o parte din aceste cheltuieli au fost reduse prin rectificările bugetare urmare diminuării surselor de venituri, totuși mărimea resurselor bugetare nevalorificate depășește reducerile de venituri (excepția anul 2020), ceea ce denotă existența unor probleme în procesul de planificare, estimare și executare a cheltuielilor bugetare.

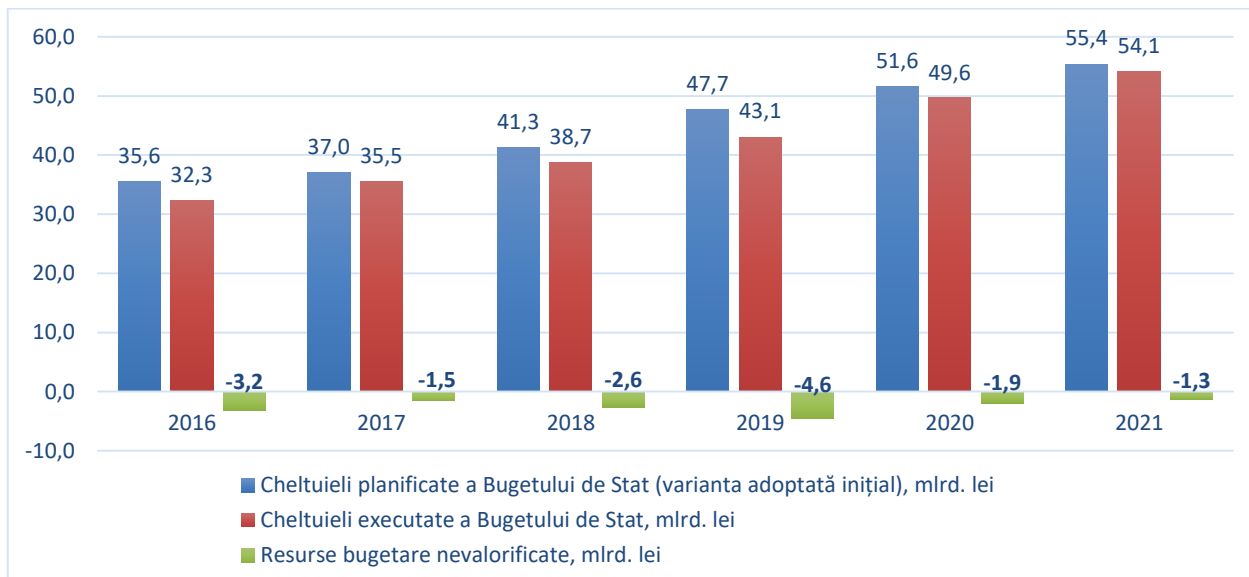


Figura 1. Cheltuielile bugetului de stat planificate versus executate

Carențe în executarea cheltuielilor bugetului de stat, în special valorificarea surselor externe, sunt menționate în Rapoartele de audit financiar ale Curții de Conturi asupra Rapoartelor Guvernului privind executarea bugetului de stat.

Nevalorificarea programelor de cheltuieli publice se transpune în indisponibilizarea unor resurse care ar fi putut reprezenta o sursă de finanțare pentru alte programe de cheltuieli, respectiv realizarea unor servicii publice. Reducerea eficienței managementul finanțelor publice se răsfrânge negativ asupra societății prin privarea de unele beneficii finanțate din contul resurselor bugetare acumulate și atrase (protecție socială și medicală, educație, infrastructură, securitate publică, mediu, etc.).

Alocarea mai multor resurse în creșterea capacităților de analiză și supraveghere a posibilităților de valorificare și prognoză a resurselor bugetare reprezintă un obiectiv ce ar asigura minimizarea diferenței între cheltuielile publice planificate și cele executate.

Creșterea capacităților în analiza și supravegherea bugetară prin prisma eficienței are drept scop principal valorificarea tuturor resurselor bugetare disponibile și, respectiv, atingerea obiectivelor politicilor publice.

c) Expuneți clar cauzele care au dus la apariția problemei

Într-un sistem care respectă CFPI, inspecția financiară este o funcție ex post care se concentrează asupra cazurilor individuale care au avut loc și în care sunt identificate sau raportate suspiciuni specifice de abatere. Obiectivul principal al acestei funcții este investigarea neregulilor și fraudelor, cu scopul final de a corecta și sancționa. Nu este vorba de a căuta în mod activ cazuri pentru a investiga. Auditul intern este, de asemenea, o activitate ex post, dar privește spre viitor, obiectivul principal fiind acela de a sprijini managementul în îmbunătățirea organizației, oferind asigurare independentă că procesele sale de management al riscurilor, guvernantei și controlului intern funcționează eficient.

