

IEVP – Vecinătatea europeană – Mediterana & Europa de Est

Evaluarea Cheltuielilor Publice și a Responsabilității Financiare (CPRF) în Republica Moldova (2008-2010)

Octombrie 2011

Proiect finanțat de:
Uniunea Europeană



Proiect implementat de:





Republica Moldova
Evaluarea Cheltuielilor Publice și a Responsabilității
Financiare
Raport asupra Performanței
Managementului Finanțelor Publice

Octombrie 2011

FWC contract no ECFIN-012-2011:

Specific Contract No. ECFIN/185/2011/599232



Accountants &
business advisers



FWC Beneficiaries 2009 - Lot 11:

Request 2011/267804 - Version 1



Acronime

AAP	Agenția Achiziții Publice
AGA	Agente guvernamentală autonomă
AI	Audit intern
AOD	Asistență oficială pentru dezvoltare
APL	Administrația Publică Locală
ARMAPAU	Agenția Rezerve Materiale, Achiziții Publice și Ajutoare Umanitare
ASYCUDA	Sistem automatizat pentru date vamale
AT	Asistență tehnică
BASS	Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat
BIZTAR	Proiectul "Reforma cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător"
BNM	Banca Națională a Moldovei
BNS	Biroul Național de Statistică
CAG	Cheltuieli anuale gestionate
CBGC	Cercetarea Bugetelor Gospodăriilor Casnice
CC	Curtea de Conturi
CCCEC	Centrul de Combatare a Crimelor Economice și Corupției
CCTM	Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu
CE	Comisia Europeană
CFI	Cod fiscal de identificare
CFIP	Controlul Financiar Intern Public
COFOG	Clasificarea Funcțiilor Guvernului
CPRF	Cheltuieli Publice și Responsabilitate Financiară
CSICSP	Consiliul pentru Standarde Internaționale de Contabilitate în Sectorul Public
CUT	Cont Unic Trezorerial
DFID	Departamentul pentru Dezvoltare Internațională (Marea Britanie)
DMAF	Direcția Monitorizare și Analiză Financiară
DMFAS	Sistemul de gestionare a datoriilor și analiză financiară
ERF	Evaluarea Riscului Fiduciar
ERFT	Evaluarea Responsabilității Financiare a Țării
FAOAM	Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală
FMI	Fondul Monetar Internațional
GFS	Statistici financiare Guvernamentale
GRM	Guvernul Republicii Moldova
IDU	Indicele Dezvoltării Umane
INTOSAI	Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit
ISA	Instituție Supremă de Audit
ÎS	Întreprindere de Stat

LCD	Limita de cheltuieli departamentale
LFPL	Legea privind finanțele publice locale
LSBPB	Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar
MDA	Ministere, departamente și agenții
ME	Ministerul Economiei
MF	Ministerul Finanțelor
MFP	Managementul Finanțelor Publice
PAMUE	Planul de Acțiuni Moldova – Uniunea Europeană
PIB	Produsul Intern Brut
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
PSA	Programul de Securitate Alimentară
PSN	Plan Strategic Național
REAT	Raportul privind Evaluarea Achizițiilor în Țară
RSCE	Reducerea Sărăciei și Creșterea Economică
SA	Societăți pe acțiuni (în care statul are cotă de proprietate)
SCERS	Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei
SCFR	Serviciul Control Financiar și Revizie al MF
SIDA	Agencia Suediei pentru Dezvoltare Internațională
SIMF	Sistem Informațional de Management Financiar
SN	Sub-național
SND	Strategia Națională de Dezvoltare
SUCP	Sondajul de urmărire a cheltuielilor publice
TOR	Termeni de Referință
TS	Trezoreria de Stat
TT	Trezoreria Teritorială
TVA	Taxa pe Valoare Adăugată
UAT	Unitatea administrativ-teritorială
UCA	Unitatea Centrală de Armonizare
UE	Uniunea Europeană
UIP	Unitatea de Implementare a Proiectului

Anul fiscal – anul calendaristic

Rata de schimb (30 septembrie 2011) 1 USD = 11.92 MDL

Cuprins

Acronime	ii
Mulțumiri	vi
Sumarul setului de indicatori	vii
Rezumatul evaluării	viii
(i) Evaluarea integrată a performanței MFP	viii
(ii) Evaluarea impactului punctelor slabe ale MFP	xi
(iii) Perspective de îmbunătățire	xii
1 Introducere	1
2 Informație generală despre țară	3
2.1 Situația socio-economică	3
2.2 Cadrul juridic și instituțional pentru MFP	6
2.3 Situația bugetară și fiscală	8
3 Evaluarea sistemelor, proceselor și instituțiilor de MFP	14
3.1 Credibilitatea bugetului	14
PI-1. Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	14
PI-2. Structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	15
PI-3. Total venituri colectate în comparație cu bugetul inițial aprobat	18
PI-4. Soldul și monitorizarea restanțelor la efectuarea plăților	19
3.2 Transparență și complexitate	21
PI-5. Clasificarea bugetului	21
PI-6. Complexitatea informației incluse în documentația bugetară	22
PI-7. Nivelul operațiunilor guvernamentale neraportate	23
PI-8. Transparența relațiilor fiscale între diferite niveluri ale administrației	24
PI-9. Supravegherea riscului fiscal total din partea altor unități din sectorul public	27
PI-10. Accesul publicului la principalele informații fiscale	29
3.3 Bugetarea în baza politicilor	30
PI-11. Ordinea și participarea în procesul bugetar anual	30
PI-12. Perspectiva multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli și bugetare	33
3.4 Previzibilitatea și controlul executării bugetului	36
PI-13. Transparența obligațiilor și răspunderii contribuabililor	36
PI-14. Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și calcul al impozitelor	39
PI-15. Eficacitatea colectării impozitelor	44
PI-16. Previzibilitatea disponibilității fondurilor pentru angajamentul cheltuielilor	46
PI-17. Înregistrarea și gestionarea soldurilor de mijloace bănești, datoriilor și garanțiilor	48
PI-18. Eficacitatea măsurilor de control al calculului salariilor	51
PI-19. Transparența, concurența și mecanisme de contestare în achiziții	55
PI-20. Eficacitatea măsurilor de control intern la efectuarea cheltuielilor non-salariale	62
PI-21. Eficacitatea auditului intern	65

3.5	Contabilitatea, ținerea evidenței și raportarea	67
PI-22.	Oportunitatea și regularitatea reconcilierii conturilor	67
PI-23.	Disponibilitatea informațiilor privind resursele primite de unitățile de prestare a serviciilor	68
PI-24.	Calitatea și oportunitatea rapoartelor cu privire la buget în timpul anului	69
PI-25.	Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale	71
3.6	Examinarea externă și audit.....	72
PI-26.	Domeniul, caracterul și urmărirea recomandărilor auditului extern.	72
PI-27.	Examinarea de către legislativ a legii anuale a bugetului.....	76
PI-28.	Examinarea de către legislativ a rapoartelor de audit extern	78
3.7	Practicile donatorilor.....	80
D-1.	Previzibilitatea suportului bugetar direct.....	80
D-2.	Informația financiară oferită de donatori pentru bugetare și raportare asupra asistenței acordate prin programe și proiecte	83
D-3.	Ponderea asistenței gestionate prin utilizarea procedurilor naționale.....	85
4	Programul de reformă a MFP.....	87
Anexa 1:	Rezumatul CPRF 2011 și 2008 în funcție de indicatorii de performanță	89
Anexa 2:	Persoane consultate	102
Anexa 3:	Documente consultate	105
Anexa 4:	Aserțiunea mecanismelor de asigurare a calității	108

Mulțumiri

Evaluarea Cheltuielilor Publice și a Responsabilității Financiare (CPRF) din 2011 a fost comandată de Comisia Europeană. Două echipe de consultanță contractate de Delegația UE în Republica Moldova și Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare (DG ECFIN) au fost responsabile pentru efectuarea evaluării, în parteneriat cu instituțiile relevante ale Guvernului Republicii Moldova.

Echipa DG ECFIN a fost alcătuită din Yiannis Hadziyiannakis și Gnel Sedrakyan, căreia i-a fost alocat un volum de muncă de 49 zile. Echipei Delegației UE i-a fost alocat un volum de 96 zile de lucru, aceasta fiind alcătuită din Ilse Schuster, Peter Menhard și Ion Osoian. Echipa DG ECFIN a fost responsabilă pentru evaluarea indicatorilor de performanță pentru componentele A, B și C(i), precum și indicatorii PI-16 și PI-27. Echipa Delegației UE a fost responsabilă pentru componentele C (ii, iii, iv) și D.

Experții își exprimă recunoștința pentru modul impecabil în care Ministerul Finanțelor a organizat activitățile și a participat la ele. De asemenea, echipa își exprimă gratitudinea Curții de Conturi, Băncii Naționale a Moldovei, Comisiei Parlamentare pentru Economie, Buget și Finanțe, Primăriei Municipiului Chișinău, ministerelor de ramură și agențiilor guvernamentale pentru implicare activă și cooperare. Pe lângă aceasta, echipa mulțumește Delegației UE și DG ECFIN pentru contribuția la managementul și organizarea evaluării.

Experții au beneficiat îndeosebi de recomandările misiunilor rezidente ale Fondului Monetar Internațional și Băncii Mondiale.

Sumarul setului de indicatori

A. REALIZAREA MFP: Credibilitatea bugetului		Scorul în 2011	Scorul în 2008
PI-1	Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	B	C
PI-2	Structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	B+	A
PI-3	Total venituri colectate în comparație cu bugetul inițial aprobat	B	A(C)*
PI-4	Soldul și monitorizarea restanțelor la efectuarea plăților	A	A
B. PROBLEME CHEIE: Complexitatea și Transparența			
PI-5	Clasificarea bugetului	B	C↑
PI-6	Complexitatea informației incluse în documentația bugetară	A	A
PI-7	Nivelul operațiunilor guvernamentale neraportate	A	B+
PI-8	Transparența relațiilor fiscale între diferite niveluri ale administrației	A	A
PI-9	Supravegherea riscului fiscal total din partea altor entități din sectorul public	B+	C+↑
PI-10	Accesului publicului la principalele informații fiscale	A	A
C. CICLUL BUGETAR			
C(i) Bugetarea în baza politicilor			
PI-11	Ordinea și participarea în procesul bugetar anual	B	A
PI-12	Perspectiva multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli și bugetare	B+	B↑
C(ii) Previzibilitatea și controlul executării bugetului			
PI-13	Transparența obligațiilor și răspunderii contribuabililor	A	A
PI-14	Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și calcul al impozitelor	A	B+↑
PI-15	Eficacitatea colectării impozitelor	C+	D+
PI-16	Previzibilitatea disponibilității fondurilor pentru angajamentul cheltuielilor	C+	C+
PI-17	Înregistrarea și gestionarea soldurilor de mijloace bănești, datorii și garanțiilor	A	B+
PI-18	Eficacitatea măsurilor de control al calculului salariilor	B+	B+(D+)**
PI-19	Transparența, concurența și mecanisme de contestare în achiziții	B	B
PI-20	Eficacitatea măsurilor de control intern la efectuarea cheltuielilor non-salariale	B	B
PI-21	Eficacitatea auditului intern	C+	C+↑
C(iii) Contabilitatea, ținerea evidenței și raportarea			
PI-22	Oportunitatea și regularitatea reconcilierii conturilor	A	A
PI-23	Disponibilitatea informațiilor privind resursele primite de unitățile de prestare a serviciilor	A	B
PI-24	Calitatea și oportunitatea rapoartelor cu privire la buget în timpul anului	C+	C+
PI-25	Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale	C+	C+
C(iv) Examinarea externă și audit			
PI-26	Domeniul, caracterul și urmărirea recomandărilor auditului extern	B+	C+
PI-27	Examinarea de către legislativ a legii bugetului anual	B+	B+
PI-28	Examinarea de către legislativ a rapoartelor de audit extern	C+	D
D. PRACTICILE DONATORILOR			
D-1	Previzibilitatea suportului bugetar direct	D	D+
D-2	Informația financiară oferită de donatori pentru bugetare și raportare asupra asistenței acordate prin programe și proiecte	C+	D+
D-3	Ponderea asistenței gestionate prin utilizarea procedurilor naționale	C	D

*NB. Dacă ar fi fost aplicată metodologia actualizată scorul ar fi fost C în Evaluarea CPRF din 2008.

**NB. B+ este pentru ministerele de ramură, D+ este pentru profesorii școlilor primare.

Rezumatul evaluării

Guvernul Republicii Moldova a realizat o auto-evaluare cuprinzătoare înainte de venirea echipelor de consultanță. Această auto-evaluare a reprezentat o bază excelentă pentru activitatea de evaluare.

(i) Evaluarea integrată a performanței MFP

A. Credibilitatea bugetului

Această componentă a CPRF include indicatorii de performanță PI-1 - PI-4. Acești indicatori examinează gradul de integritate și fiabilitate a planificării bugetare și, într-o anumită măsură, oferă o perspectivă a managementului fiscal. Primii trei indicatori compară cheltuielile efective și veniturile colectate cu alocările inițiale din legea bugetului, iar cel de-al patrulea analizează dacă obligațiile neîndeplinite privind cheltuielile pot fi un risc pentru buget și managementul fiscal.

Republica Moldova a avut performanțe bune în perioada analizată de CPRF 2011 și s-a înregistrat o îmbunătățire semnificativă de la evaluarea CPRF 2008. PI-1 a obținut un scor mai bun, indicând o îmbunătățire generală a disciplinei bugetare totale și angajamentul Guvernului față de sustenabilitatea fiscală. Aceasta a avut loc în condiții nefavorabile, cauzate în primul rând de șocul extern al crizei economice mondiale, precum și de întreruperile interne legate de perioada electorală prelungită din 2009 și 2010. Același lucru este valabil pentru rezultatele bune ale PI-3. Nivelul veniturilor colectate în comparație cu planul inițial a fost mai bun în cei trei ani analizați de CPRF 2011 decât performanțele înregistrate de CPRF 2008. Este de remarcat faptul că s-a ajuns la această concluzie prin utilizarea metodologiei CPRF actualizate (care examinează în mod corect "supra-permanța" obiectivelor de venituri) pentru ambele perioade.

Deteriorarea performanței în PI-2 este atribuită în mare măsură impactului crizei economice, care a pus o presiune serioasă asupra resurselor și, inevitabil, a dus la re-prioritizarea considerabilă a cheltuielilor. Așa cum se arată în capitolul 2.3 din prezentul raport, Guvernul a reușit să mențină stabilitatea fiscală, fără a compromite investițiile și cheltuielile sociale. Datele din PI-2 arată că principalul motiv din spatele variației înregistrate în componența cheltuielilor au fost creșterile continue și importante ale alocărilor pentru agricultură din timpul anului.

Nu a fost înregistrată nici o creștere a sumei restanțelor din bugetul guvernului central de la CPRF 2008, în pofida crizei economice, iar procesele de monitorizare rămân în vigoare. PI-4 a obținut cel mai mare scor. Totuși, există îngrijorări privind sporirea restanțelor unor entități publice, altele decât nivelurile administrației publice centrale, care nu sunt cuprinse în acest indicator.

B. Complexitatea și transparența

Acest grup de indicatori (de la PI-5 la PI-10) evaluează arhitectura managementului finanțelor publice, analizând bugetul de bază și instrumentele fiscale ale Guvernului, precum și problema importantă a accesului publicului la informații fiscale.

Sistemul de clasificare bugetară din Republica Moldova cuprinde toate elementele de bază ale unei clasificări administrative, economice și funcționale. Există planuri imediate de a actualiza planul de conturi și clasificarea bugetară până la un sistem complet compatibil cu GFS 2001. Atunci când se va face acest lucru, Republica Moldova ar putea să obțină cel mai mare scor pentru PI-5. Complexitatea și informațiile bugetare fac totuși posibil un scor înalt pentru PI-6, așa cum a fost cazul în evaluarea CPRF din 2008. Același lucru este valabil pentru PI-10, confirmând faptul că în Republica Moldova accesul publicului la informații fiscale și bugetare rămâne simplu și fără complicații.

De asemenea, evaluarea CPRF din 2011 confirmă faptul că nu există operațiuni nedeclarate ale Guvernului și că toate proiectele finanțate de donatori importanți fac parte din alocările bugetare și rapoartele fiscale, în conformitate cu cerințele PI-7. Republica Moldova continuă să obțină cel mai mare scor pentru PI-8, relațiile fiscale inter-guvernamentale respectând criteriile din CPRF. Au existat unele întreruperi în 2010 (procesul de pregătire a bugetului pentru 2011), care au dus la un scor mai mic pentru una dintre dimensiuni. Totuși, acest lucru nu afectează scorul total alocat pentru indicatorul respectiv.

Documentația proiectului de buget anual include o declarație generală cu privire la riscul fiscal,

susținută de informații financiare agregate de la întreprinderile de stat (ÎS) și societățile pe acțiuni (SA). Datele financiare furnizate de ÎS și SA Biroului Național de Statistică (BNS), care sunt utilizate de către Ministerul Finanțelor pentru întocmirea raportului privind operațiunile financiare ale acestora, sunt supuse unui audit extern independent. Această măsură a intrat în vigoare odată cu promulgarea în 2009 a noii Legi privind activitatea de audit (nr. 61-XVI din 16 martie 2007). Există, prin urmare, o ameliorare sistemică evidentă în ceea ce privește PI-9, dar este nevoie de eforturi suplimentare pentru a asigura calitatea și analiza ulterioară a informațiilor financiare primite de către aceste entități.

În general, Republica Moldova și-a păstrat și îmbunătățit nesemnificativ sistemele publice de gestiune financiară care intră sub incidența acestei componente a CPRF în timpul perioadei revizuite de evaluarea CPRF 2011.

C. Ciclul bugetar

Bugetarea în baza politicilor

Indicatorii PI-11 și 12 constituie primul dintre cele patru componente ale CPRF care acoperă *ciclul bugetar*. Aceștia reflectă măsura în care alocările bugetare sunt realizate într-o manieră ordonată și rațională, precum și dacă există un context strategic care leagă politicile și prioritățile cu cheltuielile bugetare pe termen mediu.

Republica Moldova a avut rezultate bune în această privință, în ciuda deteriorării limitate a scorului pentru PI-11, cauzată în principal de întreruperile în procesul de pregătire a bugetelor pentru 2009 și 2010. Această deteriorare este atribuită unor probleme de respectare a calendarului bugetar, cauza lor principală fiind de natură externă și nefiind considerată una sistemică. Ministerul Finanțelor a acționat exemplar pentru menținerea integrității din procesul bugetar, în pofida dificultăților din domeniul politic.

Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu al Republicii Moldova reflectă în mod adecvat dezvoltarea economică de ansamblu și prioritățile sectoriale incluse în Strategia Națională de Dezvoltare (SND). Există o înțelegere adecvată a importanței unui buget și a unei planificări fiscale fiabile pe termen mediu, care se manifestă prin scorul înalt pentru PI-12, dar care este reflectată și de scorurile mari pentru prima componentă a CPRF, în special PI 1 - 3.

Previzibilitatea și controlul executării bugetului

Indicatorii de la PI-13 la PI-21 examinează măsura în care bugetul este pus în aplicare într-o manieră ordonată și previzibilă și există aranjamente pentru exercitarea controlului și administrare în utilizarea fondurilor publice.

Activitățile Serviciului Vamal (SV) și Serviciului Fiscal de Stat (SFS) sunt reglementate de cadrul legal, în mare măsură transparent, și informațiile relevante sunt disponibile pentru contribuabili și comercianți pe diferite suporturi și din diverse surse. Procedurile operaționale ar trebui îmbunătățite prin reglementări îmbunătățite și procese moderne. SV colectează taxele și impozitele vamale la frontieră cu ajutorul sistemului ASYCUDA World IS, care include o evaluare automatizată a riscului aferent *vămuirii*, dar fără un mecanism de evaluare a riscului pentru *auditul post-vămuire*. Sistemele informaționale al SFS sunt mai puțin integrate, dar un nou sistem informațional integrat reprezintă o prioritate strategică majoră. Principalele neajunsuri care afectează eficiența operațiunilor SFS sunt în domeniul încasării restanțelor și măsurilor de executare silită. Schimbul de informații fiscale se bazează pe acorduri bilaterale; SFS transferă zilnic date privind plățile, iar SV transferă lunar date privind importurile/exporturile și zilnic privind bunurile de risc înalt.

Sistemul Trezoreriei, implementat prin intermediul SIMF operat în prezent de Ministerul Finanțelor, este factorul principal în furnizarea de procese adecvate de autorizare și control al cheltuielilor, asigurând faptul că instituțiile bugetare nu depășesc fondurile disponibile și alocarea lunară. Sistemul de control financiar poate fi considerat deci ca fiind sigur. Crearea Contului Unic Trezorerial (CUT) a fost finalizată în martie 2007, când toate bugetele, inclusiv cele de la toate nivelurile locale, precum și BASS și FAOAM, au fost executate prin intermediul CUT care este deținut de Banca Națională a Moldovei (BNM). Toate veniturile sunt colectate în CUT și toate plățile sunt efectuate de acolo.

Controlul cheltuielilor este concentrat în Trezoreria de Stat din cadrul Ministerului Finanțelor și în Trezoreriile Teritoriale. În ceea ce privește gestionarea datoriei, cu sprijinul donatorilor a fost elaborată o strategie de gestionare a datoriei pe termen mediu, care include o analiză de risc fiscal și indicatori de monitorizare a riscurilor.

În ceea ce privește auditul intern, trecerea cu succes de la sistemul de control și noțiunea de serviciu centralizat de audit intern (intrată în vigoare în timpul evaluării din 2008) la conceptul CFPI, în conformitate cu cerințele acordurilor de parteneriat cu UE, reprezintă un progres semnificativ. O legislație nouă a fost adoptată și a fost creată baza metodologică pentru auditul intern, însă punerea sa în aplicare se face totuși cu întârziere. Pe lângă schimbarea domeniului de aplicare al Curții de Conturi privind certificarea conturilor statului, a început o reorganizare a Serviciului Control Financiar și Revizie (SCFR). SCFR continuă să efectueze o funcție de control până la instituirea unui sistem de management și control financiar și își va reorienta apoi treptat activitățile, devenind un organ de anchetă pentru fraudă și nereguli.

În noiembrie 2009, Agenția Rezerve Materiale, Achiziții Publice și Ajutoare Umanitare (ARMAPAU) a fost transformată în Agenția Achiziții Publice (AAP), agenție independentă în subordinea MF. AAP a preluat funcțiile de achiziții publice aparținând ARMAPAU, cu excepția responsabilității pentru achiziționarea de rezerve materiale. AAP este totuși implicată încă în examinarea și aprobarea tuturor contractelor încheiate de autoritățile contractante, pentru a asigura respectarea normelor juridice.

Contabilitatea, ținerea evidenței și raportarea

Indicatorii de la PI-22 până la PI-25 reflectă caracterul adecvat al evidențelor și informațiilor create, menținute și difuzate în scopul controlului, gestionării și raportării procesului de luare a deciziilor.

Contabilitatea este efectuată în două moduri: Centralizat, folosind metoda de casă și sistemul trezorerial, și descentralizat, pe baza metodei de angajamente modificată de către instituțiile bugetare, calitatea sistemelor IT și a înregistrărilor contabile ale instituțiilor bugetare variind foarte mult.

Rapoartele de execuție bugetară sunt exacte, complete și întocmite în timp util. Raportul anual consolidat de execuție a bugetului constituie baza pentru situațiile financiare anuale, care sunt întocmite aplicând contabilitatea de casă și utilizând o metodologie națională care nu este conformă cu CSICSP, dar, în linii mari, este conformă cu standardele internaționale. În cadrul noului SIMF în curs de elaborare (a se vedea capitolul 2.4 pentru detalii), un plan de conturi unificat și o nouă clasificare bugetară, conformă cu GFS 2001, vor fi utilizate.

Examinarea externă și auditul

Indicatorii de la PI-26 la PI-28 evaluează în ce măsură funcționează regimul de control al finanțelor publice și monitorizarea de către executiv.

Noua Lege privind Curtea de Conturi (CC), în vigoare de la 1 ianuarie 2009, oferă baza pentru dezvoltarea în continuare a auditului extern, în conformitate cu standardele INTOSAI. Modificările-cheie introduse de noua lege sunt trecerea de la controlul financiar extern la auditul regularității, care a fost efectuat pentru prima dată de CC în 2010 prin certificarea rapoartelor financiare ale Guvernului din anul 2009.

Mandatul Curții de Conturi constă în efectuarea de audituri financiare și ale performanței la bugetul de stat, fondurile de asigurări sociale, UAT, întreprinderile publice și societățile pe acțiuni cu capital majoritar de stat, precum și la instituțiile din sectorul privat care primesc subvenții. Din cauza lipsei de personal CC nu este în măsură să acopere tot spectrul activităților și împarte activitățile cu Serviciul Control Financiar și Revizie (SCFR), care auditează instituțiile bugetare mai mici, concentrându-și atenția pe controlul periodic ex-post al execuției bugetului și pe conformitate.

CC prezintă raportul său anual de activitate Parlamentului care îl examinează împreună cu raportul privind execuția bugetului, prezentat de către Guvern, și documentul de politică bugetară și fiscală, și îl adoptă printr-o Hotărâre a Parlamentului.

D. Practicile donatorilor

Indicatorii D1-D3 cuprind elemente ale practicilor donatorilor care au impact asupra performanței sistemului de țară a MFP.

Previzibilitatea din cadrul suportului bugetar este redusă. Principalii factori care determină această situație sunt dependența debursărilor de realizarea indicatorilor de performanță din matricile de politici. Motivele neîndeplinirii indicatorilor pot fi condiționalitatea nerealistă, factorii externi care pot inhiba realizarea condiționalității, sau neîndeplinirea efectivă de către Guvern a programului.

În ceea ce privește asistența prin proiecte, informațiile donatorilor privind debursările planificate sunt oferite, dacă există, doar pe bază anuală. Principalul furnizor de informație privind debursările este Banca Mondială și UE care cuprinde majoritatea asistenței pe bază de proiecte.

Procedurile naționale pentru management financiar sunt utilizate de donator în cazul suportului bugetar direct și pentru programele de grant și împrumuturi reflectate în bugetul public național.

S-a înregistrat o creștere semnificativă a utilizării procedurilor naționale pentru managementul financiar datorită creșterii semnificative a suportului bugetar direct. În ceea ce privește asistența oferită prin intermediul proiectelor, donatorii continuă să se bazeze în mare măsură pe propriile proceduri, în unele cazuri acestea fiind parțial aliniate procedurilor naționale.

(ii) Evaluarea impactului punctelor slabe ale MFP

Arhitectura bugetului

- Există îngrijorări cu privire la realismul calendarului bugetar și se impune reanalizarea acestuia. Perioada analizată de CPRF din 2011 a cunoscut întreruperi considerabile, care au dus la respectarea insuficientă a termenelor și etapelor din calendarul bugetar. Nu este clar însă dacă respectarea insuficientă a calendarului bugetar se datorează unor probleme sistemice, care justifică o revizuire globală, sau unor factori externi.
- Au existat temeri cu privire la faptul că clasificarea bugetară nu a fost pe deplin conformă cu standardele internaționale stabilite de GFS 2001 (și COFOG). Această problemă este abordată în cadrul actualului program de reformă (a se vedea capitolul 2.4).
- Procesul actual de alocare a transferurilor fiscale inter-guvernamentale are două etape. Transferurile sunt efectuate de guvernul central către UAT de nivelul 2, inclusiv transferurile fiscale pentru UAT de nivelul 1 subordonate acestora. Au existat temeri cu privire la complexitatea acestui proces și se solicită o revizuire care ar permite MF să efectueze transferuri direct către UAT de nivelul 1.

Planificarea și elaborarea bugetului

- În ultimii ani s-au înregistrat îmbunătățiri considerabile în bugetarea pe termen mediu. Majoritatea bugetelor sectoriale se bazează pe planuri și estimări de cost rezonabile în limitele bugetare generale dificile. Totuși, acest domeniu ar trebui să fie considerat în curs de evoluție. Există încă destul loc pentru a îmbunătăți procesele detaliate, precum și capacitățile și competențele organizatorice în instituțiile guvernamentale centrale și locale.
- OCDE a publicat în 2010 un document intitulat "Bugetul în Republica Moldova", în care se face o analiză detaliată privind bugetarea și managementul finanțelor publice, în general. Documentul abordează punctele slabe existente în prezent în sisteme și proces, iar constatările sale pot fi observate prin prisma efectelor acestei evaluări a CPRF din 2011.

Colectarea veniturilor

- Există deficiențe în inspecția fiscală și controlul datorilor, care necesită reorganizarea SFS, introducerea unor procese de management modernizate și adoptarea unui sistem informatic modern.

Execuția și controlul bugetului

- Sistemul de salarizare, foarte descentralizat, este inefficient. Controlul se realizează mai ales prin intermediul controlului ex-post, procedurile de control ex-ante lipsesc.
- În ceea ce privește achizițiile publice, nu există un organism independent pentru examinarea plângerilor și sunt necesare îmbunătățiri în atingerea obiectivului valoare-pentru-bani, printr-o utilizare mai sistematică a procedurilor concurențiale de achiziții publice.

Contabilitatea, raportarea și auditul

- Rapoartele financiare nu sunt prezentate în conformitate cu standardele internaționale. Lipsesc informațiile despre riscurile financiare și a datorile contingente.

- Acoperirea funcției de audit intern în sectorul public este încă redusă, deoarece jumătate din unitățile AI nu sunt încă operaționale și cei mai mulți auditori nu au încă experiență. Se pune accent pe audite de conformitate. Auditul de sistem este în stadii incipiente.

Auditul și examinarea externă

- Curtea de Conturi dispune de personal insuficient și deci nu poate acoperi întregul domeniu de aplicare al activităților sale.
- Capacitățile membrilor Parlamentului de a analiza rapoartele de audit trebuie consolidate în continuare. Audierile detaliate sunt doar rareori utilizate ca instrument de control parlamentar.

(iii) Perspective de îmbunătățire

Arhitectura bugetului

- Introducerea iminentă a planului de conturi unificat și a clasificării bugetare ar alinia Republica Moldova la practica curentă internațională.

Planificarea și elaborarea bugetului

- Este în curs de elaborare o nouă Lege a finanțelor publice și a responsabilității fiscale, care va înlocui actuala Lege privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847-XIII din 24 mai 1996). Guvernul a solicitat consiliere din partea FMI și a partenerilor de dezvoltare și se estimează că noua lege va fi aprobată de Guvern până la sfârșitul anului.
- Programul de reformă a MFP aflat în curs de desfășurare (sprijinit de Banca Mondială, SIDA și Guvernul Olandei) include formare profesională și dezvoltarea abilităților, planificare strategică, planificare bugetară pe termen mediu, prognoză macroeconomică și introducerea unor tehnici moderne de calcul a costurilor.

Colectarea veniturilor

- Se preconizează că, începând cu 2012, o nouă aplicație (contul curent al contribuabilului) va îmbunătăți gestionarea restanțelor și va contribui la gestionarea în ansamblu a datoriei. În aceeași perioadă, principalele procese de management vor fi documentate și revizuite în vederea modernizării și automatizării.

Execuția bugetului și contabilitatea

- Principalele caracteristici ale noului SIMF al Ministerului Finanțelor sunt punerea în aplicare a unui nou plan de conturi unificat, care să înlocuiască cele șase planuri de conturi diferite din prezent, precum și punerea în aplicare a unui sistem dedicat și automatizat de management al angajamentelor.
- În domeniul achizițiilor publice, armonizarea legislației cu directivele UE este în curs de desfășurare și au fost luate măsuri de instituire a unui organism independent de examinare a reclamațiilor.

Auditul intern

- Un proiect de *Twinning* asigură în continuare consolidarea capacității de dezvoltare a competențelor auditorilor cu privire la auditul bazat pe sistem și dezvoltarea sistemului CFIP.

Auditul și examinarea externă

- Creșterea numărului de angajați ai Curții de Conturi a fost recent aprobată de către Parlament.
- Curtea de Conturi și Parlamentul sunt susținute de Oficiul Național de Audit din Suedia și de PNUD pentru dezvoltarea în continuare a capacității, în special pentru consolidarea cooperării lor.

1 Introducere

CPRF din anul 2011 este al treilea exercițiu de acest fel întreprins în Republica Moldova. Evaluările anterioare au avut loc în 2006 și 2008.

Guvernul Republicii Moldova a acumulat o experiență practică substanțială de-a lungul anilor, odată cu aplicarea metodologiei CPRF. În special Ministerul Finanțelor a demonstrat o înțelegere profundă atât în ceea ce privește procesul general al CPRF, cât și privind elementele tehnice referitoare la fiecare indicator din metodologie. MF a coordonat elaborarea unui raport solid de auto-evaluare, cu mult înainte de detașarea echipelor de consultanță. Acesta a reprezentat o bază excelentă pentru discuții și pentru finalizarea evaluării CPRF din 2011, care acoperă anii fiscali 2008, 2009 și 2010.

Conform Termenilor de Referință, obiectivul specific al CPRF din 2011 a fost:

- Urmărirea progreselor înregistrate de la ultima evaluare CPRF, necesară pentru a măsura performanța MFP de-a lungul timpului, precum și pentru a informa și consolida dialogul dintre Guvernul Republicii Moldova și UE, dar și dintre Guvern și comunitatea donatorilor în ceea ce privește consolidarea MFP;
- Sprijinirea Guvernului Republicii Moldova și a comunității donatorilor în evaluarea reformelor actuale în domeniul MFP și identificarea posibilelor domenii din cadrul MFP care necesită în continuare sprijin instituțional;
- Sprijinirea UE și a altor donatori interesați în stabilirea eligibilității Republicii Moldova pentru suportul bugetar și programele de asistență macro-financiară din viitor.

Pentru majoritatea indicatorilor, domeniul de aplicare al evaluării cuprinde bugetul guvernului central, care include Bugetul de Stat (inclusiv fondurile speciale și mijloacele speciale, precum și proiectele finanțate din surse externe), Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS) și Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală (FAOAM). Cu toate acestea, pentru indicatorii PI-7, PI-8, PI-9 și PI-23, domeniul de aplicare al evaluării include administrația publică în general. Pentru auditul intern și extern, precum și pentru achizițiile publice (PI-19, PI-21 și PI-26) evaluarea s-a concentrat pe administrația publică centrală, dar au fost examinate și anumite aspecte ce țin de administrația publică locală.

Graficul pentru evaluarea de până la venirea echipelor de consultanță a fost după cum urmează:

- Definirea volumului, obiectivelor și a aranjamentelor operaționale de către DG ECFIN și Delegația UE – februarie 2011;
- Notificarea privind exercițiul CPRF – martie 2011;
- Crearea grupului de auto-evaluare de către Ministerul Finanțelor – martie 2011;
- Elaborarea termenilor de referință – martie/aprilie 2011;
- Activități de achiziții și selectarea echipei de evaluatori a CPRF – mai/iunie 2011;
- Finalizarea auto-evaluării de către GRM – mijlocul lunii iunie 2011.

Prima vizită a consultanților în Republica Moldova a avut loc între 18 iulie și 10 august 2011. O reuniune de lansare prezidată de Ministrul Finanțelor Veaceslav Negruță a avut loc la 19 iulie. Ca urmare a discuțiilor detaliate între consultanți și reprezentanții Guvernului, Parlamentului și Curții de Conturi, proiectul setului de indicatori de performanță a fost prezentat la 22 august. MF a coordonat revizuirea proiectului indicatorilor de performanță și a oferit comentarii consolidate din partea tuturor instituțiilor implicate în CPRF în a doua săptămână a lunii septembrie.

A doua misiune a avut loc între 19 și 30 septembrie. Ea a servit ca proces de validare, în care funcționarii relevanți din cadrul instituțiilor din Republica Moldova și consultanții au organizat consultarea finală, în scopul de a aborda toate aspectele din indicatorii de performanță care necesitau o soluționare.

Raportul final a fost prezentat pe 30 septembrie. Raportul a primit comentarii din partea serviciilor Comisiei și a secretariatului CPRF pe 19 octombrie și o versiune revizuită a fost finalizată pe 31 octombrie.

Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare (DG ECFIN) și Delegația UE în Republica Moldova a luat legătura cu oficiile Băncii Mondiale în Kiev și Moldova în privința acestui exercițiu CPRF. Banca Mondială a oferit îndrumări inițiale în baza a două evaluări anterioare a CPRF (2006,

2008) și a pus la dispoziție termenii de referință a evaluărilor menționate. Alți donatori au fost de asemenea informați despre evaluarea care urma să fie efectuată dar datorită unei experiențe limitate în domeniul MFP disponibilă local și/sau suprapuneri ale calendarului propriilor activități/programe o participare plenară în această evaluare nu a fost posibilă.

DG ECFIN și Delegația UE au fost responsabile de asigurarea calității evaluării. O descriere a procesului de management și de asigurare a calității pentru această evaluare este oferită în Anexa 4.

Partea principală a raportului final este structurată după cum urmează:

Capitolul 2 prezintă contextul relevant al țării și informații contextuale. Acesta este împărțit în patru secțiuni, care se referă la situația socio-economică, cadrul juridic și instituțional de sprijinire a managementului finanțelor publice, o imagine de ansamblu a situației bugetare și fiscale generale din ultimii ani și agenda curentă a reformei managementului finanțelor publice a Guvernului Republicii Moldova.

Capitolul 3 oferă o analiză detaliată a celor 31 de indicatori de performanță. Un sumar executiv al acestor informații este furnizat în *Rezumatul evaluării*.

Anexa 1 sintetizează informațiile cu privire la schimbarea de performanță produsă pentru fiecare indicator între CPRF 2008 și CPRF 2011.

Funcționarii publici și documentele consultate în cursul acestei evaluări sunt prezentate în anexa 2, respectiv 3.

2 Informație generală despre țară

Scopul acestei secțiuni este de a prezenta contextul socio-economic mai larg și a plasa această evaluare a CPRF în perspectiva procesului general de creștere și dezvoltare economică din Republica Moldova.

Republica Moldova a devenit independentă în 1991, după destrămarea Uniunii Sovietice. După o perioadă prelungită de declin economic sever, care a cuprins majoritatea statelor fostei Uniuni Sovietice, economia Moldovei a început să crească din nou în 1998 și a prezentat o tendință pozitivă stabilă până în 2009. În ciuda unui deceniu de creștere economică, PIB-ul pe cap de locuitor (1600 USD) și rata sărăciei (26,3%) plasează în continuare Republica Moldova printre țările cu venituri mici din fosta Uniune Sovietică.

2.1 Situația socio-economică

Populația Republicii Moldova a scăzut de la proclamarea independenței. Scăderea populației s-a datorat în primul rând ratei scăzute a natalității și nivelului ridicat al migrației forței de muncă. Cu toate acestea, remitențele primite de la muncitorii migranți au ajuns să joace un rol important în viața socială și economică a Republicii Moldova. Ponderea remitențelor a depășit 30% din PIB, fapt care a plasat Republica Moldova în partea de sus a clasamentului mondial respectiv înainte de izbucnirea crizei economice globale.¹

Un deceniu de creștere economică constantă a permis o extindere fiscală considerabilă și creșterea cheltuielilor sociale. Creșterea cheltuielilor în domeniul asistenței medicale a determinat reducerea mortalității infantile, care se deteriorase brusc după prăbușirea Uniunii Sovietice și menținerea unei speranțe de viață relativ ridicate. Tabelul 1 de mai jos oferă un rezumat al principalilor indicatori demografici și sociali, care ilustrează modul cum a evoluat situația din Republica Moldova în ultimii ani.

Tabelul 1: Indicatori demografici și sociali, 1998-2010

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Populația (mil.)	3.656	3.650	3.644	3.635	3.628	3.618	3.607	3.600	3.590	3.581	3.572	3.567	3.563
Rata natalității (per 1.000)	11.3	10.6	10.2	10.0	9.9	10.1	10.6	10.5	10.5	10.6	10.9	11.4	11.4
Rata brută a mortalității (per 1.000)	10.9	11.3	11.3	11.0	11.6	11.9	11.6	12.4	12.0	12.0	11.8	11.8	12.3
Sporul natural (per 1.000)	0.4	-0.7	-1.1	-1.0	-1.7	-1.8	-1.7	-1.9	-1.5	-1.4	-0.9	-0.4	-0.9
Rata mortalității infantile (per 1.000 nou-născuți vii)	17.6	18.2	18.3	16.3	14.7	14.4	12.2	12.4	11.8	13.8	13.5	13.1	11.6
Durata medie a vieții la naștere, bărbați	64.0	63.7	63.9	64.5	64.4	64.5	64.5	63.8	64.6	65.0	65.6	65.3	
Durata medie a vieții la naștere, femei	71.4	71.0	71.2	71.7	71.7	71.6	72.2	71.7	72.2	72.6	73.2	73.4	

Sursa: Anuarul statistic al Republicii Moldova; Tendințele economice în Moldova, N1 (trim.1) 2011; Dezvoltarea socio-economică a Republicii Moldova în 2010; Strategia Națională de Dezvoltare și RDU 2007/8.

Creșterea reală a PIB, care a fost în medie de 6.4% în perioada 2001-2008, a fost întreruptă în 2009 de criza economică globală. Până în 2009, creșterea economică s-a bazat foarte mult pe volumul mare al remitențelor și pe investițiile străine directe și creditele în creștere. Acestea au reprezentat o binecuvântare parțială, deoarece au lăsat Moldova vulnerabilă la șocurile externe. În plus, aflulul sporit de capital a contribuit la creșterea deficitului de cont curent și a inflației relativ ridicate.

Criza economică mondială a afectat sever fluxul de remitențe și investițiile străine directe, fapt care a dus la o contracție cu 6% a PIB în 2009 și o scădere a cererii interne. Scăderea cererii interne a dus, la rândul său, la scăderea inflației și a importurilor (importurile de bunuri au scăzut cu 33%, în timp ce

¹ Tendințele economice în Moldova, N1 (trim.1) 2011

exporturile de bunuri au scăzut doar cu 19% în 2009), ceea ce a redus deficitul de cont curent la - 8,5% din PIB în 2009, de la 16,3% în 2008. De asemenea, inflația la sfârșitul anului 2009 a înregistrat cea mai mică valoare de la proclamarea independenței (0,4%), comparativ cu 7,3% în 2008.

Redresarea economică a început la sfârșitul anului 2009 și a continuat în cursul anului 2010. Producția industrială și exporturile au crescut, stimulate și de eliminarea barierelor din calea schimburilor comerciale impuse de Rusia pentru importul vinurilor moldovenești în 2007. PIB-ul a crescut cu 6,9% în 2010 și inflația a crescut la o medie anuală de 7,4%, din cauza creșterii cererii interne și a tarifelor la energie. Creșterea a fost în mare parte generată de sectorul non-comercial și servicii. Agricultură, industria și construcțiile au contribuit respectiv cu 0,6, 1,1 și 0,6 puncte procentuale în creșterea totală de 6,9 procente a PIB în 2010.²

Deși exporturile au crescut mai rapid decât importurile în 2010, balanța comercială s-a accentuat, pentru că, în termeni absoluți, cota importurilor în comerțul extern al Moldovei este mult mai mare decât cea a importurilor. În plus, remitențele relativ scăzute în comparație cu tendințele din anii anteriori au contribuit la adâncirea deficitului de cont curent până la 10,2% din PIB.

În ansamblu, comerțul exterior a crescut în cursul ultimilor cinci ani, cu excepția anului 2009. În 2010, volumul schimburilor comerciale a ajuns la 5,4 miliarde USD, adică cu aproximativ 2 miliarde USD mai mult decât în 2005. Acest lucru se datorează în mare parte creșterii importurilor, care au crescut în medie cu 14,3%, în timp ce creșterea medie anuală a exporturilor a fost de 9%.

Rusia este principalul partener comercial al Republicii Moldova, cu 25% din totalul comerțului exterior, România ocupând locul al doilea cu 14%. Produsele agricole și alimentare reprezintă circa jumătate din exporturile moldovenești. Alte exporturi importante sunt produsele textile (20%), produsele industriale (13%) și produsele chimice (7%).

Redresarea economică a continuat în prima jumătate a anului 2011, prezentând o creștere remarcabilă de 7,5% a PIB-ului în primul trimestru față de anul trecut. În general, este de așteptat ca în 2011 și 2012 creșterea anuală a PIB-ului să nu fie mai mică de 4,5%. Inflația medie prognozată pentru anul 2011 este de 8%, în timp ce deficitul de cont curent este de așteptat să crească în continuare până la 11,75% din PIB. Tabelul 2 oferă un rezumat al indicatorilor economici.

Tabelul 2: Indicatorii economici, 1999 - 2010

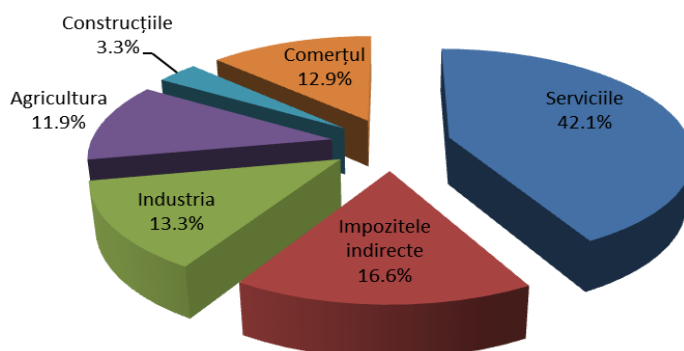
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PIB, milioane lei din care	12,322	16,020	19,052	22,556	27,619	32,032	37,652	44,754	53,430	62,922	60,430	71,849
Agricultura %	24.9	25.4	22.4	21.0	18.3	17.6	16.4	14.5	9.9	8.8	8.5	11.9
Industria %	17	16.3	18.7	17.3	17.6	17.0	15.8	14.7	14.8	13.9	13.3	13.3
Construcțiile %	3.3	2.7	3.1	3.0	2.9	3.4	3.3	4.0	4.8	5.0	3.5	3.3
Comerțul %	15.3	12.5	12.0	11.1	10.8	10.6	10.4	11.5	12.0	12.5	13.2	12.9
Transporturile %	8.2	9.6	10.4	10.0	10.8	11.8	12.2	11.8	12.1	12.0	11.9	11.4
PIB, lei per capita	3,379	4,402	5,247	6,227	7,643	8,890	10,475	12,483	14,937	17,625	16,839	20,160
PIB, \$ per capita	321	354	407	458	548	720	830	952	1,232	1,694	1,524	1,630
Creștere reală a PIB		2.1	6.1	7.8	6.6	7.4	7.5	4.8	3.0	7.9	-6.0	6.9
Inflația prețurilor de consum (media anuală %)	39.3	31.2	9.6	5.2	11.6	12.4	11.9	12.7	12.3	12.7	0.0	7.4
Exportul bunurilor (mil. \$)	463.4	472	566	644	790	985	1,091	1,052	1,342	1,591	1,283	1,542
Importul bunurilor (mil. \$)	586.4	776	892	1,038	1,402	1,769	2,292	2,693	3,690	4,899	3,278	3,855
Balanța de plăți (mil. \$)	-123	-304	-326	-394	-612	-784	-1,201	-1,641	-2,348	-3,308	-1,991	-2,313
Soldul contului curent (mil. \$)		-98	-27	-20	-130	-46	-226	-386	-671	-979	-465	-483
Rezerve în valute străine, fără aur (mil. \$)		222	228	268	302	470	597	775	1,334	1,672	1,480	1,718
Rezerve în valute străine (luni de import)	2.7	-2.7	2.5	2.5	2.1	2.7	2.6	3.0	3.7	-3.5	-4.5	-4.5
Total datorie externă (mil. \$)		1,740	1,675	1,819	1,931	1,884	2,079	2,489	3,318	4,079	4,359	4,786
Rata deservirii datoriilor (% din exporturi)		20.9	17.0	10.4	8.4	10.7	16.5	18.7	11.6	14.9	19.9	18.4
Rata de schimb, leu/\$ (media anuală)	10.5	12.4	12.9	13.6	13.9	12.3	12.6	13.1	12.1	10.4	11.1	12.4

Sursa: Biroul Național de Statistică - <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&id=3287&idc=168> și Banca Națională a Moldovei - http://www.bnm.md/md/payment_balance_comments/2010

² Biroul Național de Statistică - <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&id=3287&idc=168>

Economia Moldovei depinde în mare măsură de sectorul serviciilor, așa cum se poate observa în diagrama 1 de mai jos. Ponderea sectorului serviciilor în PIB a fost, în medie, de 40% între 2005 și 2010. Ponderea agriculturii a variat de la aproape 17% în 2005 la 8,5% în 2009. Ponderea agriculturii a crescut din nou în 2010, la 12%, tot din cauza cheltuielilor guvernamentale în creștere pentru acest sector, așa cum se poate constata în această evaluare a CPRF (vezi PI-1 și PI-2).

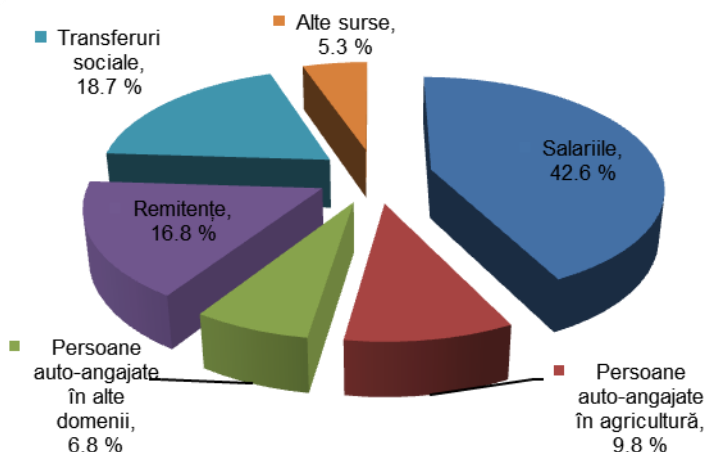
Diagrama 1: Structura PIB-ului în 2010



Sursa: *Tendențele economice în Moldova, N1 (trim.1) 2011*

Salariul mediu lunar a fost mai mult decât dublu în 2008 față de 2005 și a fost relativ stabil pe parcursul ultimilor trei ani, la nivelul mediu de 245 USD. Cu excepția anului de criză 2009, venitul nominal disponibil pe cap de locuitor a crescut constant, fiind în prezent de 110 USD, în care remitențele reprezintă 16,8% și salariile 42%. Rata neoficială a șomajului a crescut de la 4% în 2008 la 6% în 2009 și 7,4% în 2010. Structura venitului disponibil al gospodăriilor este prezentată în diagrama 2.

Diagrama 2: Structura venitului disponibil total al gospodăriilor în 2010



Sursa: *Tendențele economice în Moldova, N1 (trim.1) 2011*

După ce a ajuns la nivelul dramatic de 70% în 2000, sărăcia s-a stabilizat la nivelul de aproximativ 26% din 2007. Datele disponibile pentru anul 2009 arată, la prima vedere, că criza economică s-ar putea să nu fi avut un impact sever asupra sărăciei. Totuși, acest lucru nu poate fi concludent, deoarece impactul real al crizei asupra sărăciei poate necesita mai mult pentru a se manifesta. Remitențele au fost unul dintre cele mai importante elemente care au contribuit la reducerea sărăciei de la proclamarea independenței. De asemenea, din 2009 Guvernul a lansat un sistem de transferuri sociale orientate spre păturile sărace, care a contribuit și el la reducerea sărăciei extreme la 2,1% în 2009 (a se vedea tabelul 3).

Tabelul 3: Indicatorii sărăciei

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Sărăcia absolută												
Rata	52.0	73.0	67.8	54.6	40.4	29.0	26.5	29.1	30.2	25.8	26.4	26.3
Decalajul	19.5	32.3	27.0	19.3	12.4	7.3	6.8	8.0	7.9	5.9	6.4	5.9
Severitatea	9.8	17.7	13.7	9.1	5.2	2.7	2.5	3.2	3.0	2.1	2.3	2.0
Sărăcia extremă												
Rata	37.4	59.7	52.2	38.0	26.2	15.0	14.7	16.1	4.5	2.8	3.2	2.1
Decalajul	12.4	22.7	17.6	11.6	6.6	3.1	3.2	4.0	1.0	0.5	0.5	0.4
Severitatea	5.9	11.4	8.2	5.1	2.4	1.0	1.1	1.5	0.4	0.2	0.1	0.1
Coeficientul Gini după cheltuielile de consum per capita (ponderat)			39	39	37	36	36	38	37	33	32	30

Sursa: *Tendințele economice în Moldova; Raport privind evaluarea Strategiei Naționale de Dezvoltare, 2009-2010*

Tabelul 4 prezintă Indicele Dezvoltării Umane (IDU) care este un indicator sumar al celor trei dimensiuni ale dezvoltării umane: o viață lungă și sănătoasă (măsurată prin durata medie a vieții la naștere); posedarea cunoștințelor (măsurată prin nivelul alfabetizării și școlarizării) și un nivel decent de trai (măsurat prin PIB pe cap de locuitor). Republica Moldova se încadrează în categoria medie de dezvoltare umană (0,5 - 0,799) și este pe locul 99 din 177 de țări.

Tabelul 4: Indicele Dezvoltării Umane

	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Republica Moldova	0.616	0.525	0.606	0.613	0.616	0.622	0.620	0.623
Europa și Asia Centrală	0.644	0.668	0.696	0.702	0.709	0.714	0.713	0.717
Nivelul mondial	0.526	0.570	0.598	0.604	0.611	0.615	0.619	0.624

Sursa: *Raportul Dezvoltării Umane, PNUD, 2010*

2.2 Cadrul juridic și instituțional pentru MFP

Constituția din 1994 prevede un parlament unicameral compus din 101 deputați, un Președinte al țării ales de Parlament și un sistem judecătoresc independent. Deputații sunt aleși o dată la patru ani pe liste de partid, în baza reprezentării proporționale. Guvernul este format din Prim-ministru, vice-prim-miniștri și miniștri (în prezent sunt 19 membri ai Guvernului). Prim-ministrul și Guvernul sunt numiți de către Președinte după consultări cu majoritatea parlamentară. Numirea Guvernului se face cu aprobarea Parlamentului.

Sistemul judiciar include judecătoriile raionale, curțile de apel regionale și Curtea Supremă de Justiție. Instanțele de contencios administrativ pronunță sentințe în cazuri legate de drepturile omului, iar Curtea de Conturi supraveghează administrarea fondurilor publice. Există o Curte Constituțională, care se bucură de autoritate exclusivă în problemele constituționale, inclusiv referendumurile și constituționalitatea legilor și legislației secundare.

Finanțele publice din Republica Moldova includ bugetul guvernului central, bugetele unităților administrativ-teritoriale (UAT), Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală (FAOAM) și Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS).

Administrația publică centrală este formată din 50 de autorități publice centrale, care sunt: Parlamentul, Președinția, Curtea de Conturi, Cancelaria de Stat, Curtea Constituțională, Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea Supremă de Justiție, 16 ministere și alte 28 de instituții publice

centrale³. Administrația publică locală este formată din 35 de UAT de nivelul 2 (32 de *raioane*⁴, municipiile Chișinău și Bălți și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia) și 896 de UAT de nivelul 1 (*primării*⁵). Există un nivel inferior de beneficiari terțieri ai bugetului de stat, adică unități de consum de cel mai jos nivel, constând din școli primare, grădinițe, instituții culturale și biblioteci, care sunt subordonate fie unui raion, fie unei primării. În total, există aproximativ 2800 de autorități publice (850 de beneficiari ai bugetului de stat, raioanele, primăriile și 1018 de unități locale de prestare a serviciilor). UAT sunt responsabile pentru finanțarea sistemului de învățământ primar și mediu și a unor servicii de asistență socială, dar nu și a serviciilor de ocrotire a sănătății, care sunt finanțate de FAOAM. Mai mult decât atât, UAT sunt responsabile pentru construirea și întreținerea infrastructurii locale și a sistemului de transport.

Cadrul legal relevant pentru MFP este asigurat de Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847-XIII din 24 mai 1996 modificată ulterior de mai multe ori), care oferă cadrul pentru elaborarea și execuția bugetului în Republica Moldova.

Elaborarea CCTM este reglementată prin Hotărârea Guvernului nr. 82 din 24 ianuarie 2006 (privind elaborarea Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu și a proiectului de buget), care instituie un Grup de Coordonare pentru elaborarea CCTM, reglementează activitățile sale și include un plan de acțiune pentru elaborarea CCTM.

Instituțiile implicate în procesul de elaborare a bugetului de stat sunt Departamentul sinteză bugetară al MF, responsabil pentru coordonarea procesului de elaborare a bugetului național, și direcțiile sectoriale de finanțe⁶ din MF pentru principalele sectoare vizate în CCTM, care împreună cu Departamentul sinteză bugetară pregătesc CCTM și examinează propunerile de buget și planurile de finanțare din sectoarele lor. CCTM este elaborat de către MF, cu contribuția ministerelor de resort și sub supravegherea Grupului de Coordonare pentru elaborarea CCTM.

Cadrul juridic ce reglementează veniturile bugetului public național se conține în Codul fiscal (adoptat în aprilie 1997, cu modificări), Codul vamal (iulie 2000), Legea cu privire la tarifele vamale (noiembrie 1997, cu modificări), Legea cu privire la sistemul public de asigurări sociale (iulie 1999) și Legea cu privire la asigurarea medicală obligatorie (februarie 1998), Legea cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală (decembrie 2002), Codul contravențional (octombrie 2008), Codul penal (aprobat prin Legea nr. 985-XV din 18.04.2001), Legea privind contenciosul administrativ (februarie 2000), Decizia Curții Supreme de Justiție cu privire la practica de examinare a litigiilor legate de punerea în aplicare a legislației vamale în cadrul procedurilor administrative (decembrie 2010).

Veniturile din impozite sunt colectate prin intermediul a două servicii principale distincte - Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal. În plus, profesia recent liberalizată de executor judecătoresc/serviciul executorilor judecătorești, organizat anterior ca departament al Ministerului Justiției, este responsabil pentru colectarea veniturilor publice fiscale și nefiscale, inclusiv vânzarea forțată a bunurilor pe baza deciziilor instanței.

Alte elemente ale legislației MFP sunt: Legea privind finanțele publice locale (nr.397-XV din 16 octombrie 2003, cu modificări), Legea cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat (nr. 419-XVI din 22.12.2006), Legea privind achizițiile publice (nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007), Legea cu privire la contabilitate (nr. 113-XVI din 27 aprilie 2007), clasificarea bugetară aprobată prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 91/2008, legile anuale ale bugetului de stat, legile anuale ale BASS, legile anuale privind FAOAM.

Principala instituție care gestionează procesul de execuție bugetară este Trezoreria de Stat, înființată ca agenție independentă în cadrul MF, care este responsabilă pentru ținerea evidenței, administrarea Contului Unic Trezorerial, plata și controlul cheltuielilor, prognozarea și gestionarea mijloacelor bănești, raportarea și reglementarea metodologiei contabile. Trezoreria de Stat are o structură descentralizată, cu 38 de Trezorerii Teritoriale în toate UAT de nivel 2. Altă instituție relevantă implicată în execuția bugetului este Banca Națională a Moldovei (BNM), în care este deținut Contul Unic Trezorerial și care execută în cele din urmă operațiunile de plată.

³ Agenții precum Biroul Național de Statistică, Agenția Relații Funciare și Cadastru, etc.

⁴ Raion (sector)

⁵ Primării (orășenești și satești)

⁶ Acestea sunt: (i) Direcția finanțele în învățământ, cultură și știință; (ii) Direcția finanțele în ocrotirea sănătății și protecție socială; (iii) Direcția finanțele autorităților publice; (iv) Direcția finanțele justiției, ordinii publice, apărării și securității statului; (iv) Direcția finanțele economiei naționale, cheltuieli capitale și achiziții publice.

Direcția generală datoriei publice a MF este responsabilă pentru gestionarea și raportarea datoriei de stat.

Agenția Achiziții Publice, agenție independentă în cadrul Ministerului Finanțelor, este responsabilă pentru reglementarea, supravegherea, controlul și coordonarea inter-instituțională în domeniul achizițiilor publice.

Funcția de control a fost efectuată în mod tradițional în Republica Moldova de către Curtea de Conturi (CC) și de către Serviciul Control Financiar și Revizie (SCFR), care este o agenție centrală în cadrul MF. De fapt, activitățile au fost împărțite între Curtea de Conturi, care a controlat ministerele și UAT de nivelul 2, în timp ce SCFR a controlat agențiile și UAT de nivelul 1. În aprilie 2006, Curtea de Conturi a aprobat Planul său de Dezvoltare Strategică pentru perioada aprilie 2006 - decembrie 2010. În perioada 2006 - 2009, CC s-a transformat treptat dintr-o instituție de control extern la o Instituție Supremă de Audit, aceasta fiind o condiție în cadrul matricii de politici a UE. Noul temei juridic a fost creat în 2009 prin noua Lege privind Curtea de Conturi (5 decembrie 2008), care a fost elaborată cu sprijinul Oficiului Național de Audit din Suedia, oferind o bază pentru dezvoltarea în continuare a auditului extern în conformitate cu standardele INTOSAI. Modificările-cheie introduse de noua lege sunt trecerea de la controlul financiar extern la auditul regularității, care a fost efectuat pentru prima dată de CC în 2010 prin certificarea rapoartelor financiare ale Guvernului din anul 2009.

Funcția centrală de armonizare pentru audit intern și management și control financiar a fost transferată de la SCFR la MF în 2008, iar Direcția de armonizare a sistemului CFIP din MF a fost înființată ca UCA. Noua Lege privind controlul financiar public intern (nr. 229 din 23 septembrie 2010) va intra în vigoare la 26 noiembrie 2011.

Două subdiviziuni care sunt responsabile de coordonarea și managementul asistenței externe sunt:

- Direcția integrare europeană, relații internaționale și protocol a MF, a cărei responsabilități includ, de asemenea, fondurile UE și negocierea Acordului de Asociere UE-Moldova;
- Direcția politici, planificare strategică și asistență externă din cadrul Cancelariei de Stat, care are misiunea de a coordona asistența externă și este responsabilă pentru planificarea strategică.

2.3 Situația bugetară și fiscală

Sectorul administrației publice din Republica Moldova este format din toate unitățile administrației publice și din instituțiile care sunt controlate și finanțate în principal de către unitățile administrației publice. Administrația publică este definită ca incluzând guvernul central și administrațiile locale. Bugetul guvernului central include bugetul de stat (inclusiv fondurile speciale și mijloacele speciale, precum și proiectele finanțate din surse externe), Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS) și Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală (FAOAM).⁷

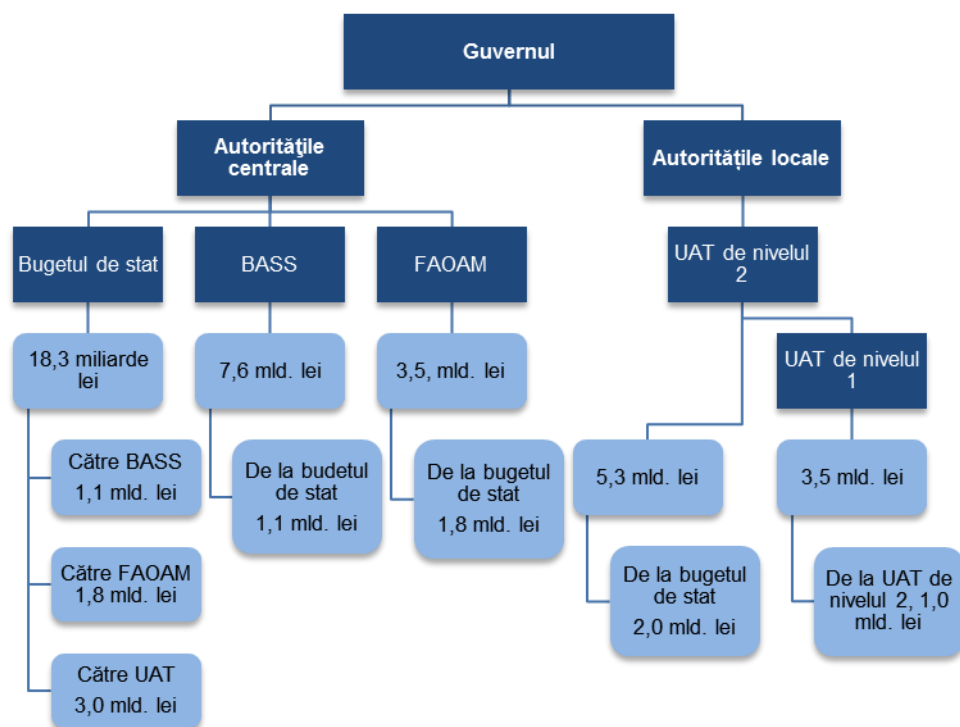
Bugetele administrațiilor locale includ fondurile speciale și mijloacele speciale, precum și proiectele finanțate din surse externe. Există două niveluri ale administrației publice locale în Republica Moldova: UAT de nivelul 1 includ primăriile (adică orașele și satele (comunele)) și UAT de nivelul 2 care includ raioanele, Municipiul Chișinău și Unitatea Teritorială Autonomă Găgăuzia. Diagrama 3 de mai jos ilustrează structura administrației publice din Republica Moldova, împreună cu alocările cumulate pentru anul fiscal 2009.

Cheltuielile administrației publice reprezintă în jur de 45% din PIB, în timp ce bugetul de stat reprezintă 28% din PIB. Bugetele fondului social și ale fondului de sănătate sunt de aproximativ 13% și 5% din PIB, inclusiv transferurile de la bugetul de stat, care în 2009 au reprezentat 15% din BASS și 50% din FAOAM.

Bugetele UAT de nivel 1 și de nivel 2 reprezintă aproximativ 11% din PIB. În 2009, aproximativ 35% din această sumă a fost planificată să fie finanțată prin transferuri fiscale orizontale ale bugetului de stat.

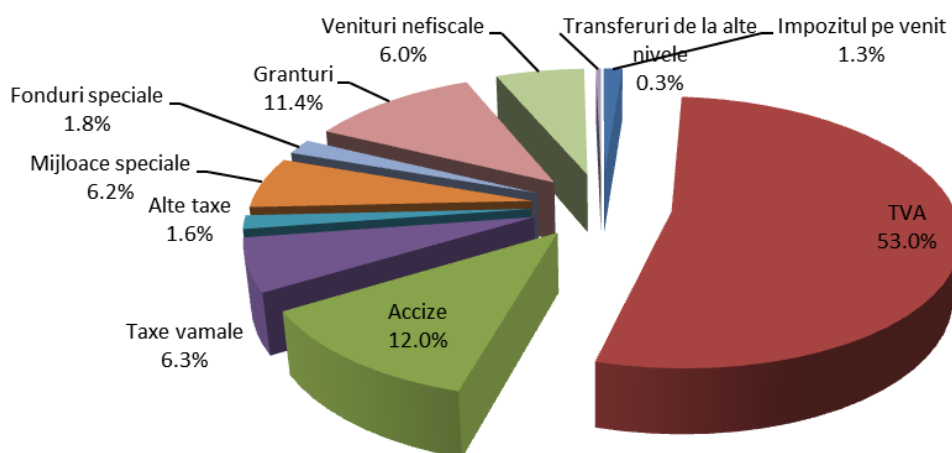
⁷ În conformitate cu Statistica Finanțelor Publice (GFS), capitolul C.2.28

Diagrama 3: Structura administrației publice cu alocările din anul 2009 (în miliarde lei).

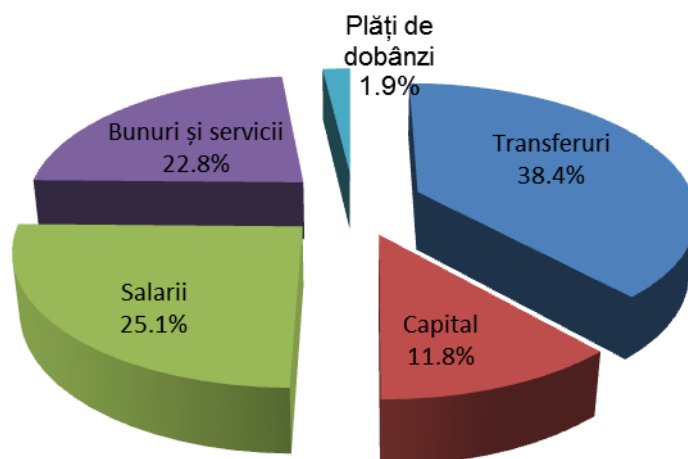


Principala sursă de venit pentru bugetul de stat a fost TVA-ul, accizele și taxele pe comerțul exterior ocupând locul al doilea și al treilea. Pe ansamblu, impozitele indirecte generează mai mult de 70% din veniturile curente, cum se poate observa în graficul de mai jos.

Diagrama 4: Structura veniturilor bugetului de stat pe 2010 (% din veniturile totale)



Pe partea de cheltuieli, cheltuielile curente reprezintă 88% din totalul cheltuielilor, transferurile fiind cel mai important element, urmat de salariile din sectorul public.

Diagrama 5: Structura cheltuielilor bugetului de stat pe 2010⁸ (% din cheltuielile totale)

Repartizarea funcțională a cheltuielilor bugetare este prezentată în tabelul 5. Aproximativ 40% din buget este alocat pentru sectoarele sociale largi (protecție socială, sănătate și educație), agricultura venind pe locul al doilea, cu aproximativ 5% din cheltuielile totale. Cheltuielile privind serviciul datoriei publice reprezintă, în linii mari, 4% din totalul cheltuielilor. Trebuie remarcat faptul că există o categorie importantă de cheltuieli, identificată ca "Activități și servicii neclasificate în altă parte", care variază între 20% și 22% din totalul cheltuielilor. Acest lucru se datorează în principal faptului că aici sunt incluse transferurile fiscale de la bugetul de stat pentru UAT (a se vedea, de asemenea, PI-2).