În administrațiile în care auditul intern nu este pe deplin dezvoltat, această funcție completează responsabilitatea managerilor superiori și asigură că cazurile individuale de management defectuos și neglijență sunt tratate prompt și eficient.

Acolo unde există atât auditul intern, cât și inspecția financiară, sistemul CFPI ar trebui să se asigure că funcțiile se completează reciproc. Aceasta înseamnă că diferențele de obiective, metodologii și caracteristici ale fiecăruia ar trebui respectate pentru a garanta complementaritatea acestora, că rolurile ar trebui clar definite și înțelese, inclusiv de către conducerea superioară și de către instituțiile responsabile pentru fiecare dintre funcții, și că, dacă există este o schimbare a rolurilor lor, nu ar trebui să fie o schimbare imediată, ci o tranziție treptată între cele două.

În același timp, funcțiile de Audit extern, la nivel local de asemenea nu sunt pe deplin acoperite din motiv de lipsă de capacități instituționale ale Curții de Conturi, ceea ce prezintă un risc major de vacuum la nivel local.

Totodată, păstrând controalele complexe, de tip inspecție, autoritățile locale nu pot beneficia de funcția de audit extern, care are și ea menirea să impulsioneze răspunderea managerială.

Ineficiența în executarea cheltuielilor bugetului de stat, în special ce ține de estimarea și valorificarea resurselor bugetare este determinată de lipsa capacităților în cadrul autorităților publice de efectuare a analizelor și prognozelor bugetare în cadrul procesului de înaintare a propunerilor de buget în adresa Ministerului Finanțelor.

La fel o parte importantă din resursele umane sunt orientate către activități de control, bazat în special pe controlul de conformitate (corespunderea cu cadrul legal) și, respectiv, mai puțin pe creșterea performanței.

d) Descrieți cum a evoluat problema și cum va evolua fără o intervenție

Nevalorificarea resurselor bugetare planificate reprezintă o problemă permanentă, ce este atestată în fiecare an bugetar, iar în lipsa alocării unor capacități suplimentare, inclusiv resurse umane, aceasta nu va fi depășită.

Problema nevalorificării resurselor bugetare este abordată în Raportul de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (CPRF) (2022), realizat de către Banca Mondială, reprezentând un indicator important pentru credibilitatea bugetului (Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul aprobat inițial)¹.

Raportul menționează și un declin al următorilor indicatori ce caracterizează eficiența finanțelor publice:

- Structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul aprobat inițial (variații în structură).
- Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul aprobat inițial.

Reducerea arbitrară a cheltuielilor publice, fără a avea la bază un suport analitic sau fără a crește eficiența procesului de planificare, gestionare și valorificare, nu va avea efectul scontat.

Obiectivul Ministerului Finanțelor în domeniul managementul finanțelor publice îl reprezintă valorificarea în deplină măsură (în mod ideal 100%) a resurselor bugetare planificate, structura cărora asigură impactul maxim asupra creșterii bunăstării cetățenilor.

e) Descrieți cadrul juridic actual aplicabil raporturilor analizate și identificați carențele prevederilor normative în vigoare, identificați documentele de politici și reglementările existente care condiționează intervenția statului

Cadrul juridic relevant este constituit din următoarele acte normative:

1. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014;
2. Hotărârea Guvernului nr.1026/2010 privind organizarea activității de inspecție financiară;
3. Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului aprobat prin Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 209/2015.

Cu referire la documentele de politici relevante, menționăm:

1. Programul de activitate al Guvernului „Moldova prosperă, sigură, europeană”, Capitol V/Finanțe, alin.10;
2. Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2023 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.90/2023, pct.7.17;

¹ https://mf.gov.md/sites/default/files/Moldova%20National%20PEFA%20assessment%20report_rom.pdf

2. Stabilirea obiectivelor

a) Expuneți obiectivele (care trebuie să fie legate direct de problemă și cauzele acesteia, formulate cuantificat, măsurabil, fixat în timp și realist)

Drept obiective se propun următoarele:

- diminuarea resurselor bugetare nevalorificate (diferența dintre cheltuieli planificate/executate) cu 30% în fiecare an;
- structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul aprobat inițial (diminuarea cu 20% a variații în structură)
- implementarea (supravegherea) executării cheltuielilor bugetare în baza de Programe/performanță;
- reorganizarea Inspecției financiare prin atribuirea competenței de supraveghere bugetară a proceselor de planificare, gestionare și executare a bugetului public național și coordonarea proceselor de raționalizare a cheltuielilor, începând cu anul 2023;

Obiectivele descrise supra au drept scop asigurarea unei contribuții sporite a finanțelor publice asupra creșterii economice și bunăstarea cetățenilor prin creșterea eficienței planificării și alocării resurselor bugetare.