Tabelul 5: Repartizarea funcțională a cheltuielilor bugetare pentru 2008, 2009 și 2010

Grupele de clasificare funcțională ⁹		2008	% din total	2009	% din total	2010	% din total
01	Servicii publice generale	1,017.4	6.8	1,188.2	6.5	1,030.9	5.3
02	Activitatea externă	267.4	1.8	261.9	1.4	216.6	1.1
03	Apărarea națională	279.4	1.9	276.7	1.5	226.9	1.2
04	Sistemul judiciar	293.2	2.0	324.3	1.8	318.9	1.6
05	Ordinea publică și securitatea națională	984.9	6.6	1,365.6	7.5	1,033.4	5.3
06	Învățământ	1,580.8	10.6	1,875.3	10.2	1,898.1	9.8
07	Cercetări științifice și inovații	393.6	2.6	511.0	2.8	341.7	1.8
08	Cultura, sportul și tineretul	250.6	1.7	299.6	1.6	217.9	1.1
09	Asistența medicală:	2,083.3	14.0	2,676.5	14.6	2,486.4	12.8
10	Asistență și suport social	1,963.1	13.2	2,283.8	12.5	3,517.5	18.1
11	Agricultură, silvicultură, piscicultură și resursele acvatice	776.3	5.2	866.4	4.7	773.2	4.0
12	Protecția mediului, hidrometeorologie	110.1	0.7	109.5	0.6	201.0	1.0
13	Industria și construcții	25.3	0.2	28.1	0.2	18.4	0.1
14	Transport, gospodărirea drumurilor, comunicații și informatică	661.0	4.4	959.9	5.2	1,227.5	6.3
15	Servicii comunale și menținerea fondului locativ	258.6	1.7	417.7	2.3	281.3	1.4
16	Complexul energetic și combustibilul	172.0	1.2	74.9	0.4	136.9	0.7
17	Serviciul datoriei publice	652.7	4.4	782.5	4.3	791.3	4.1
18	Fondul de rezervă	49.1	0.3	60.1	0.3	53.6	0.3
19	Alte servicii legate de activități economice	162.6	1.1	151.9	0.8	332.7	1.7
20	Activități și servicii neclasificate economic	2,966.0	19.9	3,854.2	21.1	4,434.1	22.8
23	Creditarea netă	-66.0	-0.4	-59.5	-0.3	-83.8	-0.4
Total		14,881.4	100.0	18,308.6	100.0	19,454.5	100.0

Sursa: Legile privind bugetul de stat pe anii 2008, 2009 și 2010

⁸ Creditarea netă a reprezentat -0.3%.

⁹ Rețineți că acest tabel se referă la clasificarea funcțională a bugetului de stat așa cum este aprobat, fără gruparea anumitor elemente, așa cum se procedează pentru analiza CPRF în PI-1 și PI-2, și fără cheltuielile BASS și FAOAM.

Tabelul de mai jos descrie repartizarea funcțională a cheltuielilor bugetului de stat pentru anii analizați de această evaluare a CPRF.

Secțiunea care urmează prezintă principalele date fiscale și bugetare pentru perioada analizată în CPRF 2011. Tabelul 6 preia cifrele prezentate în raportul de țară al FMI din iulie 2011 și prezintă câteva elemente importante.

Tabelul 6: Bugetul general de stat, 2007-2010

	2007		2008		2009		2010	
	milioane lei	% din PIB	milioane lei	% din PIB	milioane lei	% din PIB	milioane lei	% din PIB
Total venituri și granturi	22,292	41.8	25,517	40.6	23,506	38.9	27,540	38.3
Venituri (fără granturi)	19,798	37.1	24,449	38.9	22,218	36.8	25,540	35.5
Venituri fiscale	18,171	34.1	21,030	33.4	19,325	32.0	22,261	31.0
Impozit pe profit	1,388	2.6	718	1.1	443	0.7	484	0.7
Impozit pe venit	1,329	2.5	1,480	2.4	1,465	2.4	1,545	2.1
TVA	7,587	14.2	9,097	14.5	7,596	12.6	9,146	12.7
Accize	1,392	2.6	1,574	2.5	1,540	2.5	2,074	2.9
Taxe pe comerțul exterior	900	1.7	1,150	1.8	905	1.5	1,080	1.5
Altele	368	0.7	424	0.7	414	0.7	459	0.6
Contribuții la asigurări sociale	4,366	8.2	5,430	8.6	5,587	9.2	5,985	8.3
Contribuții la fondul de sănătate	841	1.6	1,157	1.8	1,377	2.3	1,487	2.1
Venituri nefiscale	1,628	3.1	1,575	2.5	1,035	1.7	1,697	2.4
Venituri din fonduri speciale	1,524	2.9	1,844	2.9	1,858	3.1	1,583	2.2
Granturi	970	1.8	1,068	1.7	1,288	2.1	2,000	2.8
Suport bugetar	5	0.0	716	1.1	804	1.3	1,416	2.0
Proiecte	965	1.8	352	0.6	334	0.6	584	0.8
Total cheltuieli	22,416	42.0	26,147	41.6	27,343	45.2	29,326	40.8
Cheltuieli curente	18,467	34.6	21,693	34.5	24,367	40.3	25,986	36.2
Salarii	4,876	9.1	5,730	9.1	7,000	11.6	7,317	10.2
Bunuri și servicii	4,872	9.0	5,838	9.3	6,067	10.0	6,735	9.4
Plăți de dobânzi	619	1.2	733	1.2	843	1.4	558	0.8
Transferuri	8,191	15.4	8,875	14.1	10,156	16.8	11,082	15.4
Altele	0	0.0	517	0.8	302	0.5	295	0.4
Creditarea netă	-83	-0.2	36	0.1	-28	0.0	-90	-0.1
Cheltuieli de investiție	4,031	7.6	4,419	7.0	3,004	5.0	3,431	4.8
Soldul total (mijloace bănești)	-124	-0.2	-630	-1.0	-3,837	-6.3	-1,786	-2.5
Finanțare internă	-32	0.0	596	-0.9	1,607	2.9	-274	-0.6
Finanțare externă	156	0.3	34	-0.1	2,230	3.4	2,060	-2.9

Sursa: FMI - Rapoartele de țară nr. 08/320, septembrie 2008 și 11/200, iulie 2011.

Republica Moldova a fost destul de prudentă în politica sa fiscală, fapt reflectat și în această evaluare a CPRF din 2011 (a se vedea PI 1 - 3). Au existat temeri cu privire la dimensiunea relativă a sectorului educației și necesitatea de a îmbunătăți și a raționaliza cheltuielile publice generale, dar, pe ansamblu, Moldova a evitat excesele și a reușit să rămână pe o traiectorie sustenabilă din punct de vedere fiscal.

Perioada examinată de CPRF din 2011 a fost marcată de criza economică mondială, care a întrerupt de mai mulți ani consecutivi de creștere economică ridicată (vezi pct. 2.1) și a avut impact asupra finanțelor publice.

În 2008, stimulată de o rată ridicată de creștere economică, colectarea veniturilor a fost foarte bună, fapt care a încurajat Guvernul să crească cheltuielile globale. Deficitul fiscal global a crescut la 1% din PIB, comparativ cu un excedent de 0,3% în 2007 și 0,3% în 2006. Creșterea de bază a fost de natură tranzitorie, implicând cheltuieli curente obligatorii, legate în mare parte de achizițiile de bunuri și servicii. Salariile din sectorul public au rămas, în linii mari, la nivelul anului 2007. Guvernul a avut prudența să nu majoreze cheltuielile într-un mod care ar constitui o expansiune nesustenabilă fiscal. Această practică prudentă din trecut s-ar putea dovedi un element important în gestionarea eficientă a impactului fiscal al crizei economice globale din 2009.

Criza economică globală a afectat situația fiscală din Moldova pe parcursul anului 2009, dar Guvernul a fost capabil să combine acțiunile de ajustare fiscală, fără reducerea cheltuielilor de investiții și a cheltuielilor sociale de bază. Obiectivul pentru anul 2009 privind veniturile a fost ratat cu mai mult de 20%, dar cheltuielile au fost reduse cu mai puțin de 10%, odată cu creșterea salariilor din sectorul public, a pensiilor și transferurilor de asistență socială pentru a proteja cele mai sărace pătri ale societății. Deși o mare parte a creșterii cheltuielilor poate fi datorată anului pre-electoral 2009, nu există nici o îndoială că ea a adăugat un element contra-ciclic la contracția bruscă a PIB-ului cu 6% din 2009. Sursele interne de finanțare a bugetului s-au redus, fapt care a dus la o acumulare a restanțelor de cheltuieli în cursul anului, necesitând o mobilizare urgentă a resurselor din surse externe, inclusiv asistență extraordinară din partea UE (programul de asistență macro-financiară) și FMI (facilitatea extinsă de credit/Acordul Stand-by). Deficitul fiscal pentru 2009 a ajuns la -6,4% din PIB.

La sfârșitul anului 2009, Guvernul a adoptat un plan de consolidare fiscală împreună cu FMI și s-a axat pe raționalizarea salariilor și cheltuielilor pentru bunuri și servicii, precum și pe îmbunătățirea direcționării sistemelor de asistență socială.

Redresarea economică a avut un impact pozitiv imediat asupra colectării veniturilor deja la sfârșitul anului 2009. În 2010, nivelul de colectare a veniturilor a fost mai mare decât se preconizase, dar nu a dus la creșterea proporțională a cheltuielilor generale, chiar dacă transferurile sociale au crescut cu 50%. Guvernul a decis să utilizeze venituri suplimentare pentru a lichida restanțele acumulate pe parcursul anului 2009. Ca urmare, deficitul fiscal s-a redus la 2,5% din PIB.

Trebuie menționat faptul că până în anul 2008 bugetul general a înregistrat un *surplus de venituri* (adică un sold pozitiv de venituri, cu excepția subvențiilor și a cheltuielilor curente). Acest lucru înseamnă că Guvernul a fost în măsură să utilizeze granturi externe (inclusiv suport bugetar) pentru finanțarea bugetului de capital în scopul promovării creșterii și dezvoltării economice. Impactul fiscal al crizei economice din 2009 și deficitul veniturilor fiscale a creat un deficit de venituri de 2 miliarde lei în 2009 (sau 3,2% din PIB). Redresarea economiei și colectării impozitelor a îmbunătățit situația, deficitul de venituri fiind de 0,4 miliarde lei în 2010 (0,4% din PIB). În materie de asistență pentru dezvoltare finanțată de donatori, aceasta înseamnă că granturile externe și suportul bugetar direct au devenit din ce în ce mai importante pentru managementul fiscal în timpul crizei și în anii de după ea. Atunci când granturile externe sunt planificate pentru a finanța o parte din cheltuielile curente și obligatorii ale Guvernului, previzibilitatea granturilor de suport bugetar poate avea o importanță esențială. Cu regret, așa cum poate fi observat din evaluarea indicatorului de performanță D-1, previzibilitatea suportului bugetar a fost foarte redusă în Republica Moldova.

În prima jumătate a anului 2011 consolidarea fiscală a continuat și performanța veniturilor a rămas solidă. Se estimează că nivelul de colectare a veniturilor fiscale de către Guvern va fi aproape același ca în 2010 (37,8% din PIB), în timp ce cheltuielile totale vor fi puțin mai mici (39,7% din PIB, comparativ cu 40,8% în 2010). Această situație va reduce deficitul fiscal la 1,9% în 2011, de la 2,5% din PIB în 2010.

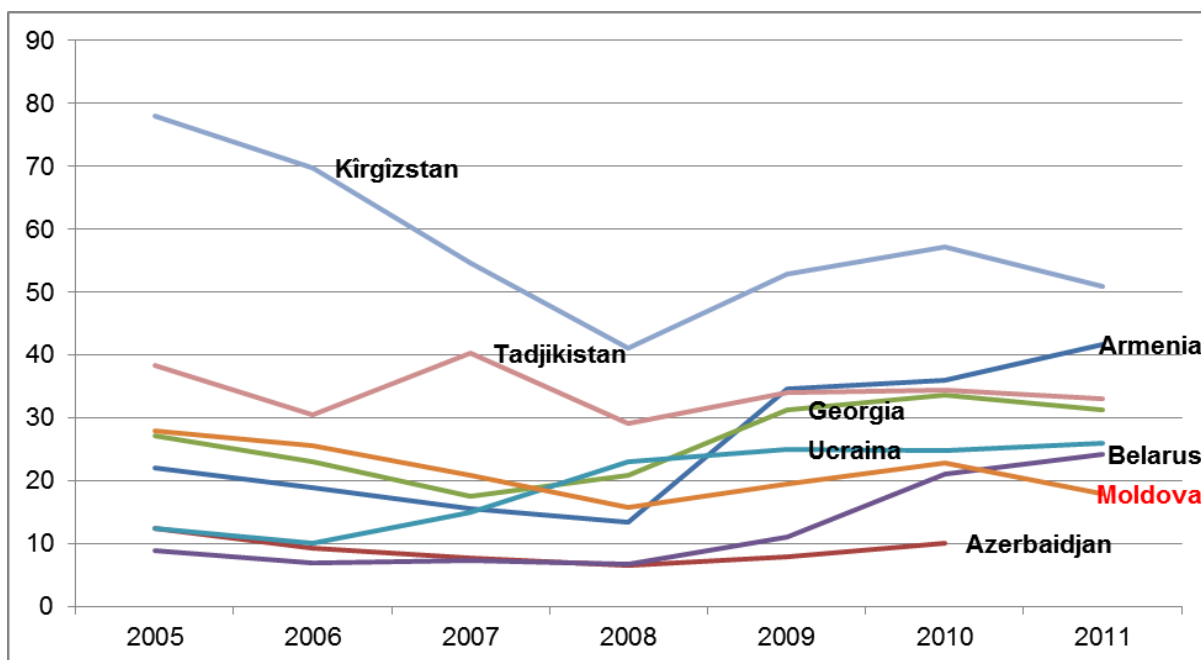
Conform raportului anual al Direcției generale datorii publice a MF,¹⁰ datoria publică și garantată public a crescut de la 14,1 miliarde lei (22,4% din PIB) în 2008 la 17,6 miliarde lei în 2009 (29,1% din PIB) și la 22,9 miliarde lei în 2010 (31,9% din PIB). Din aceasta, datoria administrației publice a fost de 11,7 miliarde lei în 2008 (18,7% din PIB), 14,7 miliarde lei în 2009 (24,4% din PIB) și 18,9 miliarde lei în 2010 (26,4% din PIB).

Gestionarea datoriei publice externe a Republicii Moldova a fost remarcabilă în ultimii patru ani, incluzând anul de criză 2009, după cum se poate observa în Diagrama 6. Aceasta a fost de 15,8% din PIB în 2008 și a crescut la doar 19,5% din PIB în 2009 și 22,8% în 2010. Se estimează că ea va constitui 17,9% în 2011.

Spre deosebire de alte țări ex-sovietice, datoria publică externă a Moldovei nu a crescut brusc ca urmare a crizei economice. Datoria publică externă a Republicii Moldova este în prezent una din cele mai mici dintre toate țările aflate în regiune și a fost stabilă în ultimii 6 ani, după cum se poate observa în diagrama 6.

¹⁰ <http://www.mf.gov.md/ro/publicdebt/debt/reports/>

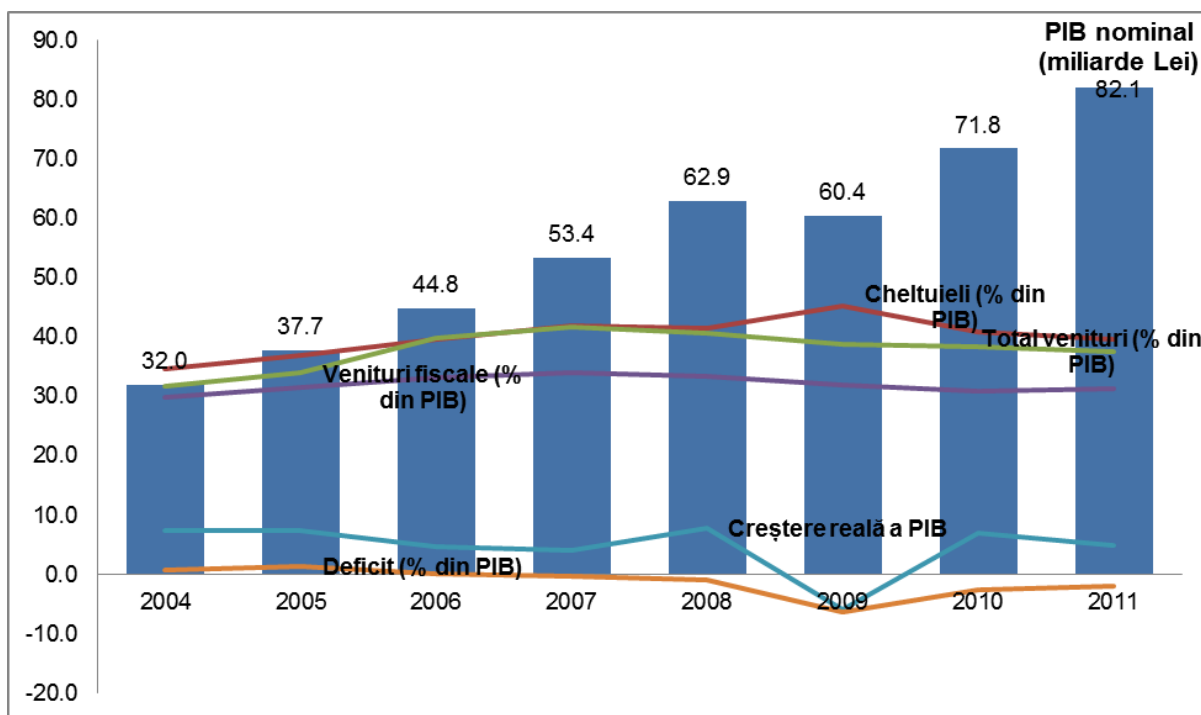
Diagrama 6: Republica Moldova și unele din țările ex-sovietice: datoria publică externă (% din PIB)



Sursa: Rapoarte de țară pentru țările respective, FMI, 2006 - 2011.

În concluzie, diagrama 7 oferă o prezentare generală a tendințelor macroeconomice și fiscale în perioada 2004-2011 și descrie gestionarea bugetară și fiscală, alături de contextul mai larg al performanței economice din Republica Moldova.

Diagrama 7: Principalele tendințe macroeconomice și fiscale, 2004-2011



Sursa: Rapoarte de țară, FMI, 2006 - 2011.

3 Evaluarea sistemelor, proceselor și instituțiilor de MFP

3.1 Credibilitatea bugetului

PI-1. Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		B
Dimensiunea	Cerințele minime	
Diferența dintre cheltuielile primare reale și cheltuielile primare din bugetul inițial aprobat (adică, cu excepția comisioanelor serviciului datoriei, dar și cu excepția cheltuielilor de proiect finanțate din surse externe).	În nu mai mult de un an din ultimii trei ani, cheltuielile real efectuate au deviat față de cheltuielile planificate în buget în sumă mai mare decât echivalentul a 10% din cheltuielile bugetate.	B

Analiza cuprinde bugetul autorităților centrale ale Republicii Moldova¹¹, care include date referitoare la totalul alocării și cheltuielile efective ale celor trei componente principale:

- Bugetul de stat, fără plata serviciului datoriei și cheltuielile de proiect finanțate de donatori;
- BASS - Bugetul asigurărilor sociale de stat, cu excepția transferurilor de la bugetul de stat, și;
- FAOAM - Fondurile Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală, cu excepția transferurilor de la bugetul de stat.

Tabelul de mai jos prezintă totalul cheltuielilor real efectuate în comparație cu alocările inițiale pentru anii 2008, 2009 și 2010.

Tabelul 7: Cheltuielile bugetului autorităților centrale real efectuate în comparație cu alocarea inițială (în milioane lei)

Anul	Alocarea inițială de la buget	Cheltuieli efective	Abatere (+/-)	Abatere (%)
2008	19,572.0	21,505.3	1,933.0	9.9
2009	24,295.7	22,840.0	-1,455.7	6.0
2010	24,496.4	24,877.6	381.2	1.6

Sursa: Legile bugetelor pe anii 2008, 2009 și 2010; Legile privind BASS și FAOAM pe 2008, 2009 și 2010; rapoarte de execuție a bugetului pe 2008, 2009 și 2010.

Datele relevă cheltuieli mai mari decât cele planificate în 2008 și 2010. Acest lucru s-a datorat creșterii economice mai mari decât cea prevăzută din 2008 și redresării economice mai rapide decât se aștepta din 2010. În cei doi ani s-a înregistrat un nivel de colectare a veniturilor mai mare decât cel planificat. În 2009, cheltuielile mai mici decât cele planificate s-au datorat, într-adevăr, impactului negativ al crizei economice asupra economiei Moldovei, ceea ce a dus la un nivel de colectare a veniturilor mai redus decât cel planificat (vezi PI-3).

Cheltuielile suplimentare din 2008 au fost alocate unor anumite sectoare (a se vedea PI-2) bazate, probabil, pe priorități de politici. Sectoarele care au obținut cele mai multe alocări suplimentare au fost agricultura (creștere de 57,4%) și transporturile (creștere de 78,8%), în timp ce cheltuielile efective din sectorul sănătății au fost nesemnificativ mai mici decât se prevăzuse, adică cu 0,5%. Legea Bugetului de Stat a fost modificată de două ori în timpul anului, la 3 iulie și 19 decembrie 2008, fapt care a autorizat creșterea alocărilor în sectoarele menționate mai sus. Existența unui amendament de buget la sfârșitul anului fiscal, cu alocări suplimentare efectuate post factum, sugerează că au fost efectuate cheltuieli efective sectoriale peste alocările inițiale și au fost necesare revizuirii ale planificării, pentru a

¹¹ NB: În Republica Moldova, bugetul guvernului central, în termenii GFS este Bugetul Public Național care, conform Legii nr. 847-XIII din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar, constă din bugetul de stat, Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS), Fondurile Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală (FAOAM) și bugetele unităților administrativ-teritoriale (UAT), care, la rândul lor, constă din bugetele UAT de nivel 2 (raioanele, Municipiul Chișinău și Regiunea Autonomă Găgăuzia) și de nivel 1 (primărie, adică orașe și sate).

obține autoritatea legală înainte de încheierea anului fiscal.

În 2009, toate sectoarele, cu excepția agriculturii, au trebuit să se stabilească cheltuieli mai mici decât cele planificate. Legea Bugetului de Stat a fost modificată de trei ori în timpul anului, iar Legea BASS tot de trei ori. Cea mai importantă revizuire a fost făcută la sfârșitul anului fiscal, pe 3 decembrie 2009, autorizând retrageri necesare pe seama unui nivel al colectării veniturilor mai redus decât cel planificat.

În 2010, cheltuielile în exces au fost doar de 1,6% față de bugetul inițial aprobat. Ca și în cazul anului 2008, principalul beneficiar al alocării cheltuielilor suplimentare a fost agricultura (creștere de 18,9% a cheltuielilor). Legea Bugetului de Stat a fost modificată de trei ori în timpul anului, la 30 iunie, 15 iulie și 1 octombrie. Revizuirile de la 15 iulie și 1 octombrie au avut ca obiect modificări ale redactării legii și schimbări minore în cheltuielile aparatului central al Președintelui. Principalul amendament reflectă creșterea nivelului de colectare a veniturilor, alocarea bugetară fiind introdusă pe 30 iunie.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

În medie, devierea cheltuielilor agregate este mai mică în perioada analizată decât în perioada examinată de evaluarea CPRF din 2008. Aceasta îmbunătățire poate fi atribuită angajamentului Guvernului față de un proces de consolidare fiscală. Supra-performața colectării veniturilor din anul 2008 nu a dus la o creștere proporțională a cheltuielilor și, ca urmare, deficitul fiscal general din 2008 a fost limitat la 630 milioane lei, sau la doar 1% din PIB¹².

În plus, din 2008, Trezoreria a introdus soldul zero¹³ pentru unitățile de cheltuieli, care a limitat în continuare tendința spre cheltuieli pentru următorii trei ani. Aceasta a reprezentat o parte dintr-o acțiune generală de introducere a Contului Unic Trezorerial, care urmărea să includă toate fondurile publice de la 1 ianuarie 2008.

Planificarea bugetară totală din ultimii trei ani a fost mai realistă decât în trecut. Veniturile și cheltuielile peste și/sau sub estimări au fost reduse la minimum. Această tendință este coroborată cu faptul că devierile dintre alocările din legile bugetului de stat din 2008, 2009 și 2011¹⁴ și plafoanele inițiale de cheltuieli definite în CCTM respective au fost considerabil mai mici decât în trecut (vezi PI-12).

Evoluții în 2011

Nu sunt evoluții deosebite în 2011.

PI-2. Structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		B+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Gradul de variație a componenței cheltuielilor pe parcursul ultimilor trei ani, excluzând elementele neprevăzute	În nici unul din ultimii trei ani, variația componenței cheltuielilor nu a depășit 10 puncte procentuale.	B
(ii) Valoarea medie a cheltuielilor atribuite efectiv situațiilor neprevăzute în ultimii trei ani	Valoarea cheltuielilor atribuite efectiv situațiilor neprevăzute a fost în medie mai mica de 3% față de bugetul inițial.	A

(i) Gradul de variație a componenței cheltuielilor pe parcursul ultimilor trei ani, excluzând elementele neprevăzute.

Analiza este realizată pe baza defalcării cheltuielilor bugetare ale guvernului central în funcție de sectorul (grupa generală) din clasificarea funcțională. Clasificarea funcțională a Republicii Moldova are 21 de grupe generale. Analiza noastră încorporează funcțiile "18-Reconstituirea Fondului de

¹² Raport de țară al FMI 11/200 din iulie 2011.

¹³ În conformitate cu acest proces, soldurile de numerar de la sfârșitul zilei din conturile unităților de consum sunt trecute în CUT, iar Trezoreria poate impune o limită de plată în numerar (pentru o unitate de consum dată) privind un anumit cont de tranzacție, care să permită monitorizarea adecvată. Aceasta înseamnă că dispozițiile de plată transmise de unitățile de consum vor fi acceptate până la o anumită limită stabilită de Trezorerie.

¹⁴ Deși CCTM 2010-2012 nu a fost aprobat în mod oficial, procesul s-a desfășurat într-o manieră ordonată și CCTM a fost complet elaborat.

rezervă” și ”23-Creditare netă”¹⁵ în cadrul funcției ”20-Activități și servicii care nu sunt atribuite altor grupe principale”, notată prescurtat ”Alte cheltuieli”. Aceasta se face și pentru a asigura coerența cu evaluarea din 2008¹⁶.

Tabelul 8: Cheltuielile bugetului de stat, defalcate în funcție de clasificarea funcțională, efectuate în comparație cu alocările inițiale (în milioane lei)

Grupa funcțională/generală		2008		2009		2010	
		Bugetul	Efectiv	Bugetul	Efectiv	Bugetul	Efectiv
01	Servicii publice generale	872.7	912.6	1,102.9	930.4	851.7	834.9
02	Activitatea externă	267.4	271.0	260.6	200.7	216.6	211
03	Apărarea națională	279.4	375.7	276.7	242.4	226.7	228.3
04	Sistemul judiciar	291.6	278.0	323.2	306.5	318.9	338.2
05	Ordinea publică și securitatea națională	984.9	1,176.7	1,365.6	1,280.3	1,031.9	1,044.3
06	Învățământ	1,489.6	1,709.5	1,818.8	1,712.5	1,874.0	1950.0
07	Cercetări științifice și inovații	393.6	394.8	511	353.8	341.7	357.1
08	Cultura, sportul și tineretul	247.6	327.8	299.7	287.6	217.9	231.9
09	Ocrotirea sănătății	3,133.3	3,118.8	4092.1	3,630.6	3,796.2	3,783.4
10	Asigurarea și asistența socială	7,277.8	7,352.1	8,762.7	8,678.4	9,477.5	9,790.3
11	Agricultură, silvicultură, piscicultură și resursele acvatice	573.4	902.3	696.6	853.2	545.9	649.2
12	Protecția mediului, hidrometeorologie	89.5	82.7	98.3	149.6	191.8	173.4
13	Industrie și construcții	25.3	17.9	28.1	21.2	18.4	18.2
14	Transport, gospodărirea drumurilor, comunicații și informatică	487.8	872.0	531.9	367.8	743.5	706.5
15	Servicii comunale și menținerea fondului locativ	145.2	34.6	227.1	18.0	19.6	5.6
16	Complexul energetic și combustibilul	10.4	119.0	6.2	20.1	2.7	0.1
19	Alte activități economice	92,9	140,4	91,3	77,5	78,2	73,3
20	Alte cheltuieli	2909,6	3419,0	3802,9	3709,4	4349,6	4291,9
Total cheltuieli		19,572.0	21,505.3	24,295.7	22,840.0	24,302.8	24,687.6
-	Combaterea calamităților naturale	0.0	0.0	0.0	0.0	193.6	190.0
Cheltuielile totale cu cheltuielile neprevăzute		19,572.0	21,505.3	24,295.7	22,840.0	24,496.4	24,877.6

Sursa: Legile bugetelor pe anii 2008, 2009 și 2010; Legile privind BASS și FAOM pe 2008, 2009 și 2010; rapoarte de execuție a bugetului pe 2008, 2009 și 2010.

Ca și în cazul PI-1, tabelul de mai sus prezintă cheltuielile bugetate și efective ale bugetului de stat, fără plata serviciului datoriei și cheltuielile de proiect finanțate de donatori, precum și ale bugetelor BASS și FAOM, excluzând transferurile de la bugetul de stat. Cheltuielile nete ale BASS sunt contabilizate în grupa ”10-Asigurarea și asistența socială”, iar cheltuielile nete ale FAOM se reflectă în grupa ”09-Ocrotirea sănătății”.

Tabelul 9: Variația absolută a componenței cheltuielilor pe parcursul ultimilor trei ani, excluzând elementele neprevăzute

Anul	Variația cheltuielilor totale (%)	Variația componenței cheltuielilor, PI-2 (%)
2008	11.4	11.8
2009	7.8	7.5
2010	3.0	2.7

Tabelul de mai sus arată că varianța absolută a cheltuielilor (suma devierii absolute, în comparație cu

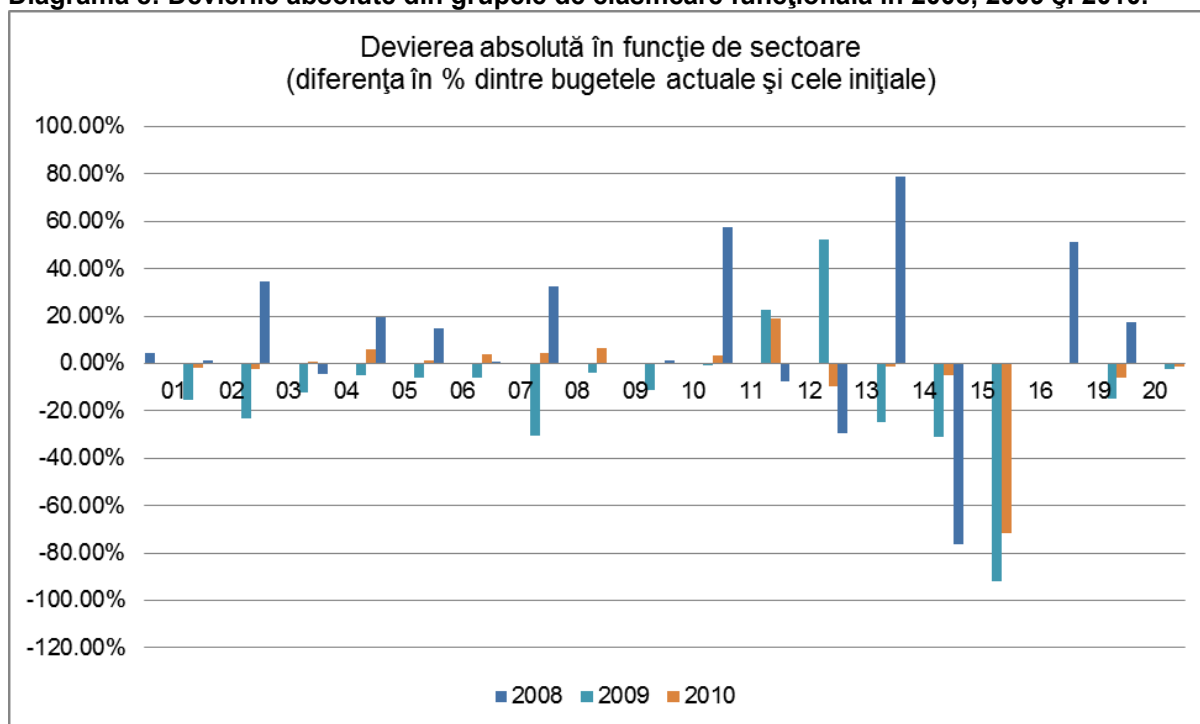
¹⁵ NB: grupele 21 și 22 nu există în clasificarea funcțională. A se vedea PI-5 pentru mai multe detalii.

¹⁶ Analiza variației componenței cheltuielilor a fost efectuată pe baza clasificării funcționale a Republicii Moldova, pentru a asigura coerența cu evaluările anterioare CPRF. Totuși, există rezerve cu privire la valoarea analitică a comparațiilor făcute pe baza funcțiilor extinse. Există opinii (cel puțin îndrumările emise de CPRF) că o analiză pe baza clasificării organizatorice /administrative ar fi mult mai utilă în înțelegerea naturii variației cheltuielilor de la bugetul planificat, deoarece aceasta ar reflecta gestionarea bugetului și ar permite o analiză pe baza centrelor de responsabilitate / cost ale bugetului.

alocările bugetare inițiale¹⁷) a fost mai mare în 2008 și 2009 decât în 2010.

În mod similar, variația componenței cheltuielilor a depășit în mod substanțial devierea totală a cheltuielilor primare în 2008 și 2009. Aceasta a fost, însă, mult mai redusă în 2010, tot ca urmare a devierii foarte reduse a cheltuielilor totale efective față de alocările bugetare totale, precum și a devierilor absolute mai reduse din principalele sectoare (funcții) de cheltuieli. Variația componenței cheltuielilor a fost atribuită în principal creșterii cheltuielilor pentru agricultură din cursul anului și reducerii drastice a cheltuielilor de capital legate de transporturi, ca urmare a crizei economice. Diagrama de mai jos ilustrează devierea absolută în funcție de grupa de clasificare funcțională pentru cei trei ani analizați.

Diagrama 8: Devierile absolute din grupele de clasificare funcțională în 2008, 2009 și 2010.



*Grupa 16 este eliminată din diagramă, din cauza ponderii foarte scăzute în totalul cheltuielilor efective (0,5%) și a devierii absolute extrem de mari (1044%) din 2008, cauzată de creșterea bruscă a cheltuielilor datorită creșterii însemnate a prețurilor pentru energie termică din timpul anului.

Sursa: Legile bugetelor pe anii 2008, 2009 și 2010; Legile privind BASS și FAOM pe 2008, 2009 și 2010; rapoarte de execuție a bugetului pe 2008, 2009 și 2010.

(ii) Valoarea medie a cheltuielilor atribuite efectiv situațiilor neprevăzute în ultimii trei ani

Până la bugetul de stat pentru anul 2010, sistemul de clasificare al Republicii Moldova nu prevedea un articol de cheltuieli separat pentru evenimente neprevăzute. În 2008 și 2009 nu au existat cheltuieli care să poată fi clar identificate ca fonduri alocate pentru situații neprevăzute. În 2010, bugetul de stat a alocat fonduri în cadrul elementului de clasificare administrativă 207 pentru situații de urgență, cum ar fi dezastrele naturale, aceste fonduri fiind folosite efectiv pentru atenuarea pagubelor provocate de inundații. Ponderea acestui fond de intervenție a fost de doar 0,3% din cheltuielile totale planificate în 2010.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Variația componenței cheltuielilor în toți cei trei ani analizați a fost substanțial mai mare decât în 2005, 2006 și 2007, ani examinați de CPRF 2008. Acest lucru se datorează în principal creșterii continue și importante a alocărilor pentru agricultură din timpul anului. Și alte sectoare au cunoscut variații considerabile, dar nu au evidențiat tendințe definitive de creștere. De exemplu, în 2008, cheltuielile pentru transporturi au crescut substanțial în cursul anului, în timp ce în 2009 au scăzut substanțial. În

¹⁷ Aceasta este diferită față de PI-1, care examinează devierea negativă și/sau pozitivă a cheltuielilor reale față de alocările bugetare.

ciuda variațiilor crescute ale componenței cheltuielilor, Guvernul a fost în măsură să mențină limitele bugetare generale dificile și disciplina relativă din cadrul consolidării fiscale, așa cum se arată în PI-1.

Evoluții în 2011

Nu sunt evoluții deosebite în 2011.

PI-3. Total venituri colectate în comparație cu bugetul inițial aprobat.

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		B
Dimensiunea	Cerințele minime	
Venituri interne reale în comparație cu veniturile interne din bugetul inițial aprobat.	Veniturile interne real colectate au fost între 94% și 112% din veniturile interne prognozate în cel puțin doi ani din ultimii trei ani.	B

Veniturile totale atribuite la *bugetul guvernului central*, care se referă la următoarele surse de venituri:

- Veniturile bugetului de stat, cu excepția granturilor;
- Granturi;
- Veniturile BASS - Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat, cu excepția transferurilor de la bugetul de stat, și;
- Veniturile FAOAM - Fondurile Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală, cu excepția transferurilor de la bugetul de stat.

Tabelul de mai jos prezintă totalul veniturilor interne real colectate în comparație cu alocările inițiale pentru anii 2008, 2009 și 2010. Analiza și evaluarea acestui indicator se efectuează excluzând granturile.

Tabelul 10: Veniturile real colectate ale bugetului guvernului central în comparație cu prevederile inițiale (în milioane lei)

	2008			2009			2010		
	Bugetul	Real	Devieri (%)	Bugetul	Real	Devieri (%)	Bugetul	Real	Devieri (%)
(1) Total bugetul de stat, inclusiv granturi	14,658.0	15,977.5	109.0	17,734.9	13,833.0	78.0	15,318.0	17,167.7	112.1
(2) Granturi	1,175.1	1,068.2	90.9	1,329.2	1,287.9	96.9	2,067.0	1,954.9	94.6
(3) Bugetul de stat, fără granturi (1-2)	13,482.9	14,909.3	110.6	16,405.7	12,545.1	76.5	13,251.0	15,212.8	114.8
(4) BASS	5,299.5	5,460.6	103.0	6,450.3	5,613.2	87.0	5,735.4	5,989.7	104.4
(5) FAOAM	1,169.1	1,211.1	103.6	1,650.7	1,422.1	86.2	1,457.1	1,497.9	102.8
(6) Total venituri interne (3+4+5)	19,951.5	21,581.0	108.2	24,506.7	19,580.4	79.9	20,443.5	22,700.4	111.0

Sursa: *Legile bugetelor pe anii 2008, 2009 și 2010; Legile privind BASS și FAOAM pe 2008, 2009 și 2010; rapoarte de execuție a bugetului pe 2008, 2009 și 2010.*

Spre deosebire de perioada analizată în cadrul CPRF din 2008, în timpul căreia colectarea veniturilor a respectat foarte mult alocarea, perioada analizată în CPRF 2011 a fost caracterizată de volatilitate. Aceasta este atribuită în mare măsură impactului crizei economice asupra creșterii economice.

În anul 2008, supra-performanța colectării veniturilor a continuat, ca urmare a unei creșteri a PIB-ului mai mare decât cea proiectată de 7,8%. În schimb, în 2009, contracția cu 6,0% a PIB-ului, comparativ cu o creștere de 7% prognozată în buget, a condus la o sub-performanță dramatică a colectării veniturilor. În 2010, redresarea economică a fost mai rapidă decât se aștepta și creșterea reală a PIB-ului a fost de 6,9%, comparativ cu cea proiectată de 2,5%, rezultând un nivel de colectare a veniturilor mai mare cu 11% decât cel planificat.

Principala sursă de venit în toți cei trei ani analizați a fost TVA-ul care, în medie, a reprezentat 60% din veniturile bugetului de stat (13% din PIB). În total, impozitele indirecte (TVA, accize și taxe de comerț exterior) au reprezentat, în medie, 75% din veniturile bugetului de stat. Cu toate acestea, ratele accizelor au fost mai scăzute decât în țările vecine și cele aflate la același nivel economic, TVA-ul rămânând principala bază de impozitare.

În 2008, impozitul pe profitul reinvestit pentru întreprinderi a fost anulat, ca parte a unei politici de stimulare inițiată de Guvern. Există planuri pentru reintroducerea acestuia începând cu 2012, la o rată

de 12%, fiind de așteptat o creștere a veniturilor la buget de până la 1,1% din PIB.¹⁸

În 2008, toate sectoarele principale, cu mici excepții, au avut de câștigat de pe urma supra-performanței colectării veniturilor în ceea ce privește creșterea cheltuielilor. Însă în 2009, toate sectoarele principale, cu excepția agriculturii, au fost obligate să-și reducă cheltuielile. Acestea fiind spuse, sub-performanța de aproape 20% în colectarea veniturilor a fost compensată de o reducere totală de numai 6% a cheltuielilor, care a dus, inevitabil, la o creștere importantă a deficitului fiscal global, de la 1% din PIB (în 2008) la 6,3% din PIB. În 2010, deși nivelul colectării veniturilor a fost depășit cu 11%, creșterea totală a cheltuielilor în timpul anului a fost de 1,6%, dezvăluind o politică fiscală mai prudentă a Guvernului. Ca urmare, deficitul fiscal global a fost readus la 2,5% din PIB.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

În 2008 s-a utilizat metodologia veche pentru a evalua acest indicator. În cazul în care pentru anii analizați de CPRF 2008 s-ar aplica noua metodologie, scorul acordat ar fi "C", din cauza supra-performanței clare a alocării veniturilor în 2005 și 2007. Prin urmare, scorul "B" din evaluarea CPRF 2011 constituie o îmbunătățire în performanța generală a politicii și administrării veniturilor.

Evoluții în 2011

Din 2012, Guvernul intenționează să inițieze o reformă cuprinzătoare a politicii fiscale, pentru a consolida bazele de venituri și a introduce un sistem de administrare fiscală mai eficient și favorabil afacerilor. Acest proces include reintroducerea impozitului pe profit pentru întreprinderi, cu o rată scăzută dar o bază de impozitare largă, creșterea ratelor accizelor, pentru a le apropia de cele din țările vecine, precum și reforme în administrația fiscală.

PI-4. Soldul și monitorizarea restanțelor la efectuarea plăților.

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Suma restanțelor la efectuarea plăților (ca procent din total cheltuieli efective pentru anul fiscal respectiv) și toate schimbările recente ale sumei totale.	Suma restanțelor este mică (adică mai mică de 2% din total cheltuieli).	A
(ii) Disponibilitatea datelor pentru monitorizarea sumei restanțelor la efectuarea plăților.	Informații de încredere și complete privind sumele restanțelor sunt generate cu ajutorul procedurilor de rutină, cel puțin la sfârșitul fiecărui an fiscal (și includ profilul vechimii restanțelor).	A

(i) Suma restanțelor la efectuarea plăților (ca procent din total cheltuieli efective pentru anul fiscal respectiv) și toate schimbările recente ale sumei totale.

Analiza se referă la suma restanțelor de la sfârșitul fiecăruia dintre anii examinați în cadrul CPRF din 2011: 2008, 2009 și 2010. Ordinul MF nr. 21 din 18 februarie 2005 constituie baza de reglementare pentru definirea restanțelor. Definirea și contabilizarea restanțelor în Republica Moldova respectă, în mare măsură, practicile acceptate pe plan internațional, conform cărora o creanță va fi considerată restanță dacă plata nu a fost efectuată în termen de 30 de zile de la primirea de către Guvern a facturii/creanței de la un furnizor.

Analiza include numai restanțele către furnizorii finali de bunuri și servicii și beneficiarii finali. Aceasta include restanțele generate de către bugetul guvernului central, inclusiv BASS și FAOM, definite ca "restanțe externe". Restanțele de la bugetul de stat către cele două fonduri sunt excluse din calculul acestui indicator și sunt definite ca "restanțe interne".

Tabelul de mai jos prezintă suma restanțelor Bugetului de Stat, BASS și FAOM:

Tabelul 11: Suma restanțelor în 2008, 2009 și 2010 (în mil. lei)

Clasificarea restanțelor	2008	2009	2010
Total cheltuieli ale bugetului de stat	14.998,0	15.586,7	17.233,3
Transferuri către BASS și FAOM	2.379,8	3.413,5	4.352,9

¹⁸ FMI – raport de țară 11/200 din iulie 2011.

Clasificarea restanțelor	2008	2009	2010
<i>Restanțe către BASS și FAOAM (interne)</i>	3,3	0,4	1,4
<i>Alte restanțe (externe)</i>	43,8	272,0	137,4
Total cheltuieli ale BASS	6.315,1	7.607,2	8.629,3
<i>Restanțe ale BASS (externe)</i>	35,9	50,2	65,4
Total cheltuieli ale FAOAM	2.572,0	3.071,0	3.367,8
<i>Restanțe ale FAOAM (externe)</i>	17,3	10,6	0,0
Total cheltuieli¹⁹	21.505,3	22.840,0	24.877,6
Total restanțe	97,0	332,8	202,8
Restanțe/Total cheltuieli (%)	0,4	1,5	0,8

Sursa: Legile bugetelor pe anii 2008, 2009 și 2010; Legile privind BASS și FAOAM pe 2008, 2009 și 2010; rapoarte de execuție a bugetului pe 2008, 2009 și 2010.

În 2008 și 2010, restanțele externe au fost de sub 1% din cheltuielile totale, în timp ce în 2009 au ajuns la 1,5%. Acest lucru se explică prin nivelul de colectare a veniturilor mult mai scăzut decât cel planificat (vezi PI-3), care a dus la deficite acute de numerar în timpul și la sfârșitul anului. În pofida dificultăților întâmpinate în atenuarea impactului crizei economice asupra administrării fiscale, în nici unul dintre anii analizați restanțele externe nu au trecut de 2% din totalul cheltuielilor. Nu a avut loc nici o acumulare de restanțe privind datoria publică.

Cu toate acestea, lipsa unui sistem dedicat de management a angajamentelor de cheltuieli presupune un control al cheltuielilor care se bazează pe sistemul existent de control al angajamentelor, pus în aplicare de către Trezorerie (vezi PI-16 și PI-20). Există întotdeauna riscul iminent al restanțelor ascunse, care ar fi redus doar odată cu introducerea unui sistem complet de management a angajamentelor.

(ii) Disponibilitatea datelor pentru monitorizarea sumei restanțelor la efectuarea plăților.

Informațiile privind suma restanțelor sunt obținute din raportul de execuție a bugetului de stat. Forma și conținutul datelor sunt stabilite prin formularul 2.1 CNAS aprobat prin Ordinul MF nr. 97 din 28 noiembrie 2005 și formularul 2 CNAM aprobat prin Ordinul MF nr. 29 din 29 februarie 2008.

Pentru perioada analizată de această evaluare CPRF, informațiile au fost incluse în:

- Raportul privind execuția bugetului de stat pe anul 2008 - Formularul nr. 14, aprobat prin Ordinul MF nr. 15 din 13 februarie 2009;
- Raportul privind execuția bugetului de stat pe anul 2009 - Formularul nr. 14, aprobat prin Ordinul MF nr. 24 din 16 februarie 2010;
- Raportul privind execuția bugetului de stat pe anul 2010 - Formularul nr. 8, aprobat prin Ordinul MF nr. 16 din 11 februarie 2011.

Informațiile privind execuția bugetului, inclusiv restanțele, sunt publicate lunar pe site-ul MF²⁰. Rapoartele anuale sunt, de asemenea, disponibile atât pe site-ul MF, cât și în Monitorul Oficial.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu au avut loc modificări substanțiale între perioada analizată de CPRF 2008 și cea analizată de CPRF 2011, cu excepția unor îmbunătățiri minore în monitorizarea restanțelor. Acestea sunt legate de modelele stabilite de Ministerul Finanțelor în 2008 pentru raportarea restanțelor FAOAM.

Evoluții în 2011

Există dovezi ale sporirii restanțelor unor entități publice, altele decât nivelurile administrației publice centrale, care nu sunt cuprinse în acest indicator. Acest fapt a constituit un motiv de preocupare, evidențiat în cadrul reuniunilor cu FMI. Principala sursă a restanțelor la nivelul administrației publice locale este întârzierea plăților pentru încălzire către Întreprinderea Municipală *Termocom* de către

¹⁹ NB: Restanțele raportate sunt supraevaluate, din cauza modului de raportare a pasivelor în rapoartele anuale de execuție a bugetului de stat. Acest lucru se datorează faptului că o parte din ceea ce este atribuit ca restanțe include cheltuielile din luna decembrie pentru salarii, contribuții sociale și achiziții publice de bunuri și servicii ale BASS și FAOAM, care sunt de obicei plătite la mijlocul lunii ianuarie, după închiderea conturilor anului fiscal. Prin urmare, deși în mod oficial au fost înregistrate ca restanțe, sumele de 21,8 milioane lei în 2008, 15,8 milioane lei în 2009 și 5,1 milioane lei în 2010 au reprezentat plăți ale BASS și FAOAM efectuate în termen de 30 de zile de la scadență. Aceste sume nu se consideră restanțe și trebuie să se scadă din cifra totală a BASS și FAOAM raportată ca restanțe.

²⁰ <http://www.mf.gov.md/ro/raportinfo/budget/state/month/Cumulativ2010/>

Primăria Municipiului Chișinău, care se ridică la 0,1% din PIB. În 2010 și 2011, Guvernul și Municipiul Chișinău au întreprins măsuri pentru a minimiza riscul de generare a restanțelor cvasi-fiscale în sectorul energetic. Aceste măsuri au inclus semnarea unui memorandum de înțelegere, care a instituit un mecanism de asigurare a efectuării la timp a plăților între toate părțile implicate și de eliminare a tuturor restanțelor curente înainte de începerea viitorului sezon de încălzire²¹.

3.2 Transparență și complexitate

PI-5. Clasificarea bugetului

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		B
Dimensiunea	Cerințele minime	
Sistemul de clasificare utilizat pentru formularea, executarea și raportarea asupra bugetului guvernului central.	Formularea și executarea bugetului se bazează pe clasificarea administrativă, economică și funcțională (utilizând cel puțin cele 10 funcții principale COFOG), utilizând standardele GFS/COFOG sau un standard care poate produce documentație uniformă conform acelor standarde.	B

Clasificarea bugetară este prevăzută în articolul 7 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (LSBPB - nr. 847-XIII din 24 mai 1996, cu modificările ulterioare), având următoarele categorii:

- Clasificarea funcțională - aceasta include 21 de grupe la nivelul 1 și 117 grupe la nivelul 2. Deși clasificarea funcțională nu este întru totul conformă cu COFOG, este consistentă cu COFOG și un tabel de conversie între clasificarea existentă și COFOG este produs regulat pentru raportarea către FMI. Evaluatorii au avut oportunitatea de a verifica că acest tabel de conversie a fost utilizat în toți cei trei ani supuși evaluării în cadrul exercițiului CPRF din 2011 prin examinarea comunicării formale dintre MF și FMI. Clasificarea existentă într-adevăr cuprinde cel puțin 10 funcții COFOG și oferă un cadru analitic rezonabil de alocare a resurselor pe sectoare.
- Clasificarea organizațională - aceasta urmează structura administrativă predominantă a bugetului în ceea ce privește instituțiile, agențiile și întreprinderile.
- Clasificarea economică - aceasta se bazează în prezent pe GFS 1986.
- Clasificarea veniturilor - aceasta se bazează pe legislația și reglementările care determină sursele specifice de venituri.

Detaliile efective ale celor patru clasificări sunt specificate în Ordinul MF nr. 91 din 20 octombrie 2008 privind clasificarea bugetară (cu modificările ulterioare). Ordinul mai include și o clasificare a programelor (cu 19 programe și 85 de sub-programe), care acoperă sectoarele pilot testate pentru o posibilă viitoare aplicare a unei forme de buget pe programe.

În ceea ce privește clasificarea organizațională, se observă că unitățile subordonate unui anumit minister²² sunt, de regulă, încorporate în bugetele ministerelor.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu există diferențe majore între perioada analizată de CPRF 2008 și cea analizată de CPRF 2011. Diferența de scor reflectă o "reetalonare" a scorului în evaluarea din 2008, în scopul de a reflecta mai bine faptul că sistemul tradițional a inclus într-adevăr elementele de bază ale unei clasificări administrative, economice și funcționale impuse de criteriul relevant al CPRF. Totuși, MF a efectuat deja un volum mare de muncă din 2008, fiind ajutat de Proiectul MFP condus de Banca Mondială. Această muncă a culminat cu elaborarea unui nou sistem de clasificare bugetară și a planului de conturi unic/unificat pentru sectorul public, bazat pe GFS 2001. Clasificarea economică și cea funcțională au fost testate în perioada 2009-2010 și un nou ordin al ministrului a decis implementarea lor din 2013 - a se vedea mai jos.

Noul sistem presupune că *clasificarea economică* va înregistra toate fluxurile și tranzacțiile de venituri, cheltuieli, active și pasive în cadrul analitic al GFS 2001. Astfel, MF va fi în măsură să ofere informații

²¹ FMI - Raport de țară N 11/200, iulie 2011.

²² De exemplu, instituțiile de îngrijire rezidențială cunoscute sub numele de internate, în cazul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei.

fiscale fiabile, aplicând contabilitatea de casă (sistemul va găzdui și informații în baza metodei de angajamente) pentru administrația publică, în conformitate cu standardele internaționale. *Clasificarea funcțională* va rămâne o dimensiune independentă a clasificării bugetare, fiind dezvoltată în conformitate cu cadrul COFOG. Nivelurile doi și trei sunt legate de programe și sub-programe (activități).

Evoluții în 2011

MF a finalizat și aprobat recent (Ordinul nr. 32 din 30 martie 2011) o nouă clasificare bugetară și orientări metodologice. Atunci când va fi implementat, noul sistem de clasificare bugetară va include următoarele:

- Clasificarea organizațională - urmând structura administrativă a Guvernului;
- Clasificarea funcțională - 10 grupe de niveluri 1 și 2, conforme cu COFOG;
- Clasificarea economică - bazată pe GFS 2001;
- Clasificarea programelor - cu 47 de programe, 202 sub-programe și 426 de activități;
- Clasificarea surselor bugetare.

Noul sistem depinde foarte mult de implementarea Sistemului Informațional de Management Financiar, care este în prezent în curs de elaborare. Echipa CPRF a fost informată pe parcursul evaluării că SIMF și planul de conturi unificat urmau să fie introduse în anul fiscal 2013. Cu toate acestea, se remarcă faptul că existau preocupări (inclusiv cele exprimate de recentul Aide Memoire al FMI/Centrul de Excelență în Finanțe (CEF) în ianuarie 2011) că posibilele întârzieri în implementarea SIMF pot afecta gestiunea financiară. Într-adevăr, echipa de evaluare a fost informată în etapa finală a acestei evaluări a CPRF că noul sistem nu va fi lansat la data planificată. Există multiple dovezi din întreaga lume cu privire la întârzieri prelungite și alte disfuncții ale SIMF care ar trebui să fie luate în considerare. Prin urmare, ar trebui pregătit un plan de intervenție, având în vedere întârzierile. Reprezentanții MF au exprimat opinii similare, dar la etapa evaluării nu exista nici o discuție despre planificarea de urgență.

PI-6. Complexitatea informației incluse în documentația bugetară.

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
Ponderea celor nouă informații de bază în cel mai recent document bugetar emis de către guvernul central.	Documentația bugetară recentă îndeplinește 8 din cele 9 criterii de informație.	A

Principalul document al bugetului anual prezentat Parlamentului și adoptat de acesta este bugetul de stat (procesele de pregătire, lectură și alocare sunt descrise în PI-11 și PI-27).

Bugetul Republicii Moldova este unitar, cu aspecte legate de delegare și deconcentrare. Bugetul Public Național²³ constă din bugetul de stat, Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS), Fondurile Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală (FAOAM) și bugetele unităților administrativ-teritoriale (UAT), care, la rândul lor, constă din bugetele UAT de nivel 2 (raioanele, Municipiul Chișinău și Regiunea Autonomă Găgăuzia) și de nivel 1 (primărie, adică orașe și sate).

Scopul, procesul și conținutul bugetului anual (precum și ale CCTM) sunt descrise în articolele 14-24 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847-XIII din 24 mai 1996, cu modificările ulterioare). În conformitate cu articolul 24, proiectul de buget trebuie să cuprindă anexele care includ veniturile și cheltuielile estimate pentru anul bugetar viitor, precum și date suplimentare solicitate de legea bugetului anual. În plus, o notă explicativă trebuie să includă previziunile veniturilor și cheltuielilor, precum și estimări bazate pe strategia de dezvoltare economică și socială, politicile bugetare și fiscale, strategiile datoriei de stat, strategiile de sprijin financiar și strategia relației dintre bugetul de stat și bugetele unităților administrativ-teritoriale (UAT).

Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) al Guvernului, cu un orizont de trei ani, este prezentat pentru informare în fața Parlamentului. CCTM este o estimare a resurselor totale disponibile sectoarelor și UAT, pe baza estimărilor de cost prezentate de ministerele de ramură, agenții și autorități locale, echilibrate față de parametrii macroeconomici și previziunile fiscale dominante.

²³ Acesta corespunde în linii mari definiției GFS a bugetului general al guvernului.

CCTM inițiază procesul bugetar anual și oferă constrângerea bugetară dificilă pentru fiecare instituție bugetară.

Informațiile incluse în bugetul de stat și CCTM sunt descrise mai jos.

Elemente	Bugetul de stat	CCTM
1. Presupuneri macro-economice, inclusiv cel puțin estimările creșterii generale, inflației și ratei de schimb.	Da	Da
2. Deficitul fiscal, definit conform GFS sau altui standard internațional recunoscut.	Da	Da
3. Finanțarea deficitului, cu descrierea componentei presupuse.	Da	Da
4. Suma datoriilor, inclusiv detalii cel puțin pentru începutul anului curent.	Da	Da
5. Activele financiare, inclusiv detalii cel puțin pentru începutul anului curent.	Parțial	Nu
6. Bugetul efectiv al anului precedent, prezentat în același format ca și propunerea de buget.	Da	Da
7. Bugetul anului curent (fie bugetul revizuit sau rezultatele estimate), prezentat în același format ca și propunerea de buget.	Da	Da
8. Informații sumarizate atât pentru venituri, cât și pentru cheltuieli, conform principalelor capitole ale clasificării utilizate (ref. PI-5), inclusiv date pentru anul curent și cel precedent.	Da	Da
9. Explicații ale implicațiilor asupra bugetului ale noilor inițiative de politici, cu estimări ale impactului asupra bugetului a tuturor schimbărilor majore ale politicii în domeniul veniturilor și/sau schimbărilor majore în programele de cheltuieli.	Da	Da

După cum arată tabelul, proiectul bugetului de stat include opt din cele nouă criterii cerute de cadrul de evaluare. Informațiile privind activele financiare nu par să fie la dispoziția Parlamentului la momentul revizuirii proiectului de buget (și nici printr-un alt raport regulat și oficial). Conform MF, activele financiare sunt incluse în rapoartele de execuție a bugetului, dar există o întrebare deschisă privind ceea ce se înțelege cu adevărat prin activ financiar în contextul Republicii Moldova.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu s-a produs nici o schimbare majoră de la evaluarea CPRF din 2008.

Evoluții în 2011

Conform MF, noul SIMF (sprijinit de Proiectul MFP condus de Banca Mondială și aflat în derulare), intenționează să includă un modul care va permite pregătirea de rapoarte privind activele financiare.

PI-7. Nivelul operațiunilor guvernamentale neraportate.

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Nivelul cheltuielilor extrabugetare (altele decât proiectele finanțate de donatori), care nu sunt raportate, adică nu sunt incluse în rapoartele fiscale.	Nivelul cheltuielilor extrabugetare neraportate (altele decât proiectele finanțate de donatori) este nesemnificativ (mai puțin de 1% din total cheltuieli).	A
(ii) Informația cu privire la venituri/cheltuieli asupra proiectelor finanțate de donatori care este inclusă în rapoartele fiscale.	Informația completă asupra veniturilor/cheltuielilor este inclusă în rapoartele fiscale pentru 90% (după valoare) din proiectele finanțate de donatori, cu excepția contribuțiilor în natură SAU a cheltuielilor pentru proiecte finanțate de donatori care sunt nesemnificative (sub 1% din totalul cheltuielilor).	A

(i) Nivelul cheltuielilor extrabugetare (altele decât proiectele finanțate de donatori), care nu sunt raportate, adică nu sunt incluse în rapoartele fiscale.

Bugetul anual de stat, rapoartele de execuție bugetară din cursul anului și rapoartele anuale de execuție a bugetului (privind bugetul de stat, BASS, FAOM și Bugetul Public Național) acoperă toate activitățile (venituri și cheltuieli) a ceea ce ar fi definit, în linii mari, ca administrație publică în termenii GFS. Așadar, nu există cheltuieli extrabugetare neraportate.

Este de reținut că Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847-XIII din 24 mai 1996, cu modificările ulterioare) definește așa-numitele "fonduri speciale" (art. 49) și "mijloace speciale" (art. 12). Fondurile speciale sunt fondurile colectate pentru scopuri și/sau programe speciale (de ex. pentru manuale școlare) ale Guvernului sau autorităților administrației publice locale, conform unor legi separate sau altor decizii, și sunt incluse în bugetul de stat. Mijloacele speciale sunt venituri proprii ale instituțiilor publice, obținute în condiții stabilite prin acte normative (de ex. pentru lucrări sau prestarea de servicii, precum și din donații, sponsorizări și alte surse). Mijloacele speciale sunt incluse în bugetele unităților respective și sunt utilizate pentru finanțarea cheltuielilor legate de activitățile statutare ale acestor instituții, în conformitate cu principiile și normele stabilite pentru bugete. Fondurile speciale și mijloacele speciale au făcut parte din bugetul anual de stat începând din 2005 fiind, astfel, aprobate de Parlament.

(ii) Informația cu privire la venituri/cheltuieli asupra proiectelor finanțate de donatori care este inclusă în rapoartele fiscale.

Toate proiectele majore de investiții finanțate prin granturi și împrumuturi sunt incluse în alocări și fac parte din procesele normale de raportare fiscală (a se vedea PI-10). Tabelul de mai jos prezintă un rezumat al sumelor planificate în legile bugetului de stat pentru 2008, 2009 și 2010, precum și rapoartele de execuție corespunzătoare lor.

Tabelul 12: Proiecte finanțate de donatori: alocările inițiale din legea bugetului de stat și cheltuielile efective raportate (în mii. lei)

	2008		2009		2010	
	Alocare bugetară inițială	Executat	Alocare bugetară inițială	Executat	Alocare bugetară inițială	Executat
Granturi	444.088,0	351.916,2	771.080,0	595.878,4	517.000,0	572.099,8
Împrumuturi	707.461,9	346.864,0	713.938,7	455.362,1	1.078.883,9	618.735,2
Total	1.151.549,9	698.780,2	1.485.018,7	1.051.240,5	1.595.883,9	1.190.835,0

Sursa: Legile anuale ale bugetului pe 2008, 2009 și 2010; rapoartele de execuție a bugetului pe 2008, 2009 și 2010.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Se observă că numărul fondurilor speciale a fost redus de la nouă în 2007 la patru în 2010. Cele care au rămas în alocația bugetară din 2010 au fost: Fondul special pentru manuale (gestionat de Ministerul Educației, în valoare de 33,3 milioane de lei), finanțat prin taxele de închiriere plătite de părinți, Fondul republican de susținere a populației, în valoare de 88 milioane de lei, și două fonduri pentru ecologie de la nivel național și local, având un total de 154,9 milioane de lei. Integrarea acestor fonduri este planificată a avea loc în timp util. Guvernul intenționează să elimine în viitor toate fondurile speciale. Cheltuielile conexe au constituit în 2010 1,4% din cheltuielile bugetului de stat. Cheltuielile finanțate din mijloacele speciale au constituit în 2010 5,7% din totalul cheltuielilor (față de 8,2% în 2007).

Este de remarcat faptul că, în CPRF 2008, calculele s-au bazat numai pe granturi și pe măsura în care acestea au fost incluse în rapoarte. În evaluarea CPRF 2011, ajutorul acordat sectorului administrației publice în ansamblu este luat în considerare conform orientărilor. Totuși, nu este posibilă constatarea dacă aceasta constituie o îmbunătățire sau nu există nici o schimbare față de perioada acoperită de evaluarea CPRF din 2008.

Evoluții în 2011

Nu sunt evoluții deosebite în 2011.

PI-8. Transparența relațiilor fiscale între diferite niveluri ale administrației

Scor (metoda de atribuire a scorului - M2)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Sisteme transparente și obiective	Alocarea orizontală a majorității transferurilor (cel puțin	A

de alocare orizontală între administrațiile sub-naționale (UAT).	90% din valoare) de la guvernul central este determinată de sisteme transparente, bazate pe reguli.	
(ii) Informarea oportună și corectă a administrațiilor sub-naționale (UAT) referitor la alocațiile lor.	Administrațiile sub-naționale primesc informații de încredere despre alocările care le vor fi transferate, înainte de finalizarea propunerilor lor de buget, astfel încât sunt încă posibile modificări semnificative ale acestora.	B
(iii) Gradul în care datele fiscale pentru guvernul central sunt consolidate conform categoriilor sectoriale.	Informațiile fiscale (ex-ante și ex-post) care corespund raportării fiscale a guvernului central sunt colectate pentru 90% (după valoare) din cheltuielile administrațiilor sub-naționale și consolidate în rapoarte anuale în termen de 10 luni după terminarea anului fiscal.	A

(i) Sisteme transparente și obiective de alocare orizontală între administrațiile sub-naționale (UAT).

În Republica Moldova, administrațiile descentralizate sub-naționale sunt cunoscute sub numele de unități administrativ-teritoriale (UAT). UAT este structurată pe două nivele: nivelul 2 (raioanele, Municipiul Chișinău și Regiunea Autonomă Găgăuzia) și nivelul 1 (primărie, adică orașe și sate). UAT de nivelul 2 care intră sub incidența acestui indicator sunt în număr de 35.

Relațiile bugetare dintre administrații sunt reglementate de următoarele legi:

- Legea cu privire la sistemul bugetar și procesul bugetar (LSBPB) (nr. 847-XIII din 24 mai 1996) - legea organică a bugetului;
- Legea privind finanțele publice locale (LFPL) (nr. 397-XV din 16 octombrie 2003);
- Legea cu privire la descentralizarea administrativă (nr. 435-XVI din 28 decembrie 2006);
- Legea cu privire la administrația publică locală (nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006).

Alocarea transferurilor fiscale de la guvernul central către autoritățile locale se bazează pe articolele 9, 10 și 11 ale LFPL. Bugetul de stat echilibrează bugetele UAT prin efectuarea transferurilor pe baza formulei de transfer pentru echilibrare, luând în considerare suma colectată din impozite și alte plăți alocate UAT. Există prevederi cu privire la UAT care au venituri înalte și cele cu cheltuieli specifice și ridicate. Tabelul de mai jos oferă o prezentare generală a volumului transferurilor fiscale în perioada analizată. Transferurile fiscale de la guvernul central către UAT de nivelul 2 din Republica Moldova sunt reglementate de norme clare.

Tabelul 13: Transferuri de la bugetul de stat către UAT, 2008-2010

	2008	2009	2010
Total transferuri fiscale	2,873,970.0	3,124,474.1	4,322,140.1
Transferuri fiscale de echilibrare	2,718,500.0	2,841,900.0	4,160,200.0
Transferuri fiscale cu destinație specială	155,470.0	282,574.1	161,940.1

Sursa: Bugetul de stat - anexa 13 în 2008 și 2009 și anexa 7 în 2010.

Însă o parte din transferurile fiscale de la bugetul de stat (guvernul central), menționate anterior, sunt destinate celor 896 de UAT de nivelul 1. UAT de nivelul 2 stabilesc transferurile către următorul nivel al administrației locale printr-o modalitate tip cascadă. Articolul 21 din LFPL autorizează UAT de nivelul 2 să aprobe alocări către UAT de nivelul 1. Acest sistem nu a fost scutit de probleme și îngrijorarea cu privire la absența transparenței a sporit²⁴. Evaluarea CPRF din 2008 făcea referire la o lege în curs de elaborare, care ar fi asigurat în mod eficient posibilitatea ca guvernul central să stabilească direct întregul volum de transferuri fiscale pentru ambele niveluri ale administrației publice locale. Aceasta nu a fost elaborată până în prezent.

(ii) Informarea oportună și corectă a administrațiilor sub-naționale (UAT) referitor la alocațiile lor.

LSBPB autorizează guvernul central să conducă procesul de planificare și de elaborare a bugetului atât pentru autoritățile locale, cât și pentru unitățile guvernului central. Prin urmare, procesul bugetar este unic și integrat (a se vedea și PI-11) pentru toate nivelurile de guvernare.

²⁴ A se vedea Aide Memoire-ul FMI/Centrul de Excelență în Finanțe (CEF) din ianuarie 2011.

Articolul 19 din LFPL stabilește procesul și calendarul bugetar. MF prezintă organelor executive ale UAT de nivelul 2 instrucțiuni metodologice care conțin prognoze macroeconomice, principiile de bază ale politicii guvernului referitoare la venituri și cheltuieli pentru anul (anii) următor (următori) și prognoza cotei alocațiilor de la bugetul de stat la bugetele respective. Aceasta din urmă cuprinde criteriile relevante care reglementează calculul transferurilor planificate spre alocare la aceste bugete. UAT de nivelul 2 sunt solicitate să prezinte informațiile relevante către UAT de nivelul 1, în termen de 10 zile de la primirea instrucțiunilor metodologice. Organele executive ale UAT de nivelul 2 totalizează proiectele de buget în termen de 20 zile de la primirea instrucțiunilor metodologice și a altor informații relevante.