3. Identificarea opțiunilor

a) Expuneți succint opțiunea „a nu face nimic”, care presupune lipsa de intervenție

În cazul lipsei intervenției, vom fi în prezența în continuare a unui indicator mare a nevalorificării resurselor bugetare și alocării ineficiente. La fel, lipsa unor analize a programelor de cheltuieli sectoriale va reprezenta o piedică în elaborarea și promovarea unor reforme ce au drept scop creșterea eficienței finanțelor publice.

Totodată, lipsa capacităților de valorificare, inclusiv prin prisma identificării sectoarelor, finanțarea cărora va aduce contribuție maximă asupra indicatorilor de bunăstare a societății, se va transpune negativ asupra potențialul de atragere a fondurilor și asistenței externe.

Alocarea resurselor și capacităților care sunt tot mai limitate către activitățile de control ce sunt axate pe monitorizarea ex-post și mai puțin pe analize și eficiența politicilor în alocarea resurselor nu asigură atingerea obiectivelor scontate.

b) Expuneți principalele prevederi ale proiectului, cu impact, explicând cum acestea țintesc cauzele problemei, cu indicarea noutăților și întregului spectru de soluții/drepturi/obligații ce se doresc să fie aprobate

Activitatea Inspecției Financiare, la moment, este axată pe controlul financiar privind conformitatea operațiunilor și tranzacțiilor ce vizează bugetul public național și patrimoniul public, realizat în conformitate cu Programele de activitate anuale. Programele sunt elaborate în bază de riscuri, ținând cont de sarcinile și solicitările parvenite de la autorități publice sau petiționari.

Pe parcursul ultimelor 4 ani Inspecția Financiară a efectuat între 795 și 1247 de inspectări financiare anuale, urmare cărora au fost încasate și restituite la buget, mijloace financiare în mărime de la 48,4 mil. lei până la 81,3 mil. lei anual. Numărul mai mic al inspectărilor financiare din anul 2020 se datorează instituirii moratoriului la controalele de stat.

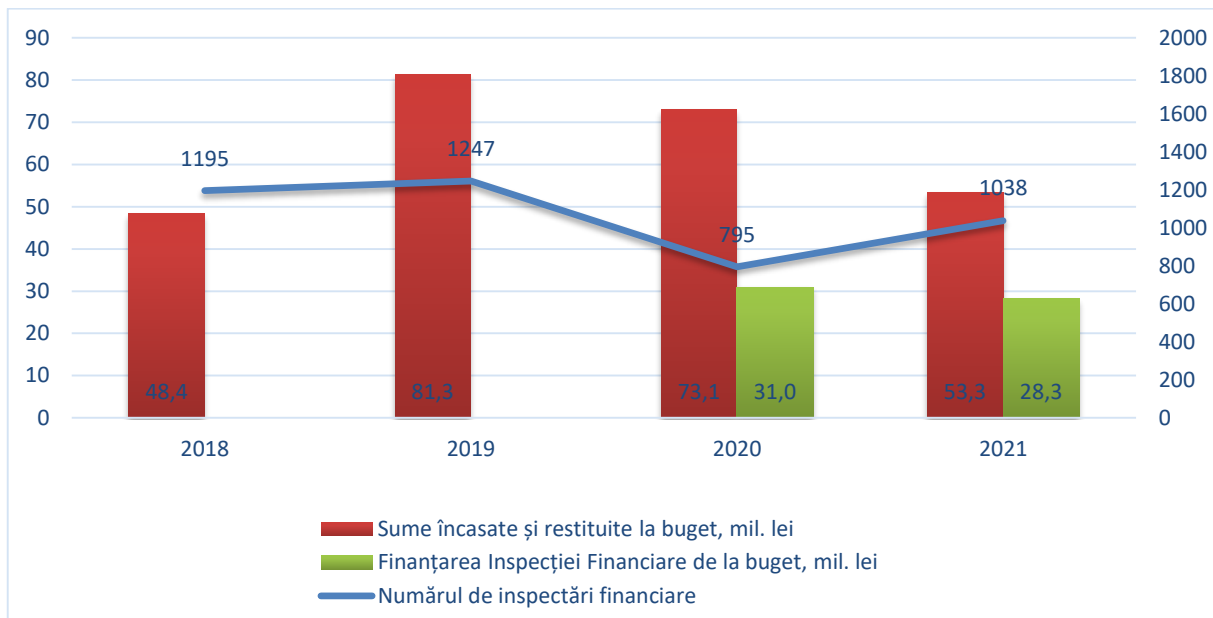


Figura 2. Sumele încasate și restituite la buget urmare inspecțiilor financiare

Astfel, actualmente Inspecția financiară, cu un număr de 135 de unități, și o finanțare medie anuală de la buget în mărime de 30 mil. lei, își realizează misiunea de efectuare a controalelor ex-post în vederea identificării activităților și proceselor în care mijloacele financiare bugetare au fost utilizate în mod ilegal și neconform.