Art. 20 al LFPL prevede că organele executive ale UAT de nivelul 1 trebuie să prezinte proiectul bugetului spre examinare de către consiliul local nu mai târziu de 15 noiembrie. În mod similar, art. 21 al LFPL prevede că UAT de nivelul 2 trebuie să prezinte proiectul bugetului spre examinare de către consiliul său nu mai târziu de 1 noiembrie. De asemenea, aceste articole impun ca bugetele UAT de nivelul 1 și nivelul 2 să fie aprobate de către consiliile locale ale acestora cel târziu la 15 decembrie și, respectiv, 10 decembrie. Aceasta urmează imediat după adoptarea bugetului de stat²⁵ care, conform art. 30 din LBSPB, este stabilită înainte de 5 decembrie a anului curent. Este de reținut că, conform art. 24 al LFPL, UAT trebuie să-și ajusteze bugetul aprobat conform prevederilor finale ale Legii bugetului de stat în termen de 30 zile de la publicarea acesteia.

MF și alte unități administrative ale Guvernului fac efort constante și concertate pentru a menține disciplina în procesul bugetar (a se vedea și PI-11), în pofida dificultăților de ordin politic întâmpinate în ultimii ani. E posibil ca aceste dificultăți politice să fi creat mai multe probleme în perioada analizată decât în perioada examinată de CPRF 2008. Sistemul și calendarul bugetar aflate în vigoare sunt, într-adevăr, solide, ceea ce permite autorităților locale să primească informații fiabile și oportune pentru pregătirea bugetelor lor, deși au existat câteva cazuri de derapaj în unul din cei trei ani din perioada evaluată.

Întârzierea considerabilă în adoptarea Legii bugetului de stat pentru anul 2011 de stat (a se vedea PI-11) a perturbat pregătirea bugetului pentru UAT. În plus, multe UAT au fost confruntate cu o revizuire în ultimul moment a transferurilor fiscale care le-au au fost comunicate inițial (în conformitate cu calendarul bugetar) pentru a-și pregăti bugetele. De exemplu, mun. Chișinău a fost lipsit de transferurile sale fiscale din bugetul pe 2011, în ciuda primirii unei alocări inițiale și finalizării procesului său bugetar - transferurile fiscale de la guvernul central constituie, de obicei, între 8 și 10% din veniturile sale totale.

(iii) Gradul în care datele fiscale pentru guvernul central sunt consolidate conform categoriilor sectoriale.

Conform art. 29 al LFPL, rapoartele de execuție bugetară ale UAT sunt definitive și aprobate de organele executive și consiliile acestora nu mai târziu de 15 februarie a anului care urmează după anul fiscal. Rapoartele de execuție a bugetului trebuie să fie prezentate MF, pentru a fi incluse în raportul privind execuția Bugetului Public Național. Acest proces este respectat în conformitate cu legea.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Deși nu au existat schimbări sistemice majore între perioada examinată de CPRF 2008 și cea examinată de CPRF 2011, ultima a cunoscut perturbări considerabile, din cauza instabilității politice. Acesta este, în esență, motivul principal pentru care doua dimensiune din acest indicator a obținut scorul "B", spre deosebire de scorul "A" din evaluarea anterioară. În cele din urmă, aceste tulburări politice au condus la un proces mai puțin perfect de pregătire a bugetului (a se vedea, pentru mai multe detalii, PI-11), în care administrația locală nu a primit întotdeauna informații fiabile pentru pregătirea bugetelor în timp util.

Evoluții în 2011

Nu sunt evoluții deosebite în 2011.

²⁵ NB: În conformitate cu dispozițiile art. 26 și 32 din LBSPB, Guvernul trebuie să prezinte Parlamentului proiectul Legii bugetului de stat, inclusiv bugetele autorităților centrale și locale, până la 1 octombrie.

PI-9. Supravegherea riscului fiscal total din partea altor unități din sectorul public.

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		B+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Gradul de monitorizare de către guvernul central a AGA, ÎS și SA.	Toate ÎS și SA prezintă cel puțin anual rapoarte fiscale către guvernul central, care includ conturile auditate, iar guvernul central pregătește un raport consolidat privind riscul fiscal global.	B
(ii) Gradul de monitorizare de către guvernul central a poziției fiscale a administrațiilor sub-naționale (UAT).	Poziția fiscală netă se urmărește cel puțin anual pentru cel mai important nivel al administrațiilor sub-naționale și guvernul central consolidează riscul fiscal total într-un raport.	A

(i) Gradul de monitorizare de către guvernul central a AGA, ÎS și SA.

La data de 1 octombrie 2010, Agenția pentru Proprietatea Publică (APP) din subordinea Ministerului Economiei avea înregistrate oficial 315 întreprinderi de stat (ÎS), cu o capitalizare totală de 5,6 miliarde lei, și 196 de companii (cunoscute ca societăți pe acțiuni - SA), cu o capitalizare totală de 5,5 miliarde lei, din care participarea statului se ridică la suma de 3,7 miliarde lei sau 67,3% din totalul capitalizării.

Responsabilitățile de monitorizare revin Direcției monitoring și analiză financiară (DMAF) a Ministerului Finanțelor, care a fost înființată în 2004. Aceasta monitorizează situația financiară a ÎS și SA în care statul deține pachetul majoritar. Procesul de supraveghere are loc pe baza rapoartelor financiare întocmite de către conducerile întreprinderilor și companiilor, aprobate de ministerele de ramură și agențiile în cauză și prezentate la Biroul Național de Statistică (BNS). De asemenea, DMAF coroborează informații de la Inspectoratul Fiscal Principal de Stat (IFPS) și Direcția generală datorii publice (DGDP) din cadrul Ministerului Finanțelor. ÎS "Fintehinform" ajută DMAF la consolidarea și gestionarea datelor financiare primite de către BNS. Această întreprindere are un mandat general pentru gestionarea tehnologiei informaționale a MF. DMAF pregătește semestrial un raport financiar consolidat pentru Guvern. Documentația proiectului de buget anual include o declarație generală cu privire la riscul fiscal, susținută de informații financiare agregate.

Una din evoluțiile principale, comparativ cu evaluarea din 2008, este că DMAF pregătește trimestrial un raport financiar consolidat și comprehensiv pentru Guvern care acoperă toate ÎS și SA și care apreciază riscurile fiscale. De asemenea, DMAF pregătește pentru ministerele de ramură informații desfășurate despre performanța financiară și riscurile fiscale ale ÎS și SA din subordinea lor. Sistemul existent permite MF să exercite supravegherea acestor entități și să monitorizeze riguros situația lor financiară. În caz că sunt identificate riscuri, MF poate solicita efectuarea unui control de către Serviciul Control Financiar și Revizie. Proiectul documentației bugetului anual include informații generale privind riscurile fiscale, însoțite de informația financiară agregată care provine din sistemul de monitorizare și raportare trimestrială a DMAF.

În 2010, DMAF și APP au pregătit un raport privind gestionarea proprietății publice, care acoperă perioada din 2004-2009 și care a fost prezentat Guvernului. Raportul s-a referit la două perioade distincte: o analiză a indicatorilor economico-financiar ai ÎS și SA pentru perioada 2004-2006 și o analiză mai detaliată a performanței economice și financiare pentru perioada 2007-2009.²⁶

O altă evoluție importantă de la evaluarea CPRF din 2008 a fost promulgarea noii Legi privind activitatea de audit (nr. 61-XVI din 16 martie 2007). De la 1 ianuarie 2008, toate ÎS și SA sunt obligate prin lege să efectueze auditul rapoartelor financiare anuale. Auditele sunt efectuate fie de auditori externi independenți (fapt practicat de ÎS comerciale mari), de Curtea de Conturi sau de SCFR (pentru entitățile cu capitalizare mai mică și activitate de business limitată). Aceste rapoarte de audit extern includ opinia auditorului care este accesibilă la solicitarea MF. De asemenea, ÎS și SA și-au înființat unități de audit intern și au început, conform relatărilor, să stabilească elementele unui sistem de control intern. Atât rapoartele unităților de audit intern, cât și rapoartele de audit extern sunt prezentate conducerii și consiliului de administrație, precum și adunării generale a acționarilor, după

²⁶ Conform Legii privind administrarea și deținutarea proprietății publice nr. 121-XVI din 4 mai 2007, DMAF prezintă APP rapoarte semestriale și anuale, în scopul de a facilita procesul de înțelegere privind perspectivele de creștere ale acestor unități. De asemenea, APP are nevoie de această informație, în cazul în care există posibilități de restructurare, reorganizare și potențial de deținutare.

caz.

Cadrul legal nu prevede ca raportul financiar prezentat de ÎS și SA organelor teritoriale de statistică să fie însoțit de raportul de audit independent/extern sau de o declarație a auditorului. Calitatea datelor din raportul financiar este asigurată de către fiecare unitate și este confirmată de raportul de audit independent. În plus, este de așteptat ca procesul de audit intern să funcționeze într-o capacitate de consiliere pentru conducerea acestor unități. Aceasta include îmbunătățirea neajunsurilor identificate ca urmare a auditului independent.

Problema calității datelor furnizate de ÎS și SA a fost ridicată în discuțiile cu FMI, răspunzând evaluării CPRF din 2008. Este evident că una dintre principalele constrângeri este capacitatea limitată a acestor unități de a produce date și informații adecvate. Nu a fost posibil să se examineze unitățile de audit intern nou-create și procesul de audit independent și să se emită concluzii cu privire la gradul în care acest proces ar putea influența calitatea datelor furnizate BNS și MF. Republica Moldova a luat decizia de a introduce în viitorul apropiat Standardele Internaționale de Raportare Financiară, fapt care este foarte probabil să amelioreze calitatea generală a raportării financiare și să permită o mai bună analiză a riscului fiscal global pentru stat.

Deși s-a constatat o ameliorare vizibilă de la studiul CPRF din 2008, există încă loc pentru a îmbunătăți calitatea analizei de risc fiscal. Riscurile fiscale se referă la intrări, adică la riscul de a nu primi dividendele planificate de la ÎS și SA, și la ieșiri, adică la riscul de a cheltui mai mult decât a fost planificat, din cauza datoriilor neprevăzute (directe sau implicite) care devin scadente. Experiența internațională arată că, chiar și în cazul societăților comerciale la care statul deține o cotă-parte, riscul revine în cele din urmă Guvernului, chiar dacă nu există garanții formale.

Transparența și accesul la informații privind achizițiile publice importante ale ÎS și SA sunt remarcabile. Toate anunțurile de achiziții publice sunt publicate în *Monitorul Oficial*, în *Buletinul Achizițiilor Publice*, emis de AAP, și pe site-ul www.tender.gov.md în conformitate cu Legea privind achizițiile publice din 2007.

Cu referire la AGA, în Republica Moldova agențiile nu beneficiază de autonomie financiară și discreție deoarece acestea sunt subordonate și controlate strict de către Guvern.

(ii) Gradul de monitorizare de către guvernul central a poziției fiscale a administrațiilor sub-naționale (UAT).

Transferurile către administrațiile sub-naționale sunt controlate strict de către Trezoreria de Stat și unitățile sale subordonate din teritoriu. Într-adevăr, o dată ce unitățile administrației publice locale (UAT) și-au încheiat procesul de planificare și de elaborare a bugetelor anuale, inclusiv transferurile fiscale, impozitele comune și sursele proprii de venituri, ele se bazează pe Trezorerie pentru gestionarea finanțelor și a fluxului de numerar. În practică, există un sistem de raționalizare a numerarului, cu priorități de cheltuieli decise de administrația publică locală, pe baza lichidităților disponibile și transmise la Trezoriile Teritoriale.

Transferurile efectuate de guvernul central către UAT de nivelul 2 și transferurile efectuate de UAT de nivelul 2 către UAT de nivelul 1 (a se vedea PI-8 pentru o discuție detaliată) se bazează pe alocări anuale și sunt supuse unui control strict, prin intermediul procesului de alocare lunară. Alocarea nu poate fi depășită fără aprobarea MF și/sau revizuirii autorizate de către Parlament.

MF/Trezoreria monitorizează zilnic execuția bugetelor UAT, prin Trezoriile Teritoriale. Se produce un raport lunar consolidat cu privire la execuția bugetelor UAT, aprobat de consiliile locale, care este plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor începând din 2004.

UAT prezintă MF informații despre restanțele la plăți neachitate (cu un termen mai mare de 30 de zile) către sfârșitul lunii de raportare.

Legea privind Finanțele Publice Locale (LFPL - nr. 397-XV din 16 octombrie 2003) reglementează accesul autorităților publice locale de nivel 1 și 2 la împrumuturi pe termen scurt și pe termen lung acordate de creditorii interni și externi. Mai mult decât atât, autoritățile UAT de nivel 2 sunt autorizate să emită garanții către autoritățile UAT de nivel 1 numai pentru împrumuturi cu privire la cheltuieli de capital.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Principalele modificări față de evaluarea CPRF 2008 cu privire la prima dimensiune au fost consolidarea procesului de monitorizare financiară și elaborarea unui raport consolidat de către MF, și

introducerea unor elemente de audit intern și a auditului extern independent anual la ÎS și SA în 2009, prin promulgarea Legii privind activitatea de audit. Raportul consolidat privind finanțele ÎS și SA, întocmit de MF, este derivat din datele financiare auditate. MF supraveghează adecvat riscurile fiscale, fapt care ar trebui să fie îmbunătățit în timp prin creșterea competențelor și capacităților relevante și introducerea IFRS-urilor.

În ceea ce privește a doua dimensiune, nu s-a produs nici o schimbare majoră de la evaluarea CPRF din 2008.

Evoluțiile în anul 2011

Nu sunt evoluții deosebite în 2011.

PI-10. Accesul publicului la principalele informații fiscale

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
Accesul publicului la principalele informații fiscale	Guvernul face publice 5-6 din cele 6 tipuri de informații enumerate	A

Tabelul de mai jos examinează elementele care determină accesul publicului la informațiile fiscale cheie.

Elementul	Sursa
(i) Documentația bugetară anuală: un set complet de documente poate fi obținut de către public prin mijloace adecvate, la etapa prezentării către legislativ.	Bugetul de stat și CCTM sunt publicate în Monitorul Oficial și postate pe pagina web. <u>Se conformează</u>
(ii) Rapoartele de execuție a bugetului din timpul anului: Rapoartele sunt puse regulat la dispoziția publicului, prin mijloace adecvate, în termen de o lună de la pregătirea acestora.	Lunar, rapoartele sunt postate pe pagina web a MF și sunt puse la dispoziția presei și a mass-media. <u>Se conformează</u>
(iii) Rapoarte financiare de la sfârșit de an: Rapoartele sunt puse la dispoziția publicului prin măsuri adecvate în termen de șase luni de la finalizarea auditului.	Raportul privind execuția bugetului anual este publicat în Monitorul Oficial. Raportul final privind execuția bugetului de stat pe 2008 a fost întârziat din motive politice. Acesta a fost aprobat de Parlament la 15 iulie 2010 și făcut public la 21 septembrie 2010. Curtea de Conturi a publicat raportul său de audit cu privire la execuția bugetului de stat pe 2008 la 28 august 2009. Raportul final privind execuția bugetului de stat pe 2009 a fost aprobat la timp de Parlament, la data de 15 iulie 2010 - în aceeași zi cu raportul pentru bugetul de stat pe 2008. Raportul a fost publicat de Ministerul Finanțelor la 28 septembrie 2010. Curtea de Conturi a publicat raportul său de audit la 20 august 2010. <u>Se conformează parțial</u>
(iv) Rapoartele de audit extern: Toate rapoartele asupra operațiunilor consolidate ale guvernului central sunt puse la dispoziția publicului, prin măsuri adecvate, în termen de șase luni de la	Curtea de Conturi își finalizează raportul privind auditul execuției bugetului de stat în timp de o lună de la primirea acestui raport de la Guvern - a se vedea elementul (iii) de mai sus. Termenul

finalizarea auditului.	limită pentru depunerea raportului său la Parlament a fost 15 iulie ²⁷ . Raportul privind execuția bugetară este publicat în Monitorul Oficial în termen de 15 zile de la data prezentării acestuia în Parlament. Rezultatele tuturor auditelor sunt publicate pe pagina web a CC. <u>Se conformează</u>
(v) Acordarea contractelor: Acordarea tuturor contractelor cu valoare peste aprox. echivalentul a 100.000 dolari SUA se publică cel puțin trimestrial prin mijloace adecvate.	Licitațiile și contractele sunt publicate trimestrial în Buletinul de Achiziții și pe site-ul Agenției pentru Achiziții Publice. <u>Se conformează</u>
(vi) Resursele disponibile pentru unitățile de deservire primare: informația este publicată prin măsuri adecvate cel puțin anual, sau disponibilă la cerere, pentru unitățile primare de deservire cu acoperire națională în cel puțin două sectoare (cum ar fi școlile primare sau unitățile de asistență medicală primară).	Informația despre resursele tuturor unităților de deservire primare este disponibilă atât la Trezoreria de Stat, cât și la nivel local (Trezoreriile Teritoriale) și poate fi oferită la cerere. Este posibil să se obțină informații despre unitățile de asistență medicală primară de la FAOAM. <u>Se conformează</u>

3.3 Bugetarea în baza politicilor

PI-11. Ordinea și participarea în procesul bugetar anual

Scor (metoda de atribuire a scorului - M2)		B
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Existența și respectarea unui calendar bugetar fix.	Există un calendar bugetar anual clar, dar deseori apar întârzieri în implementarea sa. Calendarul oferă ministerelor și agențiilor suficient timp (cel puțin patru săptămâni de la primirea circularei bugetare) pentru ca majoritatea din ele să-și finalizeze calitativ estimările detaliate în termenele stabilite.	B
(ii) Claritatea/complexitatea și implicarea politică în procesul de pregătire și prezentare a bugetului (circulară bugetară sau echivalentul).	Se emite o circulară bugetar clară și completă către ministere și agenții, care reflectă plafoanele aprobate de Guvern (sau echivalentul). Această aprobare are loc după distribuirea circularei către MDA, dar până MDA au completat prezentarea acestora.	B
(iii) Aprobarea oportună a bugetului de către legislativ sau un organ similar împuternicit (în ultimii trei ani).	În doi din ultimii trei ani legislativul a aprobat bugetul în termen de două luni de la începerea anului fiscal.	C

(i) Existența și respectarea unui calendar bugetar fix.

Procesul bugetar este reglementat de următoarele acte legislative și normative:

- Legea cu privire la sistemul bugetar și procesul bugetar (LSBPB) (nr. 847-XIII din 24 mai 1996) - legea organică a bugetului - care stabilește termenele-cheie pentru aprobarea proiectului de buget anual de către Guvern și pentru depunerea la Parlament, precum și termenul pentru aprobarea Legii bugetului de către Parlament.
- Legea privind Finanțele Publice Locale (nr. 397-XV din 16 octombrie 2003) care stabilește termenele-cheie pentru aprobarea bugetelor UAT de nivel 1 și 2.
- Hotărârea Guvernului nr. 82 din 24 ianuarie 2006, care stabilește CCTM și calendarul de pregătire și depunere a bugetului anual pentru unitățile guvernului central și UAT (anexa 3),

²⁷ O modificare privind stabilirea termenului limită de depunere a raportului Curții de Conturi până la 10 octombrie a fost adoptată în iulie 2011, dar nu au fost promulgată la situația din septembrie 2011.

precum și modelul calendarului de prognoză a cheltuielilor pe termen mediu pentru UAT (anexa 4).

Bugetul Public Național al Republicii Moldova include bugetele administrațiilor publice locale (a se vedea PI-6 pentru definiție și PI-8), fapt care face ca MF să fie, în cele din urmă, responsabil pentru ceea ce este, în esență, un proces integrat de planificare și pregătire a bugetului. Tabelul de mai jos prezintă calendarul bugetar integrat pentru unitățile guvernului central și UAT și subliniază gradul de respectare în cei trei ani examinați de evaluarea CPRF.

Tabelul 14: Gradul de respectare a calendarului bugetar pentru CCTM și bugetele anuale în perioada 2009 - 2011.

Etape din calendarul bugetar	Termen final	Procesul bugetar real pentru 2009	Procesul bugetar real pentru 2010	Procesul bugetar real pentru 2011
Actualizarea cadrului macroeconomic	7 feb.	22 feb.	10 feb.	18 feb.
Stabilirea cadrului macro-fiscal de bază (venituri, cheltuieli, deficit)	25 feb.	10 martie	3 martie	18 martie
Unitățile guvernului central își prezintă la MF proiectele strategiilor privind cheltuielile în CCTM	25 feb.	1 martie	Lipsă	19 apr.
Repartizarea plafoanelor de cheltuieli către unitățile guvernului central	20 martie	31 martie	Neoficial	20 martie
Guvernul aprobă CCTM	-	18 iulie 20 oct. ²⁸	Lipsă	Suspendat
MF emite instrucțiuni metodologice privind bugetul anual pentru unitățile guvernului central și UAT ²⁹ , inclusiv plafoanele bugetare	20 aprilie	31 mai	Neoficial	9 iunie
Unitățile guvernului central și UAT își prezintă la MF bugetele anuale provizorii	01 iunie	10 iulie	Neoficial	15 iulie
Aprobarea previziunilor de cheltuieli pe termen mediu ale UAT de către administrațiile publice locale	20 iunie ³⁰	A se vedea PI-8.		
Negocieri / audieri privind bugetul între MF, unitățile guvernului central și UAT	1 iunie - 20 iulie	17 iunie – 3 iulie	Neoficial	4 aug. – 16 aug.
MF prezintă Guvernului proiectul de buget anual	25 august	25 aug.	30 nov.	20 sept. 2010 ³¹ 1 martie 2011
Guvernul Republicii Moldova aprobă proiectul de buget anual și îl prezintă Parlamentului - articolele 26 și 32 din LSBPB.	1 oct.	29 sept.	7 dec.	14 martie 2011
Parlamentul adoptă legea bugetului anual și alocările din aceasta - articolul 31 din LSBPB.	5 dec.	21 nov. 2008	23 dec. 2009	31 martie 2011
UAT de nivelul 2 își aprobă bugetele anuale finale	10 dec.	A se vedea PI-8.		
UAT de nivelul 1 își aprobă bugetele anuale finale	15 dec.	A se vedea PI-8.		

Informațiile din tabel arată că au existat mai multe probleme în punerea în aplicare a calendarului bugetar în doi dintre cei trei ani examinați. Au existat îngrijorări, inclusiv cele ale evaluatorilor CPRF 2008, că acest calendar bugetar ar necesita o ajustare, pentru a reflecta mai bine procesul corespunzător de pregătire a bugetului. Cu toate acestea, în perioada analizată cauzele derapajelor sunt atribuite în principal unor factori externi sistemului (aspectelor politice legate de alegeri, precum

²⁸ Aprobarea finală a avut loc prin Hotărârea Guvernului nr. 98-d din 20 octombrie 2008. Aceasta a urmat aprobării proiectului bugetului de stat de către Guvern.

²⁹ Art. 19 din Legea privind finanțele publice locale instituie procesele specifice pentru administrația locală. Acesta solicită MF să pregătească anual note metodologice pentru nivelul UAT de nivelul 2. UAT de nivelul 2 trebuie, la rândul lor, să pregătească notele metodologice pentru UAT de nivelul 1.

³⁰ Acest termen este orientativ, deoarece anexa 4 din Hotărârea Guvernului nr. 82 este oferită doar ca un calendar de orientare pentru UAT.

³¹ Acest proces a fost suspendat în 2010.

și impactului crizei economice). Deși nu există nici o îndoială că acest calendar poate fi îmbunătățit, dispozițiile existente sunt satisfăcătoare, în sensul că acestea includ toate elementele de bază necesare, fapt confirmat și de CPRF 2008. Problema esențială pentru viitor este respectarea acestuia.

Este demn de remarcat faptul că în 2009 (procesul de elaborare a bugetului pe 2010), MF, în colaborare cu ministerele de ramură și alte unități ale guvernului central au reușit să asigure integritatea procesului, în pofida faptului că nu a existat o difuzare oficială a instrucțiunilor metodologice și nici o notificare oficială a plafoanelor de cheltuieli de către Guvern. Problemele au continuat și, în cele din urmă, CCTM pentru 2010-2012 și plafoanele de cheltuieli nu au fost oficializate în timpul procesului de pregătire a bugetului. Procesul de prezentare și de negociere a bugetului s-a limitat la funcționarii publici, fără implicare din partea conducerii politice. Faptul că bugetul pentru 2010 a fost adoptat înainte de începerea anului fiscal și cu o întârziere de numai câteva zile ar trebui să fie considerat o realizare majoră.

(ii) Claritatea/complexitatea și implicarea politică în procesul de pregătire și prezentare a bugetului (circulară bugetară sau echivalentul).

MF emite instrucțiuni metodologice detaliate ca orientări pentru pregătirea CCTM și prezentarea bugetului anual, după cum se poate observa în tabelul de mai sus. Aceste instrucțiuni definesc clar un proces adecvat și comunică tuturor celor interesați ipotezele macro-fiscale ale Guvernului. De asemenea, ele informează unitățile guvernului central și UAT (în anexe separate) privind limitele cheltuielilor după funcție și unitate de consum, aplicabile pentru anul fiscal viitor și următorii doi ani. Există îndrumări specifice, care descriu modul în care ar trebui să fie estimate anumite cheltuieli standardizate (de ex. condițiile de creștere a salariilor), precum și standarde și definiții cu privire la formularea de prezentare a bugetului, care acoperă elementele programatice și de performanță.

În plus, instrucțiunile oferă orientări pentru acele unități care trebuie să prezinte previziuni de venituri pentru anul următor și următorii doi ani, inclusiv descrierea fiecărui impozit relevant și baza de estimare.

În ciuda dificultăților discutate în analiza pentru dimensiunea (i) și a derapajelor frecvente de la calendarul bugetar din cursul perioadei examinate, există dovezi ample că MF a reușit să asigure integritatea procesului. În special în 2009 (procesul bugetar pentru 2010), când procesul oficial a fost aproape de întrerupere, instrucțiunile metodologice au fost emise în conformitate cu cerințele și comunicate în mod neoficial unităților guvernului central. Acest lucru a fost confirmat, de asemenea, în discuțiile cu ministerele de ramură, care și-au exprimat satisfacția generală față de CCTM și procesul bugetar anual.

(iii) Aprobarea oportună a bugetului de către legislativ sau un organ similar împuternicit (în ultimii trei ani).

După cum s-a discutat deja, LSBPB impune ca adoptarea legii bugetului anual să se încheie până la 5 decembrie. Tabelul de mai sus arată că au existat derapaje în anii examinați de către CPRF 2011:

- Bugetul pe 2009 a fost adoptat la 21 noiembrie 2008 - Legea nr. cu privire la Bugetul de Stat pe anul 2009.
- Bugetul pe 2010 a fost adoptat la 23 decembrie 2008 - Legea nr. 133 cu privire la Bugetul de Stat pe anul 2010.
- Bugetul pe 2011 a fost adoptat la 31 martie 2008 - Legea nr. 52 cu privire la Bugetul de Stat pe anul 2011.

Pe parcursul lunilor ianuarie-aprilie 2011, bugetul de stat, BASS și FAOAM au funcționat în conformitate cu procedurile provizorii stipulate în LSBPB.

Deoarece în unul din cei trei ani supuși evaluării (bugetul pentru 2011), întârzierea privind aprobarea Bugetului de Stat de către legislativ a depășit două luni, cadrul de evaluare a CPRF nu permite un scor mai mare decât "C" pentru această dimensiune. Aceasta în pofida faptului că în ceilalți doi ani Bugetul de Stat a fost aprobat până la începerea anului fiscal corespunzător.

Legislativul a aprobat bugetul înainte de începerea anului fiscal, dar în unul din ultimii trei ani a apărut o întârziere de până la două luni.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Diminuarea față de evaluarea CPRF 2008 (dimensiunea i și ii) nu este sistemică; aceasta este atribuită în primul rând instabilității politice care a afectat procesul de elaborare a bugetului pentru 2010 și 2011. Cu toate acestea, metodologia de acordare a scorului nu surprinde (și, prin urmare, nu acordă atenție) faptul că, în pofida instabilității politice, integritatea procesului bugetar din Republica Moldova a fost asigurată de nivelul ridicat de dăruire și simț al datoriei manifestat de Ministerul Finanțelor și de celelalte ministere și agenții.

Evoluții în 2011

Nu sunt evoluții deosebite în 2011.

PI-12. Perspectiva multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli și bugetare

Scor (metoda de atribuire a scorului - M2)		B+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Pregătirea prognozelor fiscale multianuale și alocările funcționale.	Prognozele indicatorilor fiscali agregați (pe baza principalelor categorii ale clasificării economice) sunt pregătite pentru cel puțin doi ani pe bază anuală continuă. Legăturile dintre prognozele multianuale și stabilirea ulterioară a plafoanelor bugetare anuale sunt clare și diferențele sunt explicate.	B
(ii) Cuprinderea și frecvența analizei durabilității datoriei.	ADD pentru datoria externă și internă se efectuează anual.	A
(iii) Existența strategiilor de sector cu prognoze multianuale de cheltuieli anuale și cheltuieli pentru investiții.	Există strategii pentru sectoarele care reprezintă cel puțin 75% din cheltuielile primare, cu calcularea completă a costurilor cheltuielilor periodice și de investiții, respectând în linii mari previziunile fiscale.	A
(iv) Legăturile între bugetele de investiții și estimările cheltuielilor viitoare.	Majoritatea investițiilor importante se fac în baza strategiilor sectoriale relevante și în baza implicațiilor costurilor anuale, conform alocărilor sectoriale, și sunt incluse în prognozele viitoare de buget pentru sectorul respectiv.	B

(i) Pregătirea prognozelor fiscale multianuale și alocările funcționale.

Primul CCTM a fost elaborat prima dată în Moldova pentru perioada 2003-2005, iar în 2004 a fost introdus ca o cerință, ca parte a unui amendament introdus la Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847-XIII, adoptată inițial la 24 mai 1996).

Procesul începe în fiecare an cu emiterea de către MF a instrucțiunilor metodologice relevante, în conformitate cu Hotărârea Guvernului nr. 82 din 24 ianuarie 2006 (a se vedea PI-11). Propunerile din CCTM se bazează pe limitele de cheltuieli estimate de Ministerul Finanțelor și comunicate agențiilor guvernamentale centrale și UAT pentru elaborarea / actualizarea strategiilor sectoriale și a devizelor de cheltuieli. Începând din 2010, instrucțiunile CCTM includ un element de stabilire a liniei de bază, separat de noile politici, în scopul de a distinge impactul bugetar al noilor măsuri. Acest element a fost aplicat în procesele pentru 2011-2013 și 2012-2014.

În trecut, în urma aprobării Guvernului, CCTM era prezentat Parlamentului pentru informare, dar din 2010 acesta a fost integrat în documentația care însoțește prezentarea către Parlament a proiectului de buget anual. Structura standard a CCTM este următoarea:

Secțiunea 1 - Introducere;

Secțiunea 2 - Cadrul macroeconomic;

Secțiunea 3 - Politica fiscală și veniturile bugetului;

Secțiunea 4 - Cadrul de cheltuieli publice;

Secțiunea 5 - Managementul datoriei de stat și balanța bugetară;

Secțiunea 6 - Cadrul financiar global;

De asemenea, CCTM are 20 anexe care cuprind elemente importante de detaliu, inclusiv indicatori macroeconomici și planuri de cheltuieli ale anumitor sectoare. Anexa 19 prevede plafoanele de cheltuieli pe sectoare și autorități publice centrale, iar anexa 20 prevede programul împrumuturilor de stat actuale și planificate (finanțarea deficitului).

Analiza datelor a demonstrat că există legături foarte strânse (variație minimă) între CCTM pentru

2008-2010 și CCTM pentru 2009-2011 și alocările bugetare anuale pentru 2008 și, respectiv, 2009, fapt care exprimă credibilitatea procesului. De asemenea, ele arată că CCTM și procesul bugetar anual sunt integrate în mod corespunzător și fac parte dintr-un ciclu unificat. Totuși, în pofida acestor evoluții încurajatoare, dificultățile politice au afectat punerea în aplicare a acestui proces, altfel unul solid. Legăturile dintre anii 2 și 3 din CCTM și alocările bugetare efective sunt, de asemenea, clare și diferențele sunt ușor de explicat. CCTM include o anexă care prevede plafoanele obligatorii de cheltuieli pentru anul 1 și plafoanele preconizate pentru anii 2 și 3, în funcție de clasificarea funcțională și administrativă, cheltuielile periodice și de capital, precum și sursele de finanțare (bugetul principal, fondurile speciale, mijloacele speciale și proiectele finanțate de donatori).

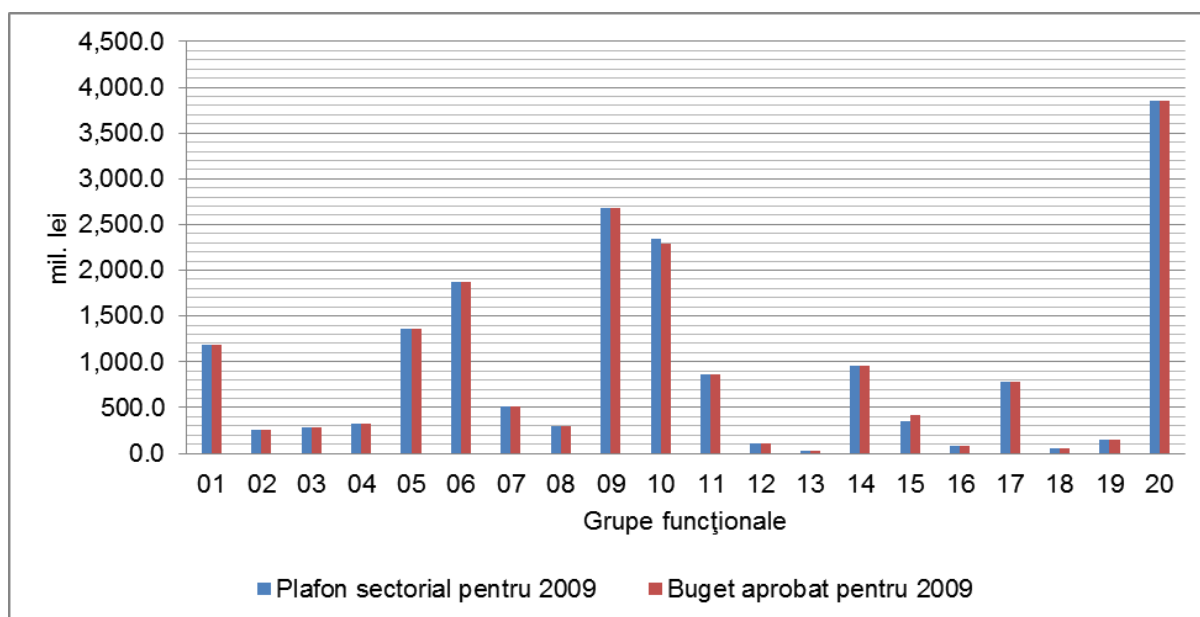
Previțiunile privind CCTM pentru 2009-2011 au fost aprobate la 18 iulie 2008, dar aprobarea oficială a avut loc doar prin Hotărârea Guvernului nr. 98-d din 20 octombrie 2008. Aceasta nu pare să fi perturbat semnificativ procesul bugetar pentru anul 2009 (a se vedea PI-11).

Este demn de remarcat faptul că în 2009 (procesul de elaborare a bugetului pe 2010), MF, în colaborare cu ministerele de ramură și alte unități ale guvernului central au reușit să asigure integritatea procesului, în ciuda faptului că nu a existat o difuzare oficială a instrucțiunilor metodologice și nici o notificare oficială a plafoanelor de cheltuieli de către Guvern. Problemele au continuat și, în cele din urmă, CCTM pentru 2010-2012 și limitele de cheltuieli nu au fost oficializate. Procesul de prezentare și de negociere a bugetului s-a limitat la funcționarii publici, fără implicare din partea conducerii politice. Faptul că bugetul pentru 2010 a fost adoptat înainte de începerea anului fiscal și cu o întârziere de numai câteva zile ar trebui să fie considerat o realizare majoră.

Tot motivele politice au fost în spatele întârzierii examinării oficiale de către Guvern a CCTM pentru 2011-2013. Prognozele au fost ajustate ca urmare a schimbării condițiilor economice și în septembrie 2010 un cadru macro-fiscal actualizat a fost transmis Guvernului, ca parte a documentației proiectului de buget pentru 2011. Cu toate acestea, Guvernul nu a examinat aceste informații. Legea bugetului pe anul 2011 a fost adoptată cu peste trei luni de la începutul anului fiscal (a se vedea PI-11) și CCTM nu a fost oficializat în momentul revizuirii.

Deși Guvernul nu a aprobat în mod oficial cele două documente CCTM în cei trei ani examinați, previziunile fiscale cumulate au fost pregătite și plafoanele pe sector au fost comunicate în mod corespunzător și aplicate în mod riguros. Acest lucru a fost confirmat, de asemenea, în discuțiile cu ministerele de ramură, care și-au exprimat satisfacția generală față de CCTM și procesul bugetar anual.

Diagrama 9: Moldova: Devierile dintre plafonul pentru 2009 incluse în CCTM pentru 2009-2011 și alocările bugetului de stat pentru 2009



Sursa: CCTM pentru 2009-2011 și Legea bugetului de stat pentru anul 2009

În Republica Moldova, CCTM prevede plafoanele pentru anul bugetar viitor și prognoze (sau estimări anticipate) pentru următorii doi ani. În plus, CCTM și Legea bugetului de stat anual utilizează aceleași

capitole bugetare, stabilind o legătură clară și transparentă între plafoanele prognozate din CCTM și alocările bugetare reale. În perioada analizată de CPRF 2011, devierile dintre alocările din legile bugetului de stat pe 2008, 2009 și 2010³² și plafoanele inițiale de cheltuieli definite în CCTM asociate lor au fost mai mici decât în trecut, fapt care marchează o îmbunătățire clară a procesului (a se vedea diagrama 9).

(ii) Cuprinderea și frecvența analizei durabilității datoriei.

O analiză a datoriei guvernului central³³ poate fi găsită în raportul anual relevant întocmit de Direcția generală datorii publice (DGDP) din cadrul Ministerului Finanțelor. Analiza include indicatori de durabilitate a datoriei guvernului central, utilizați pentru a permite o mai bună gestionare a apariției și plății datorilor și detectarea riscurilor potențiale.

A fost elaborat un proiect de strategie a gestionării datoriei pentru perioada 2011-2013, care include o secțiune cu o analiză a indicatorilor datoriei actuale a guvernului central și previziunile privind evoluția datoriei interne și externe a guvernului central în următorii trei ani.

Analiza privind durabilitatea datoriei actuale a guvernului central se desfășoară în afara MF. Aceasta este realizată anual de reprezentanți ai FMI și Băncii Mondiale. Banca Națională a Moldovei are și ea un rol în acest proces (a se vedea PI-17).

(iii) Existența strategiilor de sector cu prognoze multianuale de cheltuieli anuale și cheltuieli pentru investiții.

Cele 12 componente (adică anexele 7-18, inclusiv sectoarele și sub-sectoarele, așa cum sunt definite în clasificarea funcțională) din CCTM aprobat pentru 2009-2011 conțin stabilirea corectă a costurilor, integrând cheltuielile de investiții în politica fiscală.

În proiectul CCTM pentru 2011-2013, numărul de componente cu previziuni ale cheltuielilor bazate pe estimări de cost a fost majorat la 14 (educație, ocrotirea sănătății, protecția socială, cultură, sport și acțiuni pentru tineret, dezvoltarea turismului, justiție, sistemul penitenciar, apărarea națională, agricultură, transport, protecția mediului, știință și inovare) cuprinderea din anul 2008 dublându-se. Prin urmare aproximativ 84% din cheltuielile publice ar putea fi estimate pe baza strategiilor sectoriale privind costurile în politica fiscală pentru 2011, comparativ cu 74% raportate de evaluarea CPRF 2008.

La etapa de elaborare a CCTM, pregătirea strategiilor sectoriale de către unitățile guvernului central este coordonată cu Direcția politici, planificare strategică și asistență externă a Cancelariei de Stat. Astfel, este posibilă stabilirea unei legături mai strânse între strategiile sectoriale, CCTM și măsurile preconizate în Planul de acțiune pentru punerea în aplicare a Strategiei Naționale de Dezvoltare.

(iv) Legăturile între bugetele de investiții și estimările cheltuielilor viitoare.

Bugetul de capital și programul de investiții sunt totalizate de Direcția finanțele economiei naționale, cheltuieli capitale și achiziții publice din MF. Direcția generală datorii publice colaborează strâns la elaborarea programului de investiții inclus în CCTM și bugetul anual prin urmărirea surselor externe de finanțare a proiectelor de capital.

Propunerile pentru proiectele de investiții sunt prezentate în conformitate cu prioritățile sectoarelor strategice din CCTM și sunt planificate față de previziunile fiscale pe termen mediu. Potrivit MF, se pune accent pe asigurarea faptului că costurile periodice și obligațiile viitoare ale proiectelor de capital sunt incluse și reflectate în planurile de cheltuieli sectoriale din CCTM.

CCTM derulează / actualizează programul de capital. Selecția se face acordându-se prioritate proiectelor cu solduri relativ mai mici rămase pentru finalizare - prima categorie de prioritate se referă la proiecte cu mai mult de 70% din lucrări finalizate. Procesul este sprijinit prin instituirea unui sistem cu criterii pentru evaluarea și selectarea propunerilor de investiții și înregistrarea lor oficială. Sistemul și-a îmbunătățit legăturile cu strategiile sectoriale și estimarea costurilor periodice relevante. Cu toate

³² Deși CCTM pentru 2010-2012 nu a fost aprobat în mod oficial, procesul s-a desfășurat într-o manieră ordonată și CCTM a fost elaborat pe deplin.

³³ Art. 2 din Legea privind datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat definește datoria publică drept datoria guvernului central, a Băncii Naționale a Moldovei, UAT, instituțiilor publice finanțate în întregime sau în parte de la bugetele centrale sau locale, împrumuturile interne și externe ale întreprinderilor în care guvernul central și/sau UAT au o participație de peste 50%.

acestea, există un deficit de competențe la ministerele de ramură și alte unități ale guvernului central, care limitează deciziile eficiente de investiții și implementarea armonioasă a ciclului de proiect.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Au existat îmbunătățiri limitate de la CPRF 2008, care puteau avea o importanță mai mare, dacă nu ar fi apărut problemele politice care au tulburat recent Republica Moldova.

Evoluții în 2011

Nu vor avea loc evoluții deosebite în 2011.

3.4 Previzibilitatea și controlul executării bugetului

PI-13. Transparența obligațiilor și răspunderii contribuabililor

Scor (metoda de atribuire a scorului - M2)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Claritatea și plenitudinea obligațiilor și răspunderii contribuabililor	Legislația și procedurile pentru toate impozitele majore sunt cuprinzătoare și clare, cu puteri discreționare limitate pentru entitățile guvernamentale implicate.	A
(ii) Accesul contribuabililor la informații privind răspunderea fiscală și procedurile administrative.	Contribuabilii au acces ușor la informații cuprinzătoare, într-o formă accesibilă și actualizată privind obligațiile fiscale și procedurile administrative pentru cele mai importante impozite, suplimentată prin campanii active de educare a contribuabililor.	A
(iii) Existența și funcționarea mecanismului de contestație a impozitelor	Un sistem de contestare a procedurilor administrative ce țin de impozitare este complet constituit și funcțional, dar este fie prea devreme să fie evaluată eficacitatea sau anumite aspecte ce țin de accesul, eficiența, corectitudinea sau o implementare efectivă a deciziilor luate în cadrul acestuia trebuie să fie examinate.	B

(i) Claritatea și plenitudinea obligațiilor și răspunderii contribuabililor

Sursele principale de venituri publice în Moldova sunt impozitele, plățile și taxele vamale încasate de Serviciul Fiscal de Stat (SFS) și Serviciul Vamal (SV). În plus, asigurarea socială și asigurarea națională în medicină, gestionate respectiv de Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS) și Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM), contribuie semnificativ la bugetul de stat. Clasificarea veniturilor publice, inclusiv fiscale, poate fi găsită în Capitolul 2.3 "Situația bugetară și fiscală"

Obligațiile și răspunderea contribuabililor sunt stipulate în următoarele acte legislative principale:

- Codul Fiscal, nr. 1163-XIII din 24 aprilie 1997,
- Codul Vamal, nr. 1149-XIV din 20 iulie 2000 și Legea privind tariful vamal nr. 1380-XIII din 20 noiembrie 1997,
- Codul Contravențional (aprobat prin Legea nr. 218-XVI din 24.10.2008),
- Codul Penal (aprobat prin Legea nr. 985-XV din 18.04.2001),
- Legea privind tariful vamal nr. 1380-XII din 20.11.1997,
- Legile privind bugetul asigurărilor sociale de stat și privind fondurile de asigurare obligatorie în medicină³⁴.

³⁴ Există o potențială problemă aferentă administrării fondului asigurărilor obligatorii în medicină, în sens că, deși CNAM administrează fondurile de asigurări obligatorii în medicină încasate de la angajatori și angajați (în egală măsură), compania nu are autoritatea de a controla și impune achitarea contribuțiilor (corectitudinea) persoanelor juridice față de fondul de asigurări în medicină. În cadrul controalelor de rutină, este obligația SFS de a detecta și audita plățile către Compania Națională de Asigurări în Medicină. Din moment ce acest sistem de asigurări obligatorii în medicină se bazează pe principiul solidarității, într-o oarecare măsură el împiedică introducerea înregistrării personalizate a persoanelor asigurate și contribuțiilor lor, care, în principiu, ar putea duce la refuzarea de a acorda servicii medicale persoanei asigurate. Ținând cont de natura lui orientată preponderent spre implementare, acest aspect în sine nu afectează scorul dimensiunii evaluate actualmente, dar impactul mai larg și mai implicit al acestei probleme trebuie abordat pentru a preveni potențiala refuzare de a acorda servicii medicale persoanelor asigurate.

Cadrul normativ prevede în mare măsură transparența în termeni de limitarea a puterilor discreționare ale instituțiilor de stat, deoarece actele legislative primare (legile) definesc majoritatea procedurilor administrative, inclusiv obligația de raportare a plăților și sancționare a neconformității. Totuși, aceasta poate să nu fie o măsură total adecvată pentru înfruntarea provocărilor aduse de activitățile economiei tenebre și de aceea FMI atrage atenția că *"continuă să fie necesare îmbunătățiri majore în administrația fiscală pentru a ajuta la creșterea veniturilor, inclusiv din economia neoficială"*³⁵.

În plus, sectorul privat se plânge de reglementările care guvernează lichidarea afacerilor. Procedurile sunt oneroase, incluse în mai multe legi și nu este publicat nici un regulament complet care să ajute organele de control în abordarea acestui subiect complex. Lipsa transparenței și clarității acestor proceduri contribuie, de asemenea, în mod substanțial la creșterea continuă a numărului de companii inactivate din Registrul de Stat.

Este clar că un nou document de procedură este necesar, care să ajute la îmbunătățirea procesului de lichidare și sporirea transparenței procesului de lichidare a companiilor. Am înțeles că inspectoratele fiscale locale utilizează o procedură de lichidare mai puțin împovărătoare pentru întreprinderile individuale (persoanele fizice).

(ii) Accesul contribuabililor la informații privind răspunderea fiscală și procedurile administrative.

Contribuabilii au la dispoziție câteva opțiuni pentru a obține informațiile relevante. Există două call-centre de suport. Call-centrul tehnic oferă asistență la utilizarea facilităților de prezentare electronică a documentelor, iar cel de-al doilea centru oferă asistență prin răspunsuri la întrebări aferente impozitării. Toate întrebările și răspunsurile sunt colectate într-o bază de date fără restricții de acces și care, în principiu, este disponibilă publicului. Conducerea SFS consideră că call-centrul tehnic este bine organizat și eficient și a menționat nivelul lui înalt de competență fiscală, pe când cel de-al doilea call-centru trebuie îmbunătățit în termeni de organizare a lucrului, prin îmbunătățirea aptitudinilor de comunicare, în general, și interpretare a actelor legislative și normative, în special.

Ambele autorități principale de încasare a veniturilor, adică SFS și Serviciul Vamal (SV), mai organizează și numeroase campanii de natură informațională la teme selectate de tipul legislației noi sau modificate, procedurilor schimbate și aspectelor de interes și importanță generală. Adicional, publicația "VAMA" oferă informații cu privire la actualizările legislative, precum și cu privire la formele și procedurile relevante pentru scopul operațiunilor Serviciului Vamal. La rândul său, SFS publică "Monitorul Fiscal FISC.md", care actualmente este publicat o dată la două luni, dar se intenționează publicarea lunară începând din 2012. Publicația prezintă poziția oficială asupra actualelor aspecte fiscale sau aspecte de examinare a principiilor generale de fiscalitate, dar și contribuții de la diverși specialiști care se ocupă de subiecte și aspecte aferente impozitării. Ambele publicații sunt bilingve (română și rusă).

Accesul contribuabililor la informațiile relevante este oferit și prin mijloace electronice, în special prin tehnologia web. De regulă, întregul ansamblu de texte legislative aferente aspectelor de impozitare și vamă este publicat cu 4-6 luni înainte de a intra în vigoare în publicația oficială a statului "Monitorul Oficial", care este accesibil de asemenea și de pe pagina web a Ministerului Justiției (www.justice.md). Aceasta este o bună și bine structurată sursă de informații pentru contribuabili. Pentru a obține informații mai specifice, contribuabilii și comercianții care au de trecut bunuri prin vamă pot să acceseze cele două pagini web respective, adică www.fisc.md (SFS) și www.customs.gov.md (SV). Ambele pagini web sunt editate în română și rusă, oferind informații multilaterale și complete, permițând și descărcarea de formulare specifice pentru anumite proceduri. Accesul în limba engleză este posibil, dar informațiile disponibile sunt mai puțin detaliate.

(iii) Existența și funcționarea mecanismului de contestație a impozitelor

Codul fiscal și Codul vamal conțin prevederi și proceduri de depunere a contestațiilor, care la primul nivel sunt soluționate de autoritatea însăși, dar pot fi îndreptate în instanța de judecată în caz de dezacord cu hotărârea instanței primare. Procedura de contestație mai este susținută și facilitată de prevederile Legii contenciosului administrativ nr. 793-XIV din 10 februarie 2000.

În ceea ce privește Serviciul Vamal, Curtea Supremă de Justiție a emis Hotărârea nr. 4 din 24.12.2010 cu privire la practica examinării în contencios administrativ a litigiilor legate de aplicarea

³⁵ Raportul de țară al FMI nr. 11/89, aprilie 2011

legislației vamale. Hotărârea este menită să ofere claritate aplicării Codului Vamal în procedurile de contencios administrativ.

Conform Ministerului Finanțelor (MF), comunitatea de afaceri presupune implicit că majoritatea cazurilor de contestație vor fi judecate în favoarea statului. Dar Codul Fiscal prevede că, în caz de inconsecvență, legislația trebuie să fie interpretată în favoarea contribuabilului. Cu toate acestea, conform declarației MF, sectorul privat pretinde că această regulă nu lucrează în practică. Datele statistice oferă un tablou mai diversificat, care arată că, de exemplu, contestațiile din 2010 au fost soluționate în favoarea contribuabililor (contra SFS) în 20% din cazuri și aproximativ în 30% în favoarea comercianților contra SV. MF susține în continuare că, în termeni de valoare, nu doar ca număr al cazurilor câștigate și pierdute, procentajul contestațiilor judecate în favoarea contribuabililor și comercianților este mult mai mare, deoarece multe cazuri pe care autoritățile le-au pierdut reprezentau cazuri de venit public de valoare mare. Cu toate acestea, nu au fost prezentate dovezi întru susținerea acestui argument.

A fost examinată crearea unui tribunal specializat în contestații, independent de instanțele civile, care ar putea contribui semnificativ la eficiență, în general, și la îmbunătățirea transparenței instanțelor de judecată, unul din subiectele reformei care are loc în sistemul de justiție.

Inițiativa actuală de a lichida instanțele economice, care altminteri ar putea fi însărcinate cu rolul de tribunal de contestație, aduce pe agenda reformelor din justiție necesitatea înființării unei instituții independente care să se ocupe de contestații.

O inițiativă de a crea o instituție și un proces de Mediere Fiscală a fost lansată în anul 2008 de proiectul BIZTAR³⁶, ca parte a Proiectului de reformă a administrare a afacerilor. Această propunere a fost examinată de Guvern, dar a fost amânată până la o notificare ulterioară.

Comparație între 2011 și 2008

În ceea ce privește prima dimensiune, majoritatea actelor legislative au fost examinate, revăzute și parțial completate (de la statutul anterior de proiect) pe parcursul anilor 2008-2010. Printre altele, Codul fiscal a fost completat cu prevederi adăugătoare în ceea ce privește impozitul pe venit, accizele la articole de tutun și băuturi alcoolice, ajustări ale TVA, ajustări pentru anumite produse agricole, ajustări ale impozitului rutier și cu actualizarea prevederilor de penalități. Diverse Hotărâri de Guvern stipulează aplicarea și impunerea legislației fiscale și actelor normative.

Totuși, se pare că evaluarea din anul 2008 nu a scos în evidență sau luat în considerație aspectele referitoare la lichidarea agenților economici.

În ceea ce privește Serviciul Vamal, Curtea Supremă de Justiție a emis Hotărârea nr. 4 din 24.12.2010 cu privire la practica examinării în contencios administrativ a litigiilor legate de aplicarea legislației vamale.

În ceea ce privește cea de-a doua dimensiune, serviciile web au fost îmbunătățite continuu și a fost extinsă funcționalitatea lor, pe când autoritățile mențin o frecvență înaltă a campaniilor de informare care sunt adresate unor grupe selectate de contribuabili și comercianți. De menționat că SFS a început să publice ziarul său oficial care prezintă poziția oficială a autorității cu privire la aspectele sau subiectele actuale de importanță majoră.

În ceea ce privește cea de-a treia dimensiune, nu au avut loc schimbări esențiale - deși procesul de depunere a contestațiilor a fost făcut un pic mai prietenos utilizatorilor. Percepția sectorului privat referitor la (im)parțialitatea procesului de contestație nu s-a îmbunătățit de la evaluarea din 2008 până în prezent.

Evoluții în 2011

MF elaborează legislația care are drept scop permiterea evaluării indirecte a venitului persoanelor în baza activelor lor și altor indicatori disponibili de la surse terțe de informații³⁷. Inițial, intenția este de a îmbunătăți respectarea impozitării persoanelor înstărite și, ca obiectiv pe termen mediu, de a o extinde treptat și a ajunge și la alte grupuri de contribuabili. Obiectivul pe termen lung al acestei

³⁶ Proiectul reformei regulatorii și administrării fiscale (USAID|BIZTAR) lucrează cu Guvernul Moldovei asupra îmbunătățirii mediului care stimulează afacerile și, în special, asupra reducerii birocrăției care afectează sectorul privat prin optimizarea administrării fiscale, reducerea oportunităților de corupție, îmbunătățirea accesului cetățenilor și afacerilor la informații guvernamentale și consolidarea dialogului între sectorul public și cel privat.

³⁷ Scrisoare de intenție, anexată la Raportul de țară al FMI nr. 11/89, aprilie 2011

abordări este facilitarea declarației fiscale pre-completate în conformitate cu cele mai bune practici actuale aplicate de majoritatea statelor membre ale UE.

Din partea Serviciului Vamal, agenda pentru anul 2011 se axează pe dezvoltarea generală a sistemului cadrului de transparență și comunicații, pentru a îmbunătăți dialogul instituțional cu sectorul privat. Merită evidențiere specială stabilirea procedurilor vamale simplificate pentru comercianții care respectă legislația și un control vamal mai detaliat pentru comercianții care nu respectă legislația.

În fine, la 14 iulie 2011 autoritățile vamale din România și Republica Moldova au semnat acordul și protocolul care reglementează schimbul de informații relevante în domeniul vamal. Astfel, Moldova a devenit prima țară în afara UE care a semnat un astfel de acord cu un stat membru al UE. La 3 septembrie 2011, acordul a devenit trilateral, odată cu semnarea protocolului de către autoritățile vamale din Ucraina.

PI-14. Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și calcul al impozitelor

Scor (metoda de atribuire a scorului - M2)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Măsurile de control în sistemul de înregistrare a contribuabililor.	Contribuabilii sunt înregistrați într-o bază de date completă de sistem cu legături cuprinzătoare către alte sisteme de înregistrare a datelor guvernamentale relevante și reglementări ale sectorului financiar.	A
(ii) Eficacitatea penalităților pentru ne-respectarea obligațiilor de înregistrare și declarare.	Penalitățile pentru toate domeniile de ne-respectare sunt suficient de înalte ca să acționeze descurajator și sunt administrate consistent.	A
(iii) Planificarea și monitorizarea auditului fiscal și programele de investigare a fraudelor.	Auditele fiscale și investigarea fraudelor sunt administrate și raportate conform unui plan de audit documentat, cu criterii clare de evaluare a riscurilor pentru audituri în cel puțin un domeniu fiscal major care aplică auto-evaluarea.	B

(i) Măsurile de control în sistemul de înregistrare a contribuabililor.

Evaluarea din 2008 deja a stabilit conformitatea sistemului existent de înregistrare a contribuabililor, care solicită înregistrarea obligatorie a întreprinderilor noi și reînregistrarea celor existente pentru a primi IDNO (TIN), acesta fiind un număr unic pentru înregistrarea întreprinderilor și pentru identificarea impozitelor.³⁸ În plus față de înregistrarea generală, întreprinderile care depășesc pragul stabilit trebuie să se înregistreze în mod specific pentru includerea în sistemul de TVA și separat pentru comerțul cu bunuri accizabile.

În mod similar, toate persoanele fizice primesc un număr unic de identificare, care este utilizat și pentru impozitare, în toate aspectele sale. Această categorie include, de asemenea, cetățenii nerezidenți și apatrizii nerezidenți, înregistrați la momentul depunerii cererii de înregistrare în calitate de contribuabili.

Autoritatea de înregistrare (Camera Înregistrării de Stat, www.registru.md) este responsabilă pentru înregistrarea și actualizarea zilnică a registrului contribuabililor³⁹.

În ceea ce privește SV, operațiunile vamale identifică întreprinderile moldovenești după TIN, în scop de vămire și de plată a taxelor și impozitelor. Informațiile de plată sunt schimbate între sistemul de informații al SV, Trezorerie și Banca de Economii. Un sistem de informații separat primește diverse date de înregistrare de la Serviciul Grăniceri, însă cele mai multe din ele se referă la alte date, care nu sunt direct legate de înregistrarea fiscală, cum ar fi licențe, permise de import și export pentru contingente, etc., și care, la rândul lor, funcționează pe baza identificatorului TIN.

Certificarea TIN/IDNO este, de asemenea, obligatorie pentru deschiderea unui cont bancar în

³⁸ După cum s-a subliniat în evaluarea din 2008, procesul de înregistrare fiscală ar putea fi raționalizat prin eliminarea necesității de prezentare în persoană la biroul pentru venituri, care emite TIN și care finalizează procesul de înregistrare a întreprinderii.

³⁹ Cuprinde în prezent aproximativ 686000 de entități, din care aproximativ 101000 sunt persoane juridice, restul fiind format din agricultori și întreprinderi individuale (antreprenorii). Aceste cifre sunt însă complet fiabile, din cauza procedurilor împovărătoare pentru lichidarea persoanelor juridice, cauzând menținerea entităților inactive, așa cum se menționează în PI-13 (i).

Republica Moldova, iar partenerii comerciali sunt obligați să prezinte numerele lor de identificare pe toate documentele comerciale. Site-ul SFS permite comunității de afaceri să verifice existența formală a unei entități, situația înregistrării pentru TVA și accize, etc. O verificare similară este facilitată pe site-ul autorității de înregistrare (www.registru.md), care oferă căutare bazată pe text, în cazul în care TIN nu este cunoscut.

Înregistrarea subordonată a plătitorilor de TVA este o problemă asupra căreia SFS a lucrat de la ultima evaluare. Reprezentând aproximativ 40% din toate veniturile fiscale, ani de zile TVA era susceptibilă la evaziuni fiscale semnificative. De aceea, conducerea SFS a realizat câteva măsuri de combatere a fraudelor, axându-se în special pe tranzacțiile așa-numitelor "companii fantomă"⁴⁰.

În acest context, SFS a intensificat semnificativ activitățile de control privind pre-înregistrarea în calitate de plătitor de TVA, utilizând, în măsura posibilităților, datele istorice și constatând deseori că fondatorii companiilor nou înregistrate au fost implicați anterior în scheme fiscale frauduloase. Aceste măsuri, însoțite de majorarea plafonului pentru înregistrarea obligatorie în calitate de plătitor TVA până la 600 mii lei cifra de afaceri anuală, au adus rezultate încurajatoare, prezentate în tabelul de mai jos.

Tabelul 15: Diminuarea numărului de companii fantomă, identificate de autoritățile fiscale începând cu 2008

Element	2008	2009	2010
Numărul total de companii fantomă, unități	200	107	63
Companii inactive, neplătitoare de TVA, unități	42	28	16
Companii inactive, plătitoare de TVA, unități	158	79	47

Sursa: MF

(ii) Eficacitatea penalităților pentru ne-respectarea obligațiilor de înregistrare și declarare.

Există o varietate bogată de sancțiuni pentru nerespectarea legislației fiscale, care acoperă practic toate situațiile relevante, inclusiv neprezentarea sau prezentarea târzie a declarațiilor, prezentarea unor informații eronate, neachitarea la timp a taxelor calculate, prezentarea intenționată a informațiilor fiscale contrafăcute sau eronate, neindicarea codului fiscal și alte încălcări formale și semnificative.

Toate sancțiunile sunt prevăzute în câteva articole ale Codului Fiscal și penalitățile sunt diferențiate conform prevederilor art. 260 alin. (1) și art. 261 alin. (4), după cum este arătat în exemplele de mai jos.

Tabelul 16: Exemple de aplicare a sancțiunilor pentru încălcarea legislației fiscale

Încălcarea	Sancțiunea	Baza	Limitarea
Neprezentarea, prezentarea târzie a declarațiilor	Penalitate de 5% pe lună.	Impozit calculat ⁴¹ .	30% din impozitul calculat
Prezentarea informațiilor eronate care diminuează baza impozabilă.	30%.	Reducerea calculată a bazei impozabile.	30%, poate fi redusă cu 50%.

Sursa: MF

În cazurile în care contribuabilul acceptă calculele făcute de autorități și respectă anumite criterii specifice conform art. 234 din Codul fiscal, penalitatea poate fi redusă cu 50%. Autoritățile fiscale mențin registre ale obligațiilor și plăților efective. În caz de întârzieri, sistemul calculează în mod automat penalitățile pentru efectuarea cu întârziere a plăților⁴². În general, SFS consideră că aria de aplicabilitate și severitatea sancțiunilor aplicate sunt adecvate și suficient de înalte pentru a încuraja

⁴⁰ Aceste entități se implică în activități dominante din circuitul TVA, specializându-se în special în "comerțul" cu facturi fiscale false, folosite de alte companii pentru a-și majora valoarea achizițiilor TVA. Astfel SFS se confruntă cu o problemă comună pentru mai multe țări, și anume utilizarea facturilor false, care duce la majorarea sumei TVA restituite și pierderea mijloacelor bugetare. Ajustarea condițiilor și a procedurii de înregistrare a plătitorilor de TVA și introducerea unor proceduri stricte de rambursare a TVA au reprezentat măsuri necesare pentru combaterea fraudelor.

⁴¹ Deși este acceptabil din perspectiva formalităților, eficiența unui astfel de aranjament este nesigură (fapt discutabil), fiindcă valoarea corectă a veniturilor nedecarate poate fi stabilită doar prin: a) prezentarea unei declarații corecte sau b) inspecție/audit cuprinzător al domeniilor afectate din activitățile de afaceri ale contribuabilului. Dacă vor fi susținute prin prevederi legale corespunzătoare, îmbunătățirile preconizate ale sistemului informațional al SFS vor facilita calcularea impozitelor în mod automat, funcție care va putea fi folosită pentru a determina baza impozabilă și, respectiv, pentru calcularea amenzilor.

⁴² Penalitatea pentru plățile efectuate cu întârziere este de fapt o dobândă, calculată ca 0,1% pentru fiecare zi de întârziere.

contribuabilii să respecte legislația.

Sancțiunile aplicate de autoritatea vamală se bazează pe art. 129 din Codul vamal, unde sunt prevăzute sumele penalităților aplicabile; iar capitolul X al Codului vamal conține prevederi cu referire la încălcarea regulamentelor și obligațiilor vamale, precum și la procedurile de investigare și tratare a încălcărilor. Autoritatea vamală are dreptul să recupereze obligațiile nestinse de pe contul bancar al comerciantului, precum și prin vânzarea forțată a proprietăților comerciantului care nu respectă legislația. De asemenea, nerespectarea termenilor legali ai obligațiilor vamale duce la suspendarea dreptului de efectuare a tranzacțiilor vamale de către comerciantul în cauză, până la achitarea tuturor obligațiilor vamale.

Prin urmare, autoritatea și împuternicirile SV sunt considerate adecvate pentru menținerea unui control bun asupra regimurilor vamale și tranzacțiilor comercianților.

(iii) Planificarea și monitorizarea auditului fiscal și programele de investigare a fraudelor.

Fiindcă resursele disponibile nu sunt suficiente pentru un control total și complet asupra contribuabililor, SFS își concentrează eforturile asupra planificării și selectării entităților pentru audituri fiscale specifice sau cuprinzătoare.

Principalele surse pentru selectarea entităților care urmează a fi controlate le reprezintă sistemele informaționale, menținute de SFS și SV, precum și informațiile oferite de Camera Înregistrării de Stat cu privire la comerțul cu metale și pietre prețioase. În plus, SV oferă actualizări săptămânale cu privire la tranzacțiile comerciale cu bunurile importate, supuse monitorizării conform Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 128 din 28.02.2010 "Cu privire la monitorizarea tranzacțiilor comerciale de import și a lanțului valoric în comerțul interior".

În afară de planificare și selectare, cel de-al treilea și probabil cel mai important element aferent acestei dimensiuni îl reprezintă inspectorii fiscali cu abilitățile și experiența necesară, împuterniciți să efectueze controale de conformitate fiscală în mod transparent, obiectiv și echitabil. Combinând aceste trei elemente, datele statistice ale SFS pentru anii 2008-2010 prezintă următoarele rezultate:

Tabelul 17: Rezultatele activității de control al contribuabililor de către SFS în perioada anilor 2008-2010

Activitatea	2008	2009	2010
Nr. controalelor efectuate, de toate tipurile.	49,023.0	63,297.0	66,875.0
Venituri calculate suplimentar, mii lei	201,095.6	449,560.3	497,974.1
Venituri calculate suplimentar, per control, mii lei	4.1	7.1	7.4
Nr. controalelor în baza verificării documentare	3,779.0	4,410.0	4,054.0
Venituri calculate suplimentar după verificarea documentară, mii lei	90,191.0	241,076.0	209,784.0
Venituri calculate suplimentar, per verificare documentară, mii lei.	23.9	54.7	51.7
Eficiența verificării documentare (în %) în comparație cu volumul total al veniturilor calculate suplimentar.	45.0	54.0	42.0

Sursa: MF

Tabelul de mai sus oferă câțiva indicii clare și semnificative:

- Un control documentar sistematic pare să fie pe departe cea mai eficientă metodă de control.
- Numărul controalelor a crescut semnificativ din 2008 până în 2009, cu 29% și respectiv 28%.
- Eficiența controlului documentar pare să se fi stabilizat în anul 2009 printr-o creștere relativă cu 167%.
- Rezultatul general al controlului specific și cuprinzător poate fi îmbunătățit semnificativ.

Împuternicirea autorității vamale de a efectua controale ale comercianților este oferită prin art. 181 din Codul vamal, care prevede dreptul de a verifica orice document, registru sau probă cu referire la devamarea bunurilor sau la tranzacțiile comerciale ulterioare cu aceste bunuri. Controlul poate fi desfășurat la sediul declarantului sau la sediul oricărui om de afaceri, care are legătură directă sau indirectă cu comerciantul respectiv, sau orice alt loc unde sunt păstrate astfel de documente sau informații. De asemenea, pot fi realizate inspecții fizice ale bunurilor, dacă acestea mai există.

Dacă, în rezultatul verificării documentare sau verificării post-vămuire, se constată că regimul vamal

respectiv s-a aplicat în baza unor informații incorecte sau incomplete, auditorii iau măsuri pentru evaluarea și soluționarea situației, ținând cont de informațiile noi obținute și întocmind documentele necesare. În cazul unor obligații suplimentare sau sume excedentare, se iau măsurile necesare pentru a colecta plata sau rambursa sumele excedentare. În cazul unei contravenții sau încălcări, auditorul trebuie să informeze Secția fraude vamale sau urmărire penală pentru a aplica sancțiunile contravenționale.

În anii 2008-2010, SV a identificat lista riscurilor potențiale la momentul depunerii declarației vamale și a riscurilor aferente tranzacțiilor vamale separate. Aceste profiluri de risc acoperă acum toate regimurile vamale majore ale SV. Totuși, nu a existat nici program informatic și nici metodologie pentru o abordare de evaluare comprehensivă bazată pe riscuri, care ar putea fi aplicată pentru analiza, selectarea, planificarea și monitorizarea scopurilor și rezultatelor auditelor post-vămuire. Pentru audit post-vămuire, companiile sunt selectate în baza analizei informațiilor *operaționale*, păstrate în ASYCUDA (versiunea World), un sistem informațional vamal standard (inițial oferit de UNCTAD), combinat cu *informații administrate manual* obținute de la alte autorități de stat sau din alte surse de informații.

Planul de audit post-vămuire se întocmește cu trei luni în prealabil și se aprobă de conducerea Serviciului Vamal. În plan se specifică verificarea completă a unei perioade sau control tematic, cu identificarea iregularităților posibile, fără a estima efectul economic.