Fără a diminua importanța controlului de conformitate realizat în prezent de Inspecția Financiară asupra asigurării unui management eficient al finanțelor publice, presiunea tot mai mare pe resursele bugetare limitate urmare necesităților de cheltuieli în creștere ca efect al războiului din regiune și criza energetică, reprezintă o premisă pentru alocarea unor capacități suplimentare către procesele de planificare și gestiune eficientă a finanțelor publice.

În acest sens, pentru a impulsiona dezvoltarea conceptului de responsabilizare financiară conform standardelor internaționale, proiectul are drept scop reorganizarea Inspecției Financiare în Inspectoratul Financiar de Stat (IF), cu delimitarea clară a atribuțiilor, pentru a nu se dubla cu sistemul de CFPI și funcțiilor Auditului Extern.

Suplimentar funcțiilor de inspecție financiară, odată cu reorganizarea Inspecției Financiare, se propune introducerea unor funcții noi, care au ca scop eficientizarea procesului de planificare și execuție bugetară precum și promovarea Inspecției Financiare ca fiind un organ promotor al utilizării raționale al resurselor naționale și externe.

Astfel, conform proiectului de reorganizare Inspecția Financiară va efectua următoarele activități:

- Supraveghere bugetară;
- Inspectare financiară;
- Coordonare antifraudă;
- Controlor național al fondurilor europene.

Supravegherea bugetară reprezintă un complex de activități de analiză, cercetare, explicare, observare, statistică și prognoză, cu scopul de a obține informații utile pentru creșterea eficienței și performanței finanțelor publice pe dimensiunea de planificare, gestionare și executare a bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat, fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și bugetelor locale. În partea ce ține de bugetele locale supravegherea bugetară se limitează la cheltuielile a căror finanțare se realizează de la bugetul de stat.

Inspectare financiară reprezintă acțiune de control, în baza principiilor transparenței și legalității, care constată dacă activitatea economico-financiară, operațiunile și tranzacțiile sunt efectuate în conformitate cu actele normative.

Scopul proiectului prin care să transfere o parte din capacități de la activitățile de control ex-post către eficiența bugetară vină să abordeze și să soluționeze carențele sau activitățile care au cel mai slab scor determinate în Raportul de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (CPRF) (2022), realizat de către Banca Mondială, și anume:

Credibilitatea bugetară:

- *structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat conform clasificății economice (D)*. Variația în structura cheltuielilor conform clasificății economice a fost mai mare de 15% în doi din ultimii trei ani;
- *selectarea proiectelor de investiții (D)*. Procedura stabilită pentru selectarea proiectelor nu a fost urmată. Proiectele de investiții au fost incluse în bugetul de stat pe baza discuțiilor dintre MF și ministerele de resort;
- *monitorizarea proiectelor de investiții (D)*. Nu a fost efectuată o monitorizare sistematică a costurilor totale și a progresului fizic al proiectelor de investiții publice în ultimul an fiscal încheiat;
- *impactul fiscal al propunerilor de politici (D)*. Guvernul nu întocmește estimări ale impactului fiscal al tuturor modificărilor propuse în politica de venituri și cheltuieli. Informația este fragmentată și nu este completă;
- *Monitorizarea achizițiilor (D)*.

O asemenea abordare, prin împuternicirea unei autorități din subordinea Ministerului Finanțelor cu atribuții de supraveghere și analize în domeniul finanțelor publice în scop de creșterea a eficienței utilizării banilor publici, se regăsește în diverse practici internaționale. Astfel, spre exemplu misiunea Inspectoratului de Finanțe din Luxembourg constă în:

- emiterea de evaluări privind proiectele și planurile a căror execuție este de natură să afecteze finanțele statului și investigarea oricărei chestiuni/proponeri înaintate de Consiliul Miniștri sau un membru al guvernului;
- face sugestii în vederea stabilirii schemelor de programare a investițiilor de stat care să fie validate de Consiliul de Miniștri și să supravegheze implementarea schemelor adoptate;
- face orice sugestie care ar putea avea ca rezultat economii sau îmbunătățirea organizării serviciilor administrației publice pentru a asigura funcționarea eficientă a serviciilor publice.

La partea ce ține de funcția de coordonare antifraudă se instituie o unitate (AFCOS) în conformitate cu articolul 12a din Regulamentul 883/2013 pentru a facilita cooperarea și schimbul de informații efective, inclusiv informații de natură operațională, cu OLAF.

De obicei, statele membre UE sunt autonome în a decide unde să plaseze cel mai bine AFCOS în cadrul structurii lor administrative naționale. Plasarea AFCOS ar trebui să asigure vizibilitatea și importanța acestuia în raport cu alte autorități relevante în domeniul protecției intereselor financiare ale UE. De cele mai multe ori, funcția AFCOS este instituită în cadrul Ministerului Finanțelor sau ale unei instituții din subordine.

La capitolul privind funcția de controlor național al fondurilor UE, conform Regulamentului (UE) 2021/1059 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 și art.12.5, 27 și 30 ale Financing Agreement for the Interreg programme (Interreg VI-A) NEXT Romania-Republic of Moldova, Controlorul național va sprijini autoritatea de management în sarcinile sale de control pe teritoriul Republicii Moldova.

Controlorul național se asigură că verificările de management sunt efectuate în conformitate cu articolul 46 alineatele (3)-(9) din Regulamentul (UE) 2021/1059.

Autoritatea națională de control este reglementată prin Hotărârea Guvernului 576/2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la implementarea programelor de cooperare transfrontalieră și transnațională finanțate de Uniunea Europeană.

Autoritatea națională și controlorul național care sprijină autoritatea de management asigură legalitatea și regularitatea cheltuielilor incluse în conturile prezentate Comisiei și iau toate măsurile necesare pentru a preveni, detecta și raporta neregulile și operațiunile frauduloase legate de program.

Autoritatea națională, controlorul național și membrul grupului de auditori cooperează cu Comisia, OLAF, Curtea de Conturi și autoritățile programului în toate aspectele legate de prevenirea, detectarea și raportarea neregulilor, inclusiv cei vizați de orice fraudă suspectată sau constatată și recuperează sumele plătite în mod necuvenit.

c) Expuneți opțiunile alternative analizate sau explicați motivul de ce acestea nu au fost luate în considerare

O opțiune de alternativă analizată este reorganizarea Inspecției Financiare prin atribuirea funcției de audit sectorial având drept scop asigurarea funcționalității principalelor domenii ale managementului finanțelor publice și a sistemelor de control intern managerial. Totuși, funcția de audit la moment se realizează de către auditul intern implementat în autoritățile publice și auditul extern realizat de către Curtea de Conturi, iar atribuirea unei funcții de audit Inspecției financiare ar fi rezultat în dublarea sarcinilor și activităților în domeniul respectiv.

4. Analiza impacturilor opțiunilor

a) Expuneți efectele negative și pozitive ale stării actuale și evoluția acestora în viitor, care vor sta la baza calculării impacturilor opțiunii recomandate

Situația actuală este determinată de un număr relativ mare de inspectări financiare ex-post și încasări la buget urmare iregularităților identificate, dar cu o eficiență redusă a procesului de planificare și valorificare a resurselor bugetare.

Creșterea eficienței resurselor bugetare, în special pe componenta de investiții publice ar avea un impact pozitiv mai amplu asupra creșterii economice, și respective bunăstării țării. În cazul lipsei intervenției prin creșterea capacităților de planificare și gestionare a resurselor bugetare în continuare ne vom confrunta cu următoarele curențe:

- în procesul de planificare: Programele de cheltuieli ce sunt finanțate de la Bugetul de stat nu urmează aceleași proceduri bugetare sau același proces de evaluare și selecție.
- în etapa de alocare a resurselor bugetare: Stabilirea inexactă a costurilor Programelor de cheltuieli determină subfinanțări ale altor domenii, precum și afectează credibilitatea bugetului și a cadrului bugetar pe termen mediu (CBTM).
- Implementarea și monitorizarea. Lipsa capacităților nedeterminate la etapa de planificare tergiversează procesele de implementare a Programelor de cheltuieli. La fel, nu există evaluări de impact prind Programele de cheltuieli, prin prisma indicatorilor de performanță stabiliți inițial.

Pe componenta managementul investițiilor publice, în Raportul de evaluare a performanței cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (CPRF) (2022), realizat de către Banca Mondială, sunt evidențiate o serie de curențe, lipsa de proceduri și capacități pentru:

- analiza economică a proiectelor de investiții;
- selectarea proiectelor de investiții;

- calcularea costurilor proiectelor de investiții;
- monitorizarea proiectelor de investiții.