Pentru a soluționa problemele legislative, identificate în rezultatul activităților de audit post-vămuire, în anul 2010 s-a elaborat un proiect de lege de modificare și completare a Codului vamal prin includerea unei noi secțiuni 29¹ "Audit post-vămuire", care urmează să fie inclus în capitolul V. Proiectul de lege a fost expediat pentru examinare și, din câte s-a înțeles, încă este în proces de examinare.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Referitor la prima dimensiune, cel mai important rezultat al anului 2011 constă în abordarea cu succes a problemei "companiilor fantomă". În mare măsură, acest lucru s-a realizat prin majorarea plafonului pentru înregistrare și prin intensificarea activităților de control până la înregistrarea în calitate de plătitor TVA, utilizând, în măsura posibilităților, datele istorice și constatând deseori că fondatorii companiilor nou înregistrate au fost implicați anterior în scheme fiscale frauduloase. Valoarea estimată a veniturilor "economisite" în perioada anilor 2009 - 2010 este impresionantă și indică o scădere cu circa 3 miliarde lei în anul 2010, în comparație cu 2008.

Referitor la a doua dimensiune, nu au fost observate aspecte noi semnificative. Totuși, autoritățile afectate sunt convinse că sancțiunile existente sunt suficient de dure pentru a stimula contribuabilii și comercianții vamali să respecte legislația.

Referitor la a treia dimensiune, însă care are legătură și cu prima dimensiune, rezultatele activităților realizate din anul 2008 arată tendințe pozitive. Acest lucru este în special valabil pentru aspectele fiscale, unde rezultatele sunt în mare măsură generate de analiza sistematică a informațiilor, cu contribuții semnificative din partea inițiativelor recente de evaluare a riscurilor, cum ar fi:

- Identificarea noilor criterii de risc, facilitarea selectării mai eficiente a contribuabililor sau grupurilor de contribuabili cu un risc (mai) înalt de evaziune fiscală.
- Stabilirea unei abordări noi de analizare a informațiilor, facilitând identificarea rapidă a agenților economici cu un risc înalt de evaziune fiscală (de exemplu, examinarea declarațiilor la momentul depunerii, și nu doar introducerea datelor în sistem pentru o evaluare ulterioară și control potențial).
- Instituirea unui model comprehensiv de evaluare a riscurilor, întru facilitarea realizării sarcinilor, și axarea pe resursele critice ale grupurilor contribuabililor care nu respectă legislația, oferind în același timp o gamă vastă de servicii fiscale contribuabililor care activează în conformitatea cu legea.
- Instituirea unor măsuri noi pentru îmbunătățirea cooperării între SFS și alte agenții de drept.

În timp ce tendințele privind colectarea veniturilor sunt, pe ansamblu, pozitive, tendința privind componența veniturilor naște încă preocupări, prezentând o scădere relativă a ponderii fiscale și creșterea substanțială a proporției sumelor punitive. Acest punct de vedere este susținut de analiza realizată (de către și pentru sectorul privat), pe baza rapoartelor publicate de MF privind execuția bugetului de stat pentru anii 2007-2010. Agravarea situației întreprinderilor este rezumată în opinia că autoritatea responsabilă de venituri tinde să compenseze lipsa veniturilor fiscale din CIT (în prezent

suspendat), cu amenzi și penalizări. Ca reacție, Guvernul a eliminat normele controversate⁴³ privind detalierea documentelor primare și, prin urmare, curba proporției amenzilor și sancțiunilor a înregistrat o creștere mult mai lentă.

În aceeași perioadă, autoritățile vamale și-au îmbunătățit semnificativ practic toate activitățile principale, inclusiv prin întocmirea unei liste comprehensive a parametrilor riscurilor vamale, care cuprind toate regimurile aplicabile, cu excepția tranzitului. Totuși, profilurile riscurilor aplicate sunt în mare măsură orientate spre tranzacții vamale din perspectiva bunurilor și protecției hotarelor, și ar putea să nu fie utile pentru selectarea comercianților pentru auditul post-vămuire.

În anul 2010 în capitolul V al Codului vamal urma să fie inclusă o nouă secțiune (Secțiunea 29¹ "Audit post-vamal") cu scopul de a soluționa problemele legislative care au fost identificate în cadrul activităților de audit post-vămuire. Acest proiect de lege este încă în proces de examinare.

Faptul că auditul vamal este un domeniu relativ slab dezvoltat influențează negativ scorul acestei dimensiuni.

Evoluții în 2011

În domeniul vamal principalele evoluții în anul 2011 s-au axat pe:

1. Implementarea operațională a auditului post-vămuire. Așteptând aprobarea *de iure*, această procedură a fost pusă în aplicare *de facto*.
2. Introducerea unor proceduri simplificate⁴⁴ pentru comercianții selectați cu cea mai bună reputație; și
3. Punerea în aplicare a acordului trilateral privind schimbul de informații vamale⁴⁵.

Având în vedere că toate noile proceduri se referă la analiza de risc și la evaluare, SV a început să pună în aplicare compendiu operațional care vizează standardizarea activității și, prin urmare, reducerea în continuare a posibilităților de apreciere subiectivă și a impactului aferent.

În sfârșit, autoritatea vamală examinează posibilitatea implementării versiunii ruse a sistemului informațional pentru tranzit, care se cunoaște că este foarte similar cu noul sistem computerizat pentru tranzit al UE (NCTS). Cu condiția că bugetul alocat este disponibil, această activitate poate fi lansată anul viitor.

În domeniul fiscal, în anul 2011 au fost realizate activități în mai multe direcții, însă eforturile majore au fost concentrate asupra dezvoltării capacităților interne pentru implementarea Programului de conformitate a contribuabililor⁴⁶ în mediul operațional. În acest scop SFS a identificat domeniile cele mai importante, unde este necesară o reacție imediată pentru a putea valorifica evoluțiile pozitive de la sfârșitul anului 2010 și prima jumătate a anului 2011. În special, merită menționată vizita de studiu în câteva țări UE cu scopul de a obține informații și abilități practice de "operaționalizare" a programului de conformitate lansat.

Necesitatea critică de îmbunătățire a abilităților profesionale ale inspectorilor SFS va fi acoperită prin realizarea unor vizite de studiu și instruirii specifice în domeniul aptitudinilor contabile și capacităților de analizare a datelor financiare, în general, și interpretare a principalelor indicatorilor din bilanțul contabil, în special.

Fiind una dintre prioritățile principale incluse în Programul de Dezvoltare al SFS pentru anii 2011-2015, SFS a început lucrul asupra definirii viitorului sistem informațional fiscal integrat (ITIS). În prima jumătate a anului 2011 s-a definit concepția sistemului și s-a elaborat Raportul de fezabilitate în rezultatul unui studiu al fezabilității. Se prevede că până la finele anului 2011 studiul de fezabilitate va fi completat cu un catalog cuprinzător al cerințelor detaliate funcționale, tehnice și administrative, care va forma o parte centrală a documentației de tender, preconizat pentru anul 2012 cu scopul de a iniția procesul de achiziție a sistemului informațional integrat.

⁴³ HG nr. 434 din 15 iulie 2009.

⁴⁴ Procedurile vamale simplificate au fost introduse prin Ordinul 214 din 1 august 2011, criteriile de calificare fiind publicate în mass-media oficiale relevante. Aplicabile în prezent doar la doi comercianți, SV intenționează extinderea acestui regim până la jumătatea anului 2012 pentru a acoperi până la 20% din toate declarațiile.

⁴⁵ Acest protocol cuprinde Moldova, România și Ucraina. Inițial bilateral (Republica Moldova și România, din 14 iulie 2011) acordul trilateral a fost semnat la 3 septembrie 2011.

⁴⁶ Misiunea FMI din iunie 2011 a aprobat formatul programului de conformitate a contribuabililor al SFS și conducerea SFS a inițiat deja activitățile necesare pentru implementarea obiectivelor programului în activitatea operațională zilnică.

De asemenea, conducerea SFS pregătește o concepție și abordare metodologică cu privire la modul de lucru cu contribuabilii persoane fizice înstărite. Această inițiativă este susținută de ultimele modificări legislative (a se vedea PI-13), menite să faciliteze conectarea și utilizarea informațiilor de la terți pentru determinarea indirectă a bazei impozabile a unui anumit contribuabil.

PI-15. Eficacitatea colectării impozitelor

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		C+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Rata de colectare pentru restanțele fiscale brute, care este procentajul de restanțe fiscale de la începutul unui an fiscal, care au fost încasate pe parcursul anului fiscal (media pentru ultimii doi ani fiscali).	Rata medie de colectare a restanțelor fiscale în doi cei mai recenti ani a fost de 60-75% și valoarea totală a arieratelor fiscale este semnificativă.	C
(ii) Eficacitatea transferării impozitelor colectate la Trezorerie de către administrația veniturilor.	Toate veniturile fiscale sunt transferate direct în conturile controlate de Trezorerie sau transferurile către Trezorerie sunt efectuate zilnic.	A
(iii) Frecvența reconcilierii complete a rapoartelor între evaluările fiscale, colectările, evidența restanțelor și încasărilor la Trezorerie	Reconcilierea completă a rapoartelor între evaluările fiscale, colectările, evidența restanțelor și încasărilor la Trezorerie are loc cel puțin trimestrial în termen de șase săptămâni de la finele trimestrului.	B

(i) Rata de colectare pentru restanțele fiscale brute, care este procentajul de restanțe fiscale de la începutul unui an fiscal, care au fost încasate pe parcursul anului fiscal (media pentru ultimii doi ani fiscali).

Colectarea restanțelor continuă să reprezinte o îngrijorare serioasă pentru SFS. Moldova, fiind expusă impactului negativ global al dezvoltării economice în anii 2008-2010, a suferit în 2009 scăderea încasării totale a veniturilor cu aproximativ 280 mil. lei, în același timp observându-se o creștere stabilă și mărire a restanțelor. În 2009 acestea au crescut cu 18,4% (față de 2008) și spre sfârșitul anului 2010 au crescut cu 9,1% față de 2009.

În linii generale, de la evaluarea din anul 2008 colectarea veniturilor a crescut cu aproximativ 21% (2007 față de 2010) și stocul restanțelor a crescut în aceeași perioadă cu aproximativ 42%. La sfârșitul anului 2010, restanțele agregate reprezentau 7,8% din veniturile colectate. Valoarea nominală de 1.146,1 mil. lei trebuie să fie examinată ținând cont de amnistia fiscală, care a rezultat în anularea unei datorii fiscale în sumă totală de 308,6 mil. lei. Tabelul următor prezintă cifrele principale din evoluția din perioada anilor 2008-2010 descrisă mai sus; toate sumele sunt exprimate în mil. lei; sursa de informații: Serviciul Fiscal de Stat din Republica Moldova.

Tabelul 18: Colectarea veniturilor și creșterea restanțelor în anii 2008-2010

Bugetul	2008		2009		2010	
	restanțe	colectare	restanțe	colectare	restanțe	colectare
Impozite de stat (Impozitul pe venit, impozitul pe venitul din activitatea de întreprinzător, TVA, accize, taxa pentru folosirea drumurilor)	193.1	6,009.7	327.7	5,62.3	340.6	5,946.9
Taxe locale (UAT)	74.3	1,417.6	93.1	1,127.7	107.6	1,409.6
Asigurare socială	615.7	5,398.1	618.9	5,575.2	683.6	5,986.7
Asigurare medicală	3.9	1,121.9	10.6	1,339.2	14.3	1,447.3
Total	887.0	13,947.3	1,050.3	13,667.4	1,146.1	14,790.5

Sursa: Serviciul Fiscal de Stat

În prezent, gestionarea datoriei la general și recuperarea restanțelor în special sunt extrem de dificile, deoarece înregistrările computerizate ale SFS nu oferă date analitice (defalcare după tipul de impozit, perioada / vârstă) după cum cere art. 179 (Titlul V) al Codului fiscal, ci reprezintă valoarea agregată a restanțelor pentru fiecare contribuabil.

Axându-se pe utilizarea eficientă a resurselor disponibile pentru acest scop, FMI a recomandat să se

suspende (pentru o colectare sau anulare ulterioară) colectarea sumelor restante mici sau vechi, pentru a se axa pe: a) colectarea restanțelor semnificative și recente, și b) introducerea de măsuri de prevenire a apariției noilor restanțe și asigurare a unei protecții rezonabile împotriva datoriilor.

În pofida deficiențelor menționate ale sistemului IT, SFS a mai realizat câte ceva în acest domeniu. Pentru a mări nivelul de conformitate a contribuabililor, conducerea s-a axat pe îmbunătățirea colectării restanțelor fiscale, în baza unui sistem de identificare a riscurilor de apariție a unor noi datorii.

Datoriile care sunt considerate recuperabile sunt monitorizate continuu și SFS întreprinde în prezent următoarele măsuri de prevenire:

- Avertizarea contribuabililor (prin telefon, scrisori etc.).
- Publicarea datornicilor pe portalul oficial al SFS, www.fisc.md.
- Măsuri de asigurare a datoriilor: calcularea penalităților, aplicarea ipotecii legale, suspendarea operațiunilor contului bancar.
- Pentru contribuabilii care nu respectă măsurile preventive abordarea este următoarea:
 - Prevederi de colectare în avans pentru conturile bancare.
 - Primirea fondurilor la casierul contribuabilului.
 - Urmărirea datoriilor.
 - Sechestrarea bunurilor pentru vânzare forțată.

Din partea Serviciului Vamal, plățile taxelor vamale de import-export, efectuate la momentul vămuirii, minimizează posibilitatea de apariție a restanțelor aferente Sistemului Vamal. Cu toate acestea, există datorii create în rezultatul auditului post-vămuire, pentru care sunt acumulate continuu penalități. Restanțele istorice reprezintă 46,4% din totalul sumei restante în 2008, 16,2% în 2009 și 8,7% în 2010.

În anul 2008, restanțele au ajuns la 237,0 mil. lei, iar în 2009 și 2010 restanțele au scăzut semnificativ până la 106,0 mil. lei și 103,0 mil. lei respectiv, reprezentând doar 1,4% și 1,1% din taxele vamale din ultimii doi ani. Conform Regulamentului privind anularea taxelor vamale prin decret (pentru restanțele mai mari de 6 ani), în anul 2008 a fost anulată suma de 0,1 mil. lei și sumele corespunzătoare în 2009: 123,0 mil. lei și în 2010: 14,0 mil. lei.

Datorită faptului că rata de colectare a datoriilor de către SV a fost de nu mai puțin de 90% anul trecut, suma totală a restanțelor este practic nesemnificativă (adică mai puțin de 2% din colectările anuale de venituri).

(ii) Eficacitatea transferării impozitelor colectate la Trezorerie de către administrația veniturilor.

Consecvent cu evaluarea din anul 2008, MF informează că toate plățile de impozite și taxe vamale sunt făcute direct în Contul Unic Trezorerial (CUT).

Studiul de fezabilitate menționat mai sus a dezvăluit și o problemă de natură preponderent tehnică, care indică că un număr semnificativ de plăți bancare nu sunt identificabile datorită plătitorului nerecunoscut, obligației nerecunoscute și, cel mai frecvent, specificarea incorectă a destinatarului (contul).⁴⁷

(iii) Frecvența reconcilierii complete a rapoartelor între evaluările fiscale, colectările, evidența restanțelor și încasărilor de către Trezorerie.

În mod similar, reconcilierea veniturilor între autoritățile fiscale și Trezoreria de Stat (TS), Serviciul Vamal și TS, este efectuată zilnic, lunar și anual la nivel central și teritorial, deși reconcilierea este limitată la impozitele colectate, fără a lua în considerație evaluările fiscale. Această dimensiune de reconciliere ar putea fi benefică pentru scopul de prognozare a veniturilor, precum și pentru managementul fluxurilor bănești pe termen scurt.

⁴⁷ Sursa: Studiul de fezabilitate EUHLPAM (00073877) ITIS, Varianta de proiect 0.9, 12 iulie 2011, Peter Menhard, Marcel Chistruga, Iurie Brinister: "Potrivirea plăților și obligațiilor este în prezent sarcina SFS. Toate cazurile de plăți neidentificate sunt transferate la SFS. Toate plățile neconfirmate (neidentificate) ale persoanelor juridice sunt întoarse plătitorilor. În prezent, băncile sunt responsabile pentru exactitatea informației care însoțește plățile trezoreriale. La nivelul plătitorului nu este aplicat niciun sistem de punere în corespundere / detectare a erorilor în afară de verificarea fizică la ghișeu, ceea ce mărește posibilitățile de introducere incorectă a informațiilor de plată (atât din partea clientului cât și din partea operatorului). Prin aceasta crește probabilitatea apariției erorilor din cauza factorului uman. Introducerea referințelor încrucișate electronice cu privire la plățile fiscale (contribuabil, tipul impozitului, perioada de impozitare) ar putea ajuta enorm la reducerea acestui tip de erori și la optimizarea procesului de colectare a veniturilor atât pe partea Trezoreriei, cât și a SFS."

În prezent SFS oferă prognoze ale veniturilor săptămânal, lunar, trimestrial și anual. În continuare, Trezoreria solicită ca noul sistem IT să ofere o mai bună prognoză a veniturilor fiscale și informații relevante pentru managementul fluxurilor bănești în conformitate cu noua clasificare bugetară.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

În ceea ce privește prima dimensiune, cel mai semnificativ rezultat obținut de SFS în anul 2011 se referă la măsurile preventive menționate anterior, aplicate problemei serioase de colectare a restanțelor, în așteptarea noului program computerizat care este elaborat și testat în prezentat de proiectul BIZTAR din cadrul programului USAID. Această componentă va facilita crearea și întreținerea contului curent a contribuabilului și a fost proiectată conform celui mai modern "principiu de Contribuabil pe Tip de impozit și pe Perioadă de impozitare (Taxpayer per Tax type per Tax period - TTT), care va permite mentenanța datelor analitice solicitate.

În același timp, SV a reușit să reducă semnificativ restanțele și în 2010 a atins un nivel aproape nesemnificativ și astfel a afectat pozitiv evaluarea consolidată a acestei dimensiuni.

În ceea ce privește cea de-a doua dimensiune, nu au fost observate aspecte noi semnificative, deși au fost observat un număr substanțial de plăți afectate de erori. Din moment ce acesta este un aspect preponderent tehnic, el nu afectează scorul, dar trebuie perceput ca o sarcină cu prioritate înaltă.

În ceea ce privește cea de-a treia dimensiune, în mod similar, evaluarea din 2008 nu a detectat sau examinat limitarea reconcilierii, care nu ia în considerație evaluările, ci se ocupă exclusiv de plăți. Din aceste motive nu poate fi păstrat scorul anterior.

Evoluții în 2011

Programul Contul Curent al Contribuabilului, elaborat de proiectul BIZTAR, este testat în prezent și se așteaptă ca această componentă să fie dată în exploatare operațională înainte de sfârșitul anului 2011. Acesta este considerat

un pas mare în direcția corectă, deoarece va permite implementarea majorității recomandărilor emise de diverse misiuni de consiliere, în special a FMI. În plus, conceptul de Cont Curent al Contribuabilului va fi orientat spre includerea în noul sistem integrat de informații fiscale (ITIS).

În ceea ce privește subiectul de gestionare a datoriilor, personalul SFS a efectuat recent o vizită de studiu la Autoritatea de venituri din Irlanda.

Proiectul EUHLPAM al PNUD continuă să susțină SFS și, în urma Studiului de fezabilitate finalizat recent, echipa de proiect va studia până la sfârșitul anului 2011 principalele procese de activitate și va pregăti un catalog cuprinzător al cerințelor necesare pentru ITIS.

Pe termen mediu, ITIS va facilita automatizarea controalelor procesului de plată, pentru a reduce semnificativ numărul de plăți eronate, care reprezintă o problemă tehnică a dimensiunii (ii) evaluate anterior. În dependență de efectul net al acestui neajuns, ar putea fi oferită o soluție intermediară, dar cu acest scop ar fi trebuit să fie elaborată o argumentare tehnică și economică a proiectului și o analiză de bază a randamentului investițiilor (RoI).

Aceasta trebuie percepută în paralel cu apropiata finalizare a SI MFP pentru MF. Indubitabil, schimbarea vizată a tuturor datelor vitale între cele două sisteme (noul MFP și ITIS) va permite și va facilita (pe termen mediu) aplicarea elementelor de reconciliere care în prezent nu sunt abordate în cadrul celei de-a treia dimensiuni.

PI-16. Previzibilitatea disponibilității fondurilor pentru angajamentul cheltuielilor

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		C+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Măsura în care fluxul de mijloace bănești este prognozat și monitorizat.	Se pregătește prognoza fluxului de mijloace bănești pentru anul fiscal, aceasta fiind actualizată pe baza fluxurilor reale de intrare și ieșire a mijloacelor bănești.	A
(ii) Veridicitatea și orizontul informației periodice în timpul anului disponibilă MR referitor la plafoanele pentru efectuarea cheltuielilor.	MR primesc informații veridice cu una sau două luni înainte.	C
(iii) Frecvența și transparența	Ajustări semnificative în timpul anului au loc de una	A

ajustărilor la alocațiile bugetare, care sunt decise mai sus de nivelul de gestiune al MR.	sau două ori și se efectuează într-o manieră previzibilă și transparentă.	
--	---	--

(i) Măsura în care fluxul de mijloace bănești este prognozat și monitorizat.

Guvernul prognozează fluxul de mijloace bănești, în scopul planificării execuției bugetului, și se bazează pe veniturile estimate, care determină nivelul cheltuielilor totale. Atunci când bugetul de stat este aprobat de Parlament, ministerele de ramură (și alte unități ale guvernului central) și autoritățile publice locale (UAT - unitățile administrativ-teritoriale) sunt informate despre plafoanele bugetelor lor și, pe această bază, toate instituțiile elaborează planuri financiare anuale și lunare. Aceste planuri sunt consolidate de ministerele de ramură și transmise Ministerului Finanțelor, unde Trezoreria le introduce în sistemul existent de management financiar, operat de către Trezorerie⁴⁸. În plus, MF estimează cerințele lunare de finanțare (și, prin urmare, limitele de cheltuieli) pentru UAT, precum și transferurile necesare către FAOM și BASS. Unitățile guvernului central trebuie să prezinte planuri financiare lunare (care, însă, nu sunt planuri pentru fluxul de mijloace bănești). Acestea nu reprezintă previziuni, ci cereri pentru cotele cheltuielilor lunare. Acest lucru înseamnă că prognoza cheltuielilor totale emisă de Trezorerie ar putea fi, într-o oarecare măsură, incompletă sau nu tocmai exactă.

Trezoreria utilizează planurile financiare și necesitățile estimate de finanțare primite de către unitățile guvernului central, împreună cu previziunile de venituri de la Inspectoratul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal, pentru a pregăti un proiect al fluxului de mijloace bănești pentru anul fiscal viitor. În acest proces, Trezoreria ia în considerare și veniturile istorice și tendințele cheltuielilor, astfel încât să evalueze dacă planurile financiare consolidate și modelele de cheltuieli (fluxul de mijloace bănești) corespund cu anii precedenți. Această acțiune permite Trezoreriei să întocmească o prognoză regulată a fluxului general de mijloace bănești pentru anul fiscal.

Trezoreria (Secția managementul fluxului de numerar) pregătește, de asemenea, previziuni săptămânale ale fluxului de mijloace bănești care sunt, de fapt, actualizate zilnic, pe măsură ce apare o modificare a situației. Echipa a avut acces la sistemul de prognoză a fluxului de mijloace bănești din Trezorerie și a putut să confirme faptul că fluxurile reale de intrare și ieșire a mijloacelor bănești sunt, într-adevăr, actualizate sistematic.

Este de remarcat faptul că previziunile fluxului de mijloace bănești nu pot fi întotdeauna exacte din două motive fundamentale. Primul este legat de absența unui sistem dedicat de înregistrare și management al angajamentelor, având ca rezultat, în mod inevitabil, discrepanțe între planurile financiare ale ministerelor de resort și ale altor unități ale guvernului central și proiecțiile fluxurilor de mijloace bănești. Al doilea este rezultatul lipsei de lichidități, din cauza circumstanțelor fiscale nefavorabile care forțează Trezoreria să pună în aplicare un proces de raționalizare a fluxului de mijloace bănești (a se vedea PI-17). Un Comitet de lichidități (format din reprezentanți ai MF, BNM, BASS și FAOM) a fost înființat în noiembrie 2006.

(ii) Veridicitatea și orizontul informației periodice în timpul anului disponibilă MR referitor la plafoanele pentru efectuarea cheltuielilor.

Planurile financiare anuale întocmite de unitățile guvernului central cuprind, separat, toate unitățile subordonate și sunt defalcate pe planuri lunare ale fluxului de mijloace bănești, bazate pe planuri clare de cheltuieli în cursul anului fiscal respectiv. Aceste planuri permit unităților să planifice și să angajeze cheltuieli pentru întregul an fiscal, în conformitate cu alocările lor. Totuși, în cazul apariției deficitelor - care par să fie destul de frecvente în ultimii ani - această informație nu este în mod sistematic comunicată unităților de consum. În astfel de situații, MF stabilește prioritatea cheltuielilor obligatorii de o manieră transparentă (plata datoriei/dobânzii, salariile și pensiile, bursele și plățile pentru energie având prioritate).

Problemele legate de fluxul mijloacelor bănești în perioada analizată au apărut mai mult din cauza lacunelor în colectarea veniturilor (a se vedea PI-3), decât datorită unui eșec în planificarea/gestionarea fluxului financiar și de mijloace bănești. Ar trebui amintit, totuși, faptul că aceste întreruperi ale fluxului de mijloace bănești (urmărire a unui deficit de venituri) nu par să fi condus până în prezent la restanțe. O altă problemă pentru funcționarea unui sistem de gestiune a mijloacelor bănești ar fi lipsa unui sistem dedicat de management al angajamentelor (a se vedea PI-

⁴⁸ După cum se menționează în analiza altor IP, este în curs de elaborare un SIMF care ar trebui să integreze până în 2013 modulele independente existente.

20).

(iii) *Frecvența și transparența ajustărilor la alocațiile bugetare, care sunt decise mai sus de nivelul de gestiune al MR.*

Ajustările alocațiilor bugetare, aflate în afara regulilor de virament, sunt specificate în Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847-XIII din 24 mai 1996, cu modificările ulterioare), în special articolul 41 (Rectificarea bugetului de stat) și articolul 42 (Alocări suplimentare în cazurile de rectificare a bugetului de stat).

În cazul unui deficit important de venituri, ca în cazul anului fiscal 2009, MF va raționaliza mijloacele bănești și va retrage cheltuielile discreționare (stabilirea priorităților, în aceste cazuri, se face așa cum s-a discutat în cadrul dimensiunii de mai sus). Modificările produse în alocațiile bugetare au primit întotdeauna aprobarea Parlamentului, printr-o revizuire a bugetului. În perioada analizată de această evaluare, ele au fost următoarele:

- 2008 - De două ori, (1) Legea nr. 149-XVI din 3 iulie 2008 cu privire la introducerea unor modificări și completări la Legea bugetului de stat pe 2008; (2) Legea nr. 288 din 19 decembrie 2008 cu privire la introducerea unor modificări și completări la Legea bugetului de stat pe 2008.
- 2009 - Odată, (1) Legea nr. 82-XVII din 3 decembrie 2009 cu privire la introducerea unor modificări și completări la Legea bugetului de stat pe 2009.
- 2010 - De trei ori, (1) Legea nr. 130 din 30 iunie 2010 cu privire la introducerea unor modificări și completări la Legea bugetului de stat pe 2010; (2) Legea nr. 192 din 15 iulie 2010 cu privire la introducerea unor modificări la Anexa 2 la Legea bugetului de stat pe 2010; (3) Legea nr. 244 din 1 octombrie 2010 cu privire la introducerea modificărilor și completărilor la mai multe legi.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu s-a produs nici o schimbare majoră de la evaluarea CPRF din 2008.

Evoluții în 2011

Este de remarcat faptul că unitățile bugetare înregistrează în prezent contracte (dar nu și dispoziții de plată), inclusiv planuri de plată, la Trezorerie. Se așteaptă ca noul SIMF, care inițial era planificat să devină operațional în 2013, să includă un modul de angajamente, care ar trebui să permită introducerea datelor de angajament financiar de către unitățile de consum pentru luna în care cheltuielile efectuate vor trebui să fie plătite, mijloacele bănești fiind astfel rezervate (a se vedea și PI-20). Când va deveni operațional, acesta va contribui fără îndoială la îmbunătățirea dimensiunii (ii).

PI-17. Înregistrarea și gestionarea soldurilor de mijloace bănești, datoriilor și garanțiilor

Scor (metoda de atribuire a scorului - M2)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Calitatea înregistrării și raportării datelor cu privire la datorii	Evidența datoriilor interne și externe este completă, actualizată și reconciliată lunar, datele fiind considerate de standard înalt. Rapoarte de management și statistice cuprinzătoare (deservirea datoriei, solduri și operațiuni) se întocmesc cel puțin trimestrial.	A
(ii) Gradul de consolidare a soldului de mijloace bănești ale Guvernului	Toate soldurile de mijloace bănești sunt calculate zilnic și consolidate.	A
(iii) Sisteme pentru contractarea împrumuturilor și emiterea garanțiilor	Contractarea împrumuturilor și emiterea garanțiilor de către Guvern se efectuează conform unor criterii și obiective fiscale transparente și sunt întotdeauna aprobate de o singură unitate guvernamentală responsabilă.	A

(i) Calitatea înregistrării și raportării datelor cu privire la datorii

Temeiul juridic pentru împrumuturile de stat este stabilit prin Legea cu privire la datoria publică,

garanțiile de stat și recreditarea de stat (nr. 419-XVI din 22.12.2006) [în continuare: LDP] și legislația secundară care reglementează punerea sa în aplicare⁴⁹.

Direcția generală datoriei publice a MF este responsabilă pentru gestionarea și raportarea datoriei de stat. Pentru monitorizarea, decontarea și contabilizarea datoriei externe se utilizează DMFAS versiunea 5.3 de la UNCTAD, în timp ce contabilizarea și decontarea datoriei de stat interne se realizează cu software intern (deoarece DMFAS nu este adecvat în acest scop), datele fiind migrate în DMFAS pentru raportare. Recreditarea este gestionată tot cu ajutorul unui instrument software dezvoltat intern.

Raportarea și monitorizarea datoriei publice se bazează pe rapoarte pe care MF le primește de la alte unități, în modul reglementat în articolul 9 din LDP. Ministerul Economiei și Banca Națională a Moldovei (BNM), precum și alte autorități publice centrale și locale, furnizează date MF pentru elaborarea de prognoze. Beneficiarii de recreditare (întreprinderile publice în care statul sau unitatea administrativ-teritorială deține mai mult de 50 la sută din capitalul social) prezintă trimestrial, Ministerului Finanțelor informația necesară pentru monitorizarea contractării, debursării și deservirii datoriei publice.

Reconcilierea datoriei de stat interne și externe se efectuează lunar. Datele MF în DMFAS sunt reconciliate cu dispozițiile de plată expediate MF de către creditori. La finele lunii, după efectuarea plăților, MF primește extrasele de cont de la creditori pentru reconciliere și confirmare a balanței creanțelor/datoriilor.

Un raport detaliat, care include informații privind Datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat, este întocmit trimestrial și anual și publicat pe site-ul MF. Raportul conține o analiză a sumei datoriei, date privind serviciul datoriei și sursele de finanțare. Raportul trimestrial cuprinde cifre comparative, dar nu și o analiză de risc, întrucât raportul anual include, în plus, tendințele indicatorilor macro-economici, indicatorii de durabilitate a datoriei și riscurile neprevăzute (riscul de piață, riscul de lichiditate, riscul de credit și riscurile operaționale), fără a identifica totuși strategii de atenuare. Pentru raportare se utilizează Standardul Special de Diseminare a Datelor (SDDS) al FMI.

BNM ține și o evidență completă a datoriei publice interne, având în vedere funcția sa de agent fiscal pentru organizarea de licitații ale valorilor mobiliare de stat. A se vedea și sub-dimensiunea (iii). Buletinul lunar al BNM conține informații cu privire la valorilor mobiliare de stat existente încă în portofoliul său.⁵⁰

(ii) Gradul de consolidare a soldului de mijloace bănești ale Guvernului

Dezvoltarea sistemului Contului Unic Trezorerier (CUT) a avut loc în mod progresiv, începând din 1993. Inițial, cele 38 de Trezorerii Teritoriale (TT), BASS și FAOAM își țineau conturile în băncile comerciale. De la 1 martie 2007, toate bugetele, inclusiv cele de la nivel local, cât și BASS și FAOAM sunt executate prin intermediul CUT. Bugetele BASS și FAOAM sunt procesate cu ajutorul unui software special Trezorerie-client, care permite prezentarea ordinelor de plată către Trezoreria de Stat.

Toate veniturile sunt colectate în CUT și toate plățile sunt efectuate de acolo. CUT este deținut de BNM. De la 1 ianuarie 2008, toate conturile TT din băncile comerciale au fost închise (cu excepțiile prezentate mai jos).

În timp ce în 2006 85% din fondurile bugetare erau păstrate în băncile comerciale și 15% la BNM, acum situația s-a inversat: În 2010, 84% din fondurile bugetare erau păstrate la BNM și 16% în băncile comerciale (proiectele finanțate de donatori, ambasadele, Serviciul Vamal).

Structura CUT reflectă structura bugetului:

- un cont în lei cu 188 de sub-conturi (pentru TT, BASS și FAOAM);
- șapte conturi FX (valută străină) pentru canalizarea plăților în valută străină și încasărilor instituțiilor bugetare.

Pentru fiecare TT sunt deschise câte trei conturi (care corespund principalelor componente ale

⁴⁹ "Cu privire la unele măsuri de executare a Legii nr. 419-XVI din 22 decembrie 2006 privind datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat" (Hotărârea Guvernului nr. 1136 din 18 octombrie 2007)

⁵⁰ Provenind dintr-o conversie în obligațiuni a datoriei de stat acumulate în perioada 1992 - 2000.

bugetului: unul pentru bugetul de stat - componenta de bază, unul pentru bugetul de stat - componenta mijloace speciale și fonduri speciale și unul pentru bugetul UAT) în CUT.

Trezoreria de Stat are, ca toate băncile comerciale locale, acces de participant în timp real la sistemul interbancar de plăți operat de către BNM pentru executarea în timp real a tuturor tranzacțiilor interne de plată. Trezoreria de Stat are, astfel, acces în timp real la poziția consolidată a mijloacelor bănești din TSA. Extrasele de cont privind tranzacțiile în valută străină din conturile deținute la BNM sunt furnizate zilnic de către BNM Ministerului de Finanțe.

În afară de aceasta, o serie de conturi sunt păstrate la Banca de Economii (deținută de stat) pentru operațiuni în numerar și deservirea proiectelor finanțate din surse externe. Toate conturile bancare sunt reconciliate zilnic de instituția care deține contul precum și trimestrial de MF.

Deși nu au existat modificări semnificative din 2008, scorul inadecvat acordat în evaluarea din 2008 este corectat în această evaluare, luându-se în considerare faptul că sistemul CUT era deja complet operațional în 2008.

(iii) Sisteme pentru contractarea împrumuturilor și emiterea garanțiilor

Contractarea de împrumuturi și emiterea de garanții de stat sunt reglementate de LDP.