Managementul investițiilor publice trebuie consolidat, iar documentația bugetară trebuie să ia în calcul mai bine costul ciclului de viață al proiectelor de investiții publice. Investițiile trebuie, de asemenea, să facă obiectul unei analize economice riguroase pentru a genera cea mai bună rentabilitate. Planificarea și executarea investițiilor publice este slabă.

Cele menționate supra determină existența în fiecare an bugetar a surselor bugetare nevalorificate, care afectează negativ eficiența finanțelor publice și, respectiv, contribuția acestora la creșterea economică.

b¹) Pentru opțiunea recomandată, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

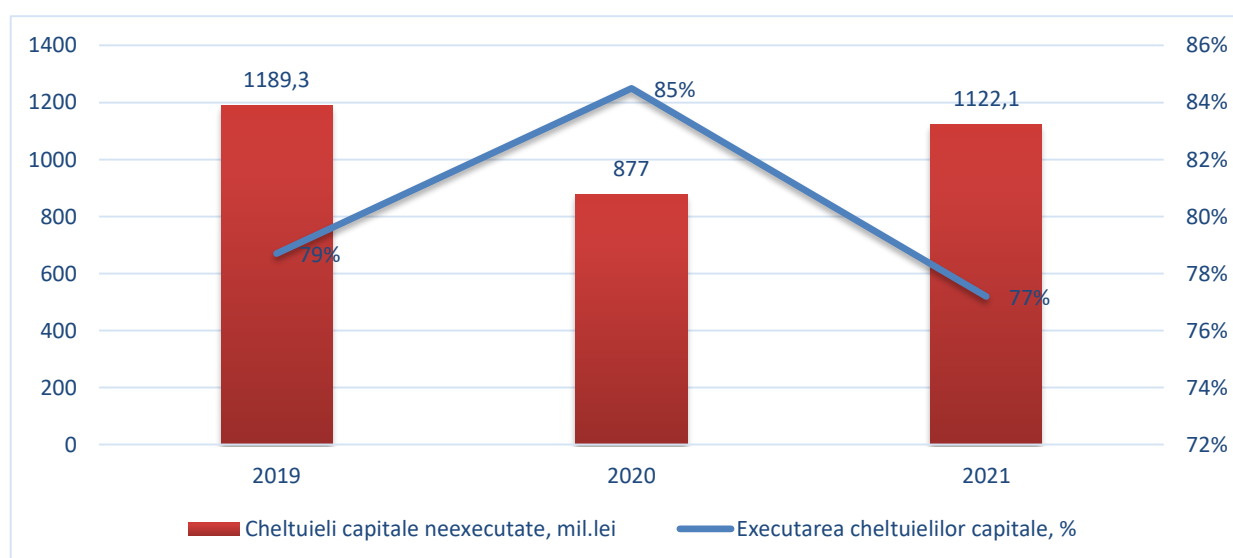
Multiple studii efectuate de către experții internaționali² indică faptul că multiplicatorii cheltuielilor guvernamentale asupra creșterii economice tind să fie mai mari decât multiplicatorii de impozite și taxe, iar acest lucru este valabil mai ales pentru multiplicatorii de investiții publice.

Multiplicatorul fiscal poate fi mai mare pentru investițiile publice deoarece pe lângă efectul său asupra cererea agregată, investițiile publice au potențialul de a extinde capacitatea productivă a

economia, atât direct, cât și indirect, prin stimularea investițiilor private. Astfel, investițiile publice sporite cresc producția, atât pe termen scurt, cât și pe termen lung, stimulează investițiile private și reduce șomajul. Mărimea multiplicatorii investițiilor publice variază de la 0,4 (pe termen scurt) la 1,4 (pe termen mediu) și sunt mai mari decât multiplicatorii altor tipuri de măsuri economice.

În acest sens creșterea capacităților și eforturilor de valorificare a cheltuielilor publice, în special cele capitale ar avea un impact pozitiv asupra creșterii economice. O creștere cu 1 leu a implementării investițiilor publice ar determina o creștere a economie cu 0,4 lei pe termen scurt și 1,4 lei pe termen lung. Desigur că mărimea creșterii depinde de calitatea modul în care sunt prioritizate investițiilor și calitatea executării acestora.

Într-o altă lucrare, Eden și Kraay (2014) estimează efectul investițiilor publice asupra investițiilor private într-un eșantion de 39 de țări cu venituri mici. Conform analizei un dolar de investiții guvernamentale crește investițiile private cu aproximativ doi dolari, iar producția (PIB) cu 1,5 dolari.



² Raphael Espinoza, Juliana Gamboa-Arbelaez, and Mouhamadou Sy., IMF Working Paper Fiscal Affairs Department. The Fiscal Multiplier of Public Investment: The Role of Corporate Balance Sheet.

Figura 3. Gradul de executare a cheltuielilor capitale din bugetul de stat. Executat/Precizat.

Din Figura 3 se constată o problemă permanentă și anume un grad redus de valorificare a cheltuielilor capitale, care în anul 2021 a atins nivelul de 77%, nefiind valorificate 1 122 mil.lei. În anul 2020, s-a înregistrat un indicator mai bun, dar acesta se datorează reducerii semnificative a cheltuielilor prin rectificarea bugetară.

Astfel, aplicând multiplicatorii menționați supra creșterea gradului de valorificare a cheltuielilor publice capitale prin reducerea cheltuielilor nevalorificate cu 30% anual, urmează să aibă o contribuție pozitivă la majorarea Produsului Intern Brut pe termen scurt în mărime de 337 mil.lei, și pe termen lung de 1 571 mil.lei. Acest efect va fi unul major în cazul în care valorificarea mai bună a cheltuielilor capitale se va realiza pe parcursul mai multor ani. De asemenea, aceasta ar stimula investițiile private în mărime de 505 mil.lei.

La fel, reorganizarea Inspecției Financiare va avea un impact direct și imediat la bugetul de stat determinat de reducerea numărului de unități de la 135 la 110.

La moment cheltuielile de personal constituie 25.5 mil. lei, iar reorganizarea Inspecției financiare ar determina o economie anuală de 4,7 mil.lei. Cheltuielile de disponibilizare vor fi minimizate prin oferirea posibilității transferării personalului în alte autorități publice, având în vedere existența funcțiilor vacante.

b²) Pentru opțiunile alternative analizate, identificați impacturile completând tabelul din anexa la prezentul formular. Descrieți pe larg impacturile sub formă de costuri sau beneficii, inclusiv părțile interesate care ar putea fi afectate pozitiv și negativ de acestea

Reorganizarea Inspecției

c) Pentru opțiunile analizate, expuneți cele mai relevante/iminente riscuri care pot duce la eșecul intervenției și/sau schimba substanțial valoarea beneficiilor și costurilor estimate și prezentați presupuneri privind gradul de conformare cu prevederile proiectului a celor vizați în acesta

Reorganizarea Inspecției Financiare prin atribuirea funcției de audit sectorial nu ar avea un impact imediat, acesta se va materializa pe termen lung prin fortificarea auditului și calitatea proceselor în cadrul autorităților publice.

d) Dacă este cazul, pentru opțiunea recomandată expuneți costurile de conformare pentru întreprinderi, dacă există impact disproporționat care poate distorsiona concurența și ce impact are opțiunea asupra întreprinderilor mici și mijlocii. Se explică dacă sunt propuse măsuri de diminuare a acestor impacturi

Nu vizează întreprinderile mici și mijlocii.

Concluzie

e) Argumentați selectarea unei opțiuni, în baza atingerii obiectivelor, beneficiilor și costurilor, precum și a asigurării celui mai mic impact negativ asupra celor afectați

Având în vedere argumentele expuse supra, inclusiv beneficiile asupra creșterii economice și bunăstării cetățenilor care vor fi obținute urmare creșterii gradului de eficiență a finanțelor publice, considerăm că opțiunea propusă este cea mai recomandabilă și proiectul urmează a fi susținut și adoptat.

5. Implementarea și monitorizarea	
a) Descrieți cum va fi organizată implementarea opțiunii recomandate, ce cadru juridic necesită a fi modificat și/sau elaborat și aprobat, ce schimbări instituționale sunt necesare	
Pentru implementarea opțiunii recomandate este necesară aprobarea unui nou Regulament privind organizarea și funcționarea Inspecției Financiare, precum și reorganizarea acesteia conform noilor competențe.	
b) Indicați clar indicatorii de performanță în baza cărora se va efectua monitorizarea	
Monitorizarea măsurii propuse se va realiza în baza următorilor indicatori:	
<ul style="list-style-type: none"> - mărimea resurselor bugetare nevalorificate (diferența dintre cheltuieli planificate/executate); - mărimea resurselor bugetare nevalorificate cheltuieli capitale (diferența dintre cheltuieli planificate/executate); - structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul aprobat inițial (variații în structură) - implementarea (supravegherea) executării cheltuielilor bugetare în baza de Programe/performanță; 	
c) Identificați peste cât timp vor fi resimțite impacturile estimate și este necesară evaluarea performanței actului normativ propus. Explicați cum va fi monitorizată și evaluată opțiunea	
Impactul modificărilor urmează a fi resimțite pe o perioadă lungă de timp, iar evaluarea acesteia urmează să fie efectuată în fiecare perioadă bugetară în baza indicatorilor de monitorizare.	
6. Consultarea	
a) Identificați principalele părți (grupuri) interesate în intervenția propusă	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Cancelaria de Stat; 2. Curtea de Conturi; 3. Centrul Național Anticorupție; 4. Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale; 5. Inspecția Financiară. 	
b) Explicați succint cum (prin ce metode) s-a asigurat consultarea adecvată a părților	
c) Expuneți succint poziția fiecărei entități consultate față de documentul de analiză a impactului și/sau intervenția propusă (se expune poziția a cel puțin unui exponent din fiecare grup de interese identificat)	
Anexă	
Tabel pentru identificarea impacturilor	
Categoriile de impact	Punctaj atribuit

	<i>Opțiunea propusă</i>	<i>Opțiunea alternativă 1</i>	<i>Opțiunea alternativă 2</i>
Economic			
costurile desfășurării afacerilor	0	0	
povara administrativă	0	0	
fluxurile comerciale și investiționale	+1	0	
competitivitatea afacerilor	+1	0	
activitatea diferitor categorii de întreprinderi mici și mijlocii	0	0	
concurența pe piață	0	0	
activitatea de inovare și cercetare	0	0	
veniturile și cheltuielile publice	+2	+1	
cadrul instituțional al autorităților publice	+1	+3	
alegerea, calitatea și prețurile pentru consumatori	+1	0	
bunăstarea gospodăriilor casnice și a cetățenilor	+2	0	
situația social-economică în anumite regiuni	+3	0	
situația macroeconomică	+2	0	
alte aspecte economice	1	0	
Social			
gradul de ocupare a forței de muncă	+1	0	
nivelul de salarizare	0	0	
condițiile și organizarea muncii	+1	0	
sănătatea și securitatea muncii	0	0	
formarea profesională	0	+1	
inegalitatea și distribuția veniturilor	+1	0	
nivelul veniturilor populației	+1	0	
nivelul sărăciei	+1	0	
accesul la bunuri și servicii de bază, în special pentru persoanele social-vulnerabile	+1	+1	
diversitatea culturală și lingvistică	0	0	
partidele politice și organizațiile civice	0	0	
sănătatea publică, inclusiv mortalitatea și morbiditatea	0	0	
modul sănătos de viață al populației	0	0	
nivelul criminalității și securității publice	0	0	
accesul și calitatea serviciilor de protecție socială	+1	0	
accesul și calitatea serviciilor educaționale	+1	0	
accesul și calitatea serviciilor medicale	+1	0	
accesul și calitatea serviciilor publice administrative	+1	+2	
nivelul și calitatea educației populației	+1	0	
conservarea patrimoniului cultural	0	0	
accesul populației la resurse culturale și participarea în manifestații culturale	0	0	
accesul și participarea populației în activități sportive	0	0	
discriminarea	0	0	
alte aspecte sociale	0	0	
De mediu			

clima, inclusiv emisiile gazelor cu efect de seră și celor care afectează stratul de ozon	0	0	
calitatea aerului	0	0	
calitatea și cantitatea apei și resurselor acvatice, inclusiv a apei potabile și de alt gen	0	0	
biodiversitatea	0	0	
flora	0	0	
fauna	0	0	
peisajele naturale	0	0	
starea și resursele solului	0	0	
producerea și reciclarea deșeurilor	0	0	
utilizarea eficientă a resurselor regenerabile și neregenerabile	0	0	
consumul și producția durabilă	+1	0	
intensitatea energetică	+1	0	
eficiența și performanța energetică	+1	0	
bunăstarea animalelor	0	0	
riscuri majore pentru mediu (incendii, explozii, accidente etc.)	0	0	
utilizarea terenurilor	0	0	
alte aspecte de mediu	0	0	
<i>Tabelul se completează cu note de la -3 la +3, în drept cu fiecare categorie de impact, pentru fiecare opțiune analizată, unde variația între -3 și -1 reprezintă impacturi negative (costuri), iar variația între 1 și 3 – impacturi pozitive (beneficii) pentru categoriile de impact analizate. Nota 0 reprezintă lipsa impacturilor. Valoarea acordată corespunde cu intensitatea impactului (1 – minor, 2 – mediu, 3 – major) față de situația din opțiunea „a nu face nimic”, în comparație cu situația din alte opțiuni și alte categorii de impact. Impacturile identificate prin acest tabel se descriu pe larg, cu argumentarea punctajului acordat, inclusiv prin date cuantificate, în compartimentul 4 din Formular, lit. b¹) și, după caz, b²), privind analiza impacturilor opțiunilor.</i>			
Anexe			
Proiectul preliminar de act normativ Nota informativă			

Ministru

Veronica SIREȚEANU