Articolul 3 din LDP prevede că MF este contractant de credite interne și externe, în numele Guvernului, și exclude în mod explicit această posibilitate pentru orice altă autoritate publică centrală. Aceeași calitate a MF este valabilă pentru emiterea de garanții de stat către părți interne sau externe.

În conformitate cu articolul 6 din LDP, plafonul pentru datoria de stat, atât internă, cât și externă, precum și plafonul pentru garanțiile de stat sunt stabilite prin Legea anuală a bugetului de stat.

Datoria internă:

Împrumuturile interne sunt reglementate de articolele 13-18 din LDP. Cele două instrumente pentru împrumuturi interne ale statului sunt titlurile de stat tranzacționate în cadrul licitațiilor săptămânale organizate de către BNM, care pot fi cumpărate de băncile comerciale selectate: (i) Obligațiunile de stat pe termen mediu cu o scadență de unu sau doi ani, și (ii) Certificatele de trezorerie pe termen scurt cu scadențe diferite, până la un an.

Datoria externă:

Contractarea împrumuturilor externe este reglementată de articolele 19-22 din LDP. Hotărârile cu privire la împrumuturile externe trebuie să fie adoptate de către Parlament.

Nivelul local:

LDP reglementează numai contractarea de împrumuturi și emiterea de garanții de către stat, în timp ce împrumuturile UAT sunt reglementate de articolele 13-16 din Legea privind Finanțele Publice Locale (nr. 397-XV din 16 octombrie 2003, cu modificările ulterioare). Contribuția datoriei UAT la datoria publică este de sub 1%. Totuși, merită menționat faptul că regulamentele privind împrumuturile locale prevăd că datoria nu poate depăși 20% din veniturile bugetului anual pentru investiții de capital și 5% din veniturile bugetului anual pentru cheltuieli curente. Creditele trebuie să fie aprobate de către consiliul local respectiv. UAT de nivelul al doilea pot angaja împrumuturi pe termen scurt de la bugetul de stat, prin cerere către MF. Conform Legii privind Finanțele Publice Locale, UAT de nivelul al doilea pot emite obligațiuni municipale⁵¹ și garanții către întreprinderile municipale.

Recreditarea:

Un instrument mai popular decât împrumuturile de la băncile comerciale este recreditarea UAT din împrumuturi contractate de stat de la IFI.⁵² Recreditarea este disponibilă doar pentru UAT de nivelul 2, dar UAT de nivelul 1 se pot împrumuta prin intermediul UAT de nivel 2. Recreditarea este reglementată de articolele 23-26 din LDP.

⁵¹ Spre exemplu, mun. Chișinău pe parcursul anului 2010 a garantat un împrumut extern obținut de BERD în favoarea Î.S. Regia Transport electric

⁵² Astfel de facilități de recreditare sunt disponibile prin împrumuturi de la BERD, BM și BDCE (Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei) pentru investițiile din sectorul energetic, construcții și canalizare. Un alt instrument pentru recreditare este gestionat de către Directoratul liniei de credit din MF, care oferă recreditare din fonduri externe (împrumuturi externe ale statului) în economia reală, prin intermediul băncilor comerciale.

Garanții de stat:

Articolele 27-35 din LDP reglementează emiterea de garanții de stat. Acest instrument a fost utilizat până în anul 1999, însă din cauza cerințelor restrictive din LDP nu au mai fost emise garanții de stat. Conform Raportului anual privind datoriile pe anul 2010, există un singur beneficiar al unei garanții de stat, cu o expunere de 6,4 milioane USD.

Strategia gestionării datoriei:

MF a elaborat, cu coordonarea BNM și cu asistență din partea Băncii Mondiale și FMI, un proiect de strategie în domeniul datoriei de stat pe termen mediu (2011-2013), care include o analiză a riscurilor și a indicatorilor de monitorizare a riscurilor. Această strategie identifică activitățile prioritare ale MF, orientate spre durabilitatea finanțării bugetului de stat pe termen mediu și lung și atragerea de fonduri pentru finanțarea priorităților sectoriale. De asemenea proiectul strategiei conține scenarii alternative de evoluție a portofoliului datoriei de stat și a riscurilor contingente, în dependență de modificarea condițiilor de piață principale fiind ratele de dobândă și cursul de schimb valutar. Strategia este publicată pe pagina web a Ministerului Finanțelor. Aceasta și a fost actualizată în 2011, în conformitate cu condițiile macroeconomice existente și a fost aprobată în iulie 2011.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Principalul progres constă în elaborarea unei strategii pe termen mediu de administrare a datoriei. Acesta, împreună cu corectarea scorului din 2008 pentru sub-dimensiunea (ii), justifică scorul general A.

Evoluții în 2011

Nu există evoluții curente în acest domeniu.

PI-18. Eficacitatea măsurilor de control al calculului salariilor

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		B+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Gradul de integrare și reconciliere a datelor cu privire la personal și de calcul al salariilor.	Datele referitoare la personal și salarizare nu sunt legate direct, dar salarizarea este confirmată de o documentație completă pentru toate modificările efectuate în dosarele de personal în fiecare lună și confruntate cu datele despre salarizare din luna anterioară.	B
(ii) Modificarea la timp a dosarelor de personal și a calculelor salariale.	Schimbările necesare ale dosarelor de personal și calculului salariilor sunt făcute lunar, în general, în timp util pentru plățile din următoarea lună. Ajustări retroactive apar rar (dacă există date fiabile, apar corecții în maxim 3% din plățile salariale).	A
(iii) Controlul intern al schimbărilor în evidența personalului și calculele salariale.	Împuternicirile și temeiurile pentru modificarea dosarelor de personal și calculului salarizării sunt clare.	B
(iv). Existența controalelor calculului salariilor pentru a identifica punctele slabe ale măsurilor de control și/sau angajați fictivi.	Un audit al salarizării, care include toate unitățile guvernului central, a fost efectuat cel puțin o dată în ultimi trei ani (fie pe etape, fie în cadrul unui calitate de exercițiu unic).	B

(i) Gradul de integrare și reconciliere a datelor cu privire la personal și de calcul al salariilor

Administrarea datelor de personal și a salariilor funcționarilor publici este organizată în felul următor:

1. Dosarele de personal sunt păstrate în cadrul instituțiilor angajatoare, adică până la nivelul unităților de prestare a serviciilor (școli, centre de asistență medicală primară, grădinițe, instituții culturale, biblioteci).

2. Calculul salariilor se efectuează la Direcția finanțe⁵³ a instituției bugetare-primare, adică, în cazul unităților de prestare a serviciilor, în UAT de nivel 1 (*primărie*) sau autoritatea publică centrală, în baza probelor colectate de instituția angajatoare și a legislației în vigoare.
3. Procesarea salariilor este efectuată în trezoreriile teritoriale (TT), prin intermediul sistemului trezorerial, în același mod ca și orice alte cheltuieli, în baza dispozițiilor de plată transmise de instituția bugetară-primară.
4. Monitorizarea numărului de angajați și a cheltuielilor salariale se realizează de către MF.

Integrarea dintre datele cu privire la personal și cele privind calculul salariilor se realizează prin mai multe mecanisme.

Privind evidența datelor de personal:

Instituția angajatoare menține dosare de personal care conțin toate informațiile relevante (funcția, calificări, modificări ale funcției etc.) și colectează lunar tabele de evidență a utilizării timpului de muncă, care atestă perioada efectivă de lucru.

Privind calculul salariilor:

Tabelele de evidență a utilizării timpului de muncă sunt transmise de către responsabilii din subdiviziunea „resurse umane” la contabilitatea instituției primare, unde salariile sunt calculate lunar, în baza activității și statutului angajatului, în conformitate cu *Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar* (nr.355-XVI din 23 decembrie 2005 *cu modificările ulterioare*) și legislația secundară aferentă. În general, pentru calcularea salariilor se utilizează un program informatic adecvat. În instituțiile mai mici, competența de calcul al salariilor este redusă, deoarece aplicarea legii este complexă, iar atunci când sunt introduse modificări legislative, aplicarea corespunzătoare a acestora se face adesea cu întârziere.

Privind procesarea salariilor:

Dispozițiile de plată pentru salarii sunt trimise lunar de instituția bugetară responsabilă la TT, împreună cu o explicare a structurii salariilor și numărul total de salariați. TT nu primesc mai multe informații și verifică doar dacă sunt disponibile mijloace financiare în funcție de planurile de finanțare. Nu există un sistem informațional centralizat pentru procesarea statelor de plată.

Privind monitorizarea:

A se vedea sub-dimensiunea (iii). Principalele discrepante constatate se referă la unele instituții care trebuie să-și reducă personalul (de ex. în cadrul reformei învățământului) și nu au reușit să facă acest lucru.

(ii) Modificarea la timp a dosarelor de personal și a calculelor salariale

Anual:

Fiecare instituție bugetară centrală și locală trebuie să stabilească anual un plan de angajare, în limitele prevăzute de Guvern. Aceste limite sunt comunicate autorităților publice centrale prin hotărâre de Guvern și autorităților locale prin decizie a consiliului local. Orice modificare efectuată în acest plan pe parcursul anului trebuie adoptată oficial printr-o hotărâre de Guvern.

În timpul anului:

Modificările în dosarele de personal (de ex. angajări, indemnizații, eliberări din funcție) sunt consemnate practic imediat (în termen de trei zile) și trebuie să fie aprobate de către șeful instituției. Deoarece salariile sunt calculate lunar, în baza datelor din tabelul lunar de evidență a utilizării timpului de muncă și a legislației în vigoare, schimbările sunt luate în considerare atunci când apar.

Potrivit rapoartelor de control elaborate de Serviciul Control Financiar și Revizie (SCFR), un număr mic de nereguli, cu implicații pecuniare foarte reduse, rezultă în cea mai mare parte din nivelul scăzut al competențelor din localitățile mai mici (informații primite târziu privind noile reglementări sau interpretări greșite). A se vedea sub-dimensiunea (iv).

(iii) Controlul intern al schimbărilor în evidența personalului și calculele salariale

⁵³ Contabilul-șef în UAT de nivelul 1 care nu au o Direcție finanțe.

La nivelul calculului salariilor:

Controlul intern ex-ante se bazează pe principiul celor patru ochi, care prevede că fiecare operațiune cu implicație financiară necesită două semnături: a șefului instituției și a contabilului-șef. Procedurile de control intern din cadrul instituțiilor bugetare sunt riguroase, iar sistemul extrem de birocratic al administrării resurselor umane lasă puțin loc pentru nereguli.

Calculul salariilor efectuat în UAT de nivelul 1 (*primărie*) este verificat la Direcția finanțe a UAT de nivelul 2 (*raion*) din punct de vedere al conformității cu normele și regulamentele. În cazul unor îngrijorări, *autoritățile raionale* efectuează o verificare la fața locului la *primărie*.

La nivelul instituției angajatoare:

Atunci când recrutează angajați, instituțiile trebuie să respecte limitele impuse pentru numărul de salariați, aprobate pentru anul bugetar curent, precum și alte acte interne emise de către șeful instituției. Dovezile privind activitatea desfășurată sunt furnizate de tabelele de evidență a utilizării timpului de muncă, care urmează a fi completate lunar de fiecare angajat și asigură baza pentru calculul salariului.

Cu toate acestea, în instituțiile bugetare (UAT de nivelul 1 și 2) nu există proceduri de control intern ex-ante pentru efectuarea controalelor, cum ar fi verificarea numărului de angajați și controale la fața locului, în instituțiile subordonate bugetare (cum ar fi școlile). Problemele din aceste instituții bugetare nu se rezumă la învățătorii din școlile primare, iar volumul neregulilor este mai mare în unitățile mici din mediul rural. Acest lucru rezultă din lipsa competențelor și a personalului necesar pentru a efectua controale. Instituțiile primare, care de asemenea duc lipsă de personal, se bazează pe controlul ex-post efectuat de SCFR.

La nivel de monitorizare:

Prin sistemul de raportare către MF, menționat mai sus, a fost introdus un nivel suplimentar de control. În baza evoluțiilor și politicii macroeconomice, MF stabilește o limită anuală pentru cheltuielile salariale, precum și o limită pentru numărul total de angajați, la nivel central și de UAT, prin care fiecare instituție bugetară își stabilește limitele pentru instituțiile sale subordonate.

Din anul 2010, acești indicatori sunt adoptați în cadrul Legii bugetului de stat anuale și comunicați autorităților de la nivel central și UAT prin hotărâre de Guvern.

Din anul 2009, toate instituțiile raportează lunar către Direcția analiză, monitorizarea cheltuielilor de personal și a angajaților în sectorul bugetar din cadrul MF, prin intermediul "Raportului operativ lunar privind statele și efectivul de personal din instituțiile publice din sectorul bugetar⁵⁴" și a informațiilor pe care le înregistrează într-o bază de date⁵⁵. Ministerele de ramură și UAT pregătesc rapoarte agregate, care includ instituțiile din subordine, cu privire la următoarele date:

- numărul de angajați și cheltuielile corespunzătoare aprobate pentru anul bugetar,
- numărul efectiv de angajați și cheltuielile respective executate în perioada de raportare.

Rapoartele sunt realizate pe hârtie și semnate de către șefii instituțiilor. În cazul unor nereguli, MF informează instituția corespunzătoare și Guvernul. Guvernul emite apoi o hotărâre, prin care solicită ministerului de ramură responsabil să ia măsuri.

În trecut, au existat probleme în unele instituții, legate de incapacitatea de a reduce numărul de angajați conform prevederilor.

Direcția analiză, monitorizarea cheltuielilor de personal și a angajaților în sectorul bugetar controlează rapoartele din punct de vedere al conformității cu legea bugetului anual, extrage cheltuielile de personal din SIMF al Trezoreriei (pentru detalii cu privire la SIMF al Trezoreriei, a se vedea Secția 2.4), le analizează pentru a stabili cheltuielile generale medii pe angajat și înregistrează schemele de încadrare pe fiecare instituție centrală și locală.

MF consolidează lunar raportul menționat și îl expediază Guvernului și FMI. Pe scurt, se poate spune că, în pofida clarității regulamentelor privind modificarea dosarelor de personal și a calculului salariilor, lipsa controalelor ex-ante la nivel local duce la lipsa unei piste clare de audit.

(iv) *Existența controalelor calculului salariilor pentru a identifica punctele slabe ale măsurilor de*

⁵⁴ Raportul operativ privind numărul angajaților în sectorul bugetar (Raport nr. 8)

⁵⁵ Baza de date FINTEHINFORM, furnizată de întreprinderea de stat cu același nume.

control și/sau angajați fictivi

Instituțiile mai mari sunt supuse unui audit extern de către Curtea de Conturi, care verifică calculul salarizării în cadrul auditului anual (sau bi-anual) de regularitate. De asemenea, aceste instituții și-au înființat recent de unități de audit intern, care evaluează punctele slabe ale sistemului de control intern. Instituțiile mai mici sunt supuse unui audit extern de către SCFR, care verifică calculul salarizării în cadrul controlului anual (sau bi-anual). La nivel local, încă nu există nici o unitate de audit intern (cu excepția Municipiului Chișinău), iar SCFR se concentrează pe identificarea iregularităților și nu efectuează audite de sistem.

Datorită sistemului rigid și extrem de birocratic de recrutare, fraudele (cum ar fi angajații "fantomă") apar foarte rar. Cazurile de angajați care primesc salariu, dar își au reședința în străinătate, sunt detectate în colaborare cu Serviciul Grăniceri. Principalele nereguli constau în calcularea necorespunzătoare a salariului, extrem de complex, și cumularea a câtorva funcții. Aceste fraude sau nereguli au o implicație pecuniară foarte redusă (sub 1%, dar în creștere). Conform legislației, sumele plătite din greșeală nu pot fi, practic, revendicate.

Potrivit SCFR, principalele probleme privind calculul salariilor apar în localitățile mai mici, fiind legate de unitățile subordonate de prestare a serviciilor, și constau din nereguli în următoarele domenii:

- Salariile directorilor și directorilor adjuncți
- Calculul coeficienților
- Dublarea concediilor
- Număr mai mare de angajați decât cel prevăzut
- Cumulul de funcții

Potrivit rapoartelor CCRM, principalele cauze ale neregulilor sunt legislația ambiguă privind calculul salariilor și competențele reduse ale contabililor din localitățile mai mici cu privire la modificările produse în legislație, care duc la calculul incorect al salariilor.

Auditele de regularitate, efectuate de unitățile de audit intern și de Curtea de Conturi, precum și de misiunile de control financiar ale SCFR sunt, în general, de bună calitate. Totuși, capacitățile SCFR și ale Curții de Conturi sunt limitate și auditele de sistem pentru a identifica punctele slabe ale controalelor nu sunt încă utilizate pe scară largă. Planul strategic al unității de audit intern a Ministerului Finanțelor nu abordează domeniul calculului salariilor.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Prezenta evaluare nu face diferența între ministerele de ramură și învățătorii școlilor primare pentru acest indicator (așa cum s-a făcut în cadrul evaluării din 2008). O astfel de diferențiere este imprecisă, deoarece există alți executori de buget, iar o divizare adecvată ar fi direcționat beneficiarii direcți de buget de o parte și unitățile de prestare a serviciilor⁵⁶ (beneficiarii indirecti de buget) de altă parte. În al doilea rând, o diferențiere între tipurile de instituții pentru acest indicator specific pare să nu fie utilă, deoarece cadrul juridic relevant se aplică instituțiilor de toate dimensiunile. Diferențele de competență între instituțiile mai mari și instituțiile mai mici din mediul rural se observă la majoritatea indicatorilor.

Prezentat evaluare a revizuit sistemele de personal și de salarizare de la Ministerul Educației, Ministerul Sănătății, BASS, FAOAM și din cadrul Direcției Finanțe a Primăriei Municipiului Chișinău.

Principala modificare constă în introducerea în 2009 a unui sistem de monitorizare cu privire la numărul și costurile angajaților în MF, susținută de faptul că limitele pentru numărul de angajați sunt adoptate, începând din 2010, în cadrul bugetului anual. Sistemul de monitorizare permite MF să controleze numărul de funcționari publici și costurile aferente acestora față de limitele bugetare pentru efective și costuri și, astfel, să monitorizeze, printre altele, reducerea personalului în contextul măsurilor de politică, cum ar fi reforma educației.

⁵⁶ Principalele tipuri de unități de prestare a serviciilor sunt: școlile primare, centrele de asistență medicală primară, grădinițele, instituțiile culturale și bibliotecile. Acestea sunt, în general, subordonate UAT de toate nivelurile. Unele dintre ele sunt subordonate unui minister de ramură sau FAOAM (de ex. în sectorul sănătății). Ele nu sunt executori direcți de bugete, ci primesc și cheltuielile alocate prin intermediul instituției primare.

În pofida deficiențelor existente încă privind controlul intern, în special la nivel local, acest progres justifică scorul general B+.

Evoluții în 2011

- În august/septembrie 2011, Ministerul Finanțelor a efectuat un recensământ al tuturor angajaților din sectorul public, finanțat de PNUD, cu scopul de a colecta date defalcate pe tip de funcție și pe fiecare instituție. Acest recensământ al ocupării forței de muncă și cheltuielilor salariale în sectorul public a fost solicitat în matricea de condiționalitate pentru programul de asistență macro-financiară convenit cu Comisia Europeană.
- Noua *Lege cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar* (nr. 355 din 23 decembrie 2005, cu modificările ulterioare) va ușura calculul salariilor, iar Curtea de Conturi planifică un audit al performanței privind eficiența implementării acesteia.
- *Legea privind controlul financiar public intern* (nr. 229 din 23 septembrie 2010) are drept scop introducerea măsurilor de consolidare a controlului intern.
- La nivel local vor fi create departamente de audit intern. Acest lucru ar trebui realizat până în noiembrie 2011, în limitele personalului existent.

PI-19. Transparența, concurența și mecanisme de contestare în achiziții

Scor (metoda de atribuire a scorului - M2)		B
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Transparență, plenitudine și competiție în cadrul legislativ și normativ.	Cadrul legal corespunde la cinci sau șase din cele șase cerințe enumerate	B
(ii) Utilizarea unor metode competitive de achiziții	Când contractele sunt atribuite prin metode diferite de licitația deschisă, ele sunt justificate în conformitate cu cerințele legislative în cazul a cel puțin 80% din valoarea contractelor atribuite.	B
(iii) Accesul public la informații complete, de încredere și oportune cu privire la achizițiile publice	Toate elementele principale de informații cu privire la achiziții sunt complete și de încredere pentru unitățile de stat, reprezentând 90% din operațiunile de achiziții (ca valoare) și sunt puse la dispoziția publicului la timp și prin mijloace corespunzătoare.	A
(iv) Existența unui sistem administrativ independent pentru contestarea achizițiilor.	Nu există un organ independent de examinare a contestațiilor	D

(i) Transparență, plenitudine și competiție în cadrul legislativ și normativ

Cadrul legal și de politici

Legea privind achizițiile publice (nr. 96-XVI din 13 aprilie 2007)⁵⁷ [în continuare: LAP], în vigoare din 27 octombrie 2007, reglementează descentralizarea funcției de achiziții către autoritățile publice, aliniază achizițiile publice la standardele internaționale și prevede o mai mare transparență. Cadrul legislativ privind achizițiile publice include în jur de 25 de Hotărâri de Guvern, care reglementează, printre altele, 5 din cele 10⁵⁸ metode diferite de achiziții, în timp ce celelalte șase încă urmează să fie reglementate.

Legea este orientată spre apropiere de Directiva UE 2004/18/CE⁵⁹. Baza de politici relevante este oferită de:

- Acordul de Parteneriat și Cooperare (APC, semnat în noiembrie 1994 și în vigoare din iulie 1998) cu privire la alinierea la standardele UE (Articolul 54 privind achizițiile publice); și
- Planul de acțiuni Moldova - UE în cadrul Politicii de Vecinătate (PAPV), adoptat în 2005, secțiunea 40 din care angajează Moldova să dezvolte condiții pentru atribuirea deschisă și competitivă a contractelor dintre părți, în special în cazul licitațiilor, conform art. 54 al APC.

⁵⁷ Modificată prin Legea nr. 109 din 4 iunie 2010 și Legea nr. 124 din 18 iunie 2010

⁵⁸ Procedura de achiziție prin intermediul Bursei Universale de Mărfuri a fost exclusă prin în iunie 2010

⁵⁹ "Privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii"

LAP în general corespunde Directivei UE 2004/18/CE⁶⁰, asigurând astfel transparența, plenitudinea și competiția în conformitate cu standardele UE. Totuși, până astăzi nu toate prevederile acestei Directive sunt îndeplinite. Problemele principale sunt preferința internă, procedura electronică (e-achizițiile), termenele scurte pentru prezentarea ofertei și procedura de contestație a achizițiilor.

Îngrijorarea privind preferința internă rezultă din art. 44 al. 6 al LAP, care stipulează că autoritățile contractante pot aplica o marjă preferențială de până la 15%⁶¹ în favoarea ofertelor care propun bunuri sau lucrări interne, realizate de companii rezidente. În ceea ce privește procedura electronică și procedura de atac: vă rugăm să faceți referință la sub-dimensiunile (ii) și (iv) respectiv.

Cadrul instituțional

Agencia rezerve materiale, achiziții publice și ajutoare umanitare (ARMAPAU) a fost stabilită în august 2005 ca autoritate publică centrală subordonată Cancelariei de Stat, domeniul de funcționare al căreia era reglementarea, supravegherea, controlul și coordonarea inter-instituțională în domeniul achizițiilor publice. În noiembrie 2009, ARMAPAU a fost transformată în *Agencia Achiziții Publice* (AAP), agenție independentă subordonată MF. AAP a preluat funcțiile ARMAPAU cu excepția responsabilității pentru achiziția de rezerve materiale (combustibil, grâu și medicamente), astfel eliberând AAP de desfășurarea directă a procedurilor de achiziții. Cu toate acestea, AAP totuși este implicată în atribuirea contractelor, deoarece mandatul ei include revizuirea și aprobarea tuturor contractelor (dacă sunt reglementate de LAP) încheiate de autoritățile contractante, pentru a asigura conformitatea cu legea. De aceea AAP poate solicita re-evaluarea sau anularea deciziilor luate de o autoritate contractantă într-o procedură de licitație.

Valoare pentru bani

În ceea ce privește valoarea pentru bani, legislația este adecvată, dar ar fi necesare instrucțiuni adiționale privind implementarea ei (de ex. formularea și evaluarea cub-criteriilor într-un tender), în special dată fiind lipsa aptitudinilor tehnice ale funcționarilor responsabili pentru achiziții, care nu utilizează la maxim criteriul de "cea mai avantajoasă ofertă în termeni tehnici și economici" atunci când sunt atribuite contractele. O altă îngrijorare se referă la numărul mare al autorităților contractante (peste 12.000), care efectuează preponderent achiziții repetitive ale unor bunuri și servicii standardizate. Ar fi necesare conveniri adiționale pentru achiziții mixte pentru a mări eficiența.

Pentru re-evaluarea acestei sub-dimensiuni, trebuie evaluat faptul dacă cadrul legislativ și normativ corespunde criteriilor din tabelul de mai jos:

Criteriul	Statutul
(i) este organizat ierarhic și este clar stabilită întâietatea;	Legea privind achizițiile publice reglementează descentralizarea funcției de achiziții către autoritățile publice. Legislația secundară aferentă constă din circa 25 Hotărâri de Guvern ce reglementează implementarea Legii.
(ii) este accesibil în mod deschis și nestingherit pentru public prin mijloacele corespunzătoare;	Legea și legislația secundară sunt publicate în Monitorul Oficial și pe pagina web a Agenției Achiziții Publice www.tender.gov.md .
(iii) este aplicabil tuturor achizițiilor efectuate în baza fondurilor de stat	Conform art. 1, LAP se aplică tuturor autorităților publice, persoanelor juridice reglementate de legislația publică și asociațiilor unor astfel de autorități, precum și contractelor de achiziții publice subvenționate direct de astfel de autorități în proporție de mai mult de 50%. Conform Art.2, domeniul de aplicare al LAP cuprinde contractele de achiziții publice cu o valoare estimată ⁶² care depășește suma de 20 mii lei pentru bunuri și 25 mii lei pentru lucrări și servicii. Achizițiile care au o valoare ce nu depășește pragurile menționate mai sus sunt reglementate de Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică ⁶³ , conform căruia autoritățile contractante pot contacta

⁶⁰ Dar încă nu corespunde Directivei privind Utilitățile (2004/17/CE) din 2006, pachetului de Directive privind căile de atac care au urmat Directiva 2007/66/CE din 2009 și Directiva privind achizițiile în domeniul apărării din 2011.

⁶¹ 20% pentru bunurile produse de persoane cu dizabilități și penitenciare, precum și pentru produsele alimentare și agricole ecologice

⁶² Toate valorile de aici în continuare exclud TVA

⁶³ Hotărârea Guvernului nr. 148 din 14 februarie 2008

	direct un furnizor fără careva competiție. <i>Excepții</i> LAP prevede expres o serie de excepții, care sunt enumerate în art. 4 În afara excepțiilor de tipul "furnizarea bunurilor tangibile de către stat și furnizări în caz de urgență" care ar trebuie revizuite, există unele mai problematice, excepții care cu corespund normelor UE, de menționat: Contractele de concesiune pentru serviciile și lucrările publice și contractele de achiziții aferente apărării
(iv) face ca achiziția competitivă deschisă să fie metoda implicită de achiziție și definește clar situațiile în care pot fi utilizate alte metode și cum urmează să fie justificat acest fapt;	Articolul 33(2) al LAP specifică 11 metode de achiziții: a) licitație deschisă (publică); b) licitație limitată; c) acord-cadru; d) dialog competitiv; e) proceduri negociate; f) achiziție dintr-o singură sursă; g) cerere a ofertelor de prețuri; h) sisteme dinamice de achiziție; i) licitație electronică; j) achiziție în cazul planurilor de construcție a locuințelor sociale; k) achiziții prin intermediul Bursei universale de mărfuri. Același articol identifică clar licitația deschisă drept procedura implicită, în timp ce celelalte metode de achiziție pot fi folosite doar în cazurile specificate de LAP. Aceste cazuri preponderent se referă la praguri monetare. Pentru detalii a se vedea sub-dimensiunea (ii). Achiziția dintr-o singură sursă nu depinde de un anumit prag monetar, ci se aplică unor circumstanțe specifice definite în art. 53 al LAP și reglementate de legislația secundară⁶⁴. Curtea de Conturi a raportat probleme de implementare⁶⁵.
(v) oferă acces public la toate informațiile cu privire la achiziții care urmează: planurile de achiziții de stat, oportunități de licitare, atribuirea contractelor și date privind soluționarea contestațiilor achizițiilor;	Toate oportunitățile de licitație, atribuirea contractelor și hotărârile privind contestările sunt publicate în Buletinul Achizițiilor Publice, care la fel este disponibil pe pagina web a AAP. Planurile anuale de achiziții sunt publicate pe paginile web ale autorităților contractante.
(vi) prevede un proces de revizuire independentă a achizițiilor administrative pentru gestionarea contestațiilor achizițiilor depuse de participanți înainte de semnarea contractului.	Art. 71-74 ale LAP reglementează drepturile de a contesta achizițiile, prezentarea și revizuirea contestațiilor, precum și procedura de suspendare și termenele relevante. Organismul care examinează contestațiile este totuși o unitate organizațională în cadrul AAP și, de aceea, nu este independent. A se vedea sub-dimensiunea (iv)

Patru din cerințele de mai sus sunt îndeplinite integral: (i), (ii), (iv) și (v). Există anumite îngrijorări cu privire la (iii), care sunt de fapt abordare de noile proiecte de acte legislative. În ceea ce privește (vi), îngrijorările privind independența revizuirii contestațiilor sunt tratate și apreciate conform sub-dimensiunii (iv) a prezentului indicator.

(ii) Utilizarea unor metode competitive de achiziții

Articolul 33 al LAP definește 11 metode de achiziții. Cele deja reglementate de legislația secundară și implementate sunt următoarele:

⁶⁴ Hotărârea Guvernului nr. 1407 din 10 decembrie 2008

⁶⁵ Raportul privind auditul performanței unor obiective ale Legii privind achizițiile publice (Hotărârea CC nr. 19 din 28 mai 2009)

- Licitarea deschisă, care este publicată în Buletinul AAP și pe pagina web a AAP și este deschisă tuturor ofertanților.
- Licitarea limitată, care este aplicată atunci când este așteptat un număr mare de ofertanți sau dacă examinarea licitației este complexă. Ea este deschisă numai unui număr limitat de furnizori determinați într-o listă.
- Achiziția dintr-o singură sursă, care se aplică în cazuri specifice definite de LAP, precum situațiile excepționale, bunurile sub drept de autor și produsele disponibile doar de la un furnizor anume.
- Cererea ofertelor de prețuri (COP) cu sau fără publicare, în dependență de sumă (a se vedea tabelul de mai jos)

Metoda „Achiziții la bursa de mărfuri” a fost aplicată pentru achiziția de cărbune, cereale, mijloace de transport și produse petroliere, dar această practică a fost suspendată în 2010 și acele tranzacții sunt gestionate în prezent prin intermediul procedurii de licitație deschisă. Toate celelalte metode de achiziții prezentate în LAP încă nu sunt reglementate de legislația secundară și, respectiv, nu sunt aplicate.

Metoda de achiziție	Pragul pentru bunuri și servicii	Pragul pentru lucrări	Publicarea
Achiziție de valoare mică	sub 20.000 lei	sub 25.000 lei	Nu este
Procedura COP	de la 20000 până la 100000 lei	de la 25000 până la 100000 lei	Nu este obligatorie
	de la 100000 până la 200000 lei	de la 500000 până la 1000000 lei	Anunțarea licitației în Buletinul Achizițiilor Publice și pe pagina web a AAP
Licitarea deschisă	peste 200.000 lei	peste 1.000.000 lei	Anunțarea licitației în Buletinul Achizițiilor Publice și pe pagina web a AAP Anunțarea preliminară a intenției
	peste 2.500.000 lei	peste 99.000.000 lei	Anunțarea adițională a licitației în Jurnalul Oficial al Comunității Europene

Tabelul de mai jos arată distribuția contractelor în funcție de tipul de achiziție pentru anii 2008-2010.

Tabelul 19

Metoda de achiziție	2008		2009		2010	
	Suma, în milioane lei	%	Suma, în milioane lei	%	Suma, în milioane lei	%
Licitarea deschisă	3,784	64%	2,790	62%	3,525	62%
Licitare deschisă prin Bursa universală de mărfuri ⁶⁶	122	2%	235	5%		
COP cu publicare (înregistrate de AAP)	379	6%	202	4%	281	5%
COP fără publicare (înregistrate de AAP)	559	9%	454	10%	504	9%
COP înregistrate de consiliile raionale, municipii și UTAG ⁶⁷	541	9%	559	12%	700	12%
Achiziție dintr-o singură sursă (înregistrată de AAP)	509	9%	283	6%	632	11%
TOTAL	5,894		4,523		5,642	

Sursa: AAP

⁶⁶ Anulată în 2010

⁶⁷ Pentru achizițiile sub 100.000 lei (bunuri, servicii sau lucrări) efectuate de UAT, înregistrarea e făcută nu de AAP ci de UAT. Aceste licitații de obicei nu sunt publicate, dar cele care sunt publicate se socot în rândul "COP cu publicare" și sunt înregistrate de AAP. UAT prezintă rapoarte sumare trimestriale către AAP cu privire la contractele pe care le înregistrează.

În sensul prezentei evaluări, achiziția dintr-o singură sursă, COP fără publicare și COP înregistrate de consiliile raionale, municipii și Găgăuzia sunt considerate non-competitive⁶⁸ și acest fapt duce la următoarele statistici:

Tabelul 20

Suma totală pentru 2008-2010		
Metoda de achiziție	Suma, în milioane lei	%
Competitive	11318	70%
Non-competitive	4741	30%
TOTAL	16.059	

Aplicarea unor metode de achiziții mai puțin competitive este reglementată de legislație și necesită să fie justificată de autoritățile contractante. Măsura în care a fost justificată utilizarea metodelor mai puțin competitive în 30% din cazurile de mai sus poate să fie doar estimată. Un audit al performanței implementării LAP efectuat de Curtea de Conturi în anii 2008-2009⁶⁹ raportează următoarele constatări:

- Aplicarea procedurii de COP (în loc de licitație deschisă) de către autoritățile contractante fără suficientă justificare (posibilitatea de a evita procedura de licitație deschisă prin divizarea contractului);
- Achiziția dintr-o singură sursă fără suficientă justificare.

Conform informațiilor obținute de la Curtea de Conturi, toate aceste cazuri reprezintă împreună mai puțin de 20% din toate tranzacțiile de achiziții auditate.

În cadrul acestui audit al performanței s-a remarcat că în 40% din cazurile auditate principiul „valoare pentru bani” nu a fost respectat, fiindcă cerințele minime au fost aplicate pentru COP (au fost solicitate doar trei oferte).

(iii) Accesul public la informații complete, de încredere și oportune cu privire la achizițiile publice

Informațiile privind achizițiile publice sunt oferite pe pagina web a AAP tender.gov.md și în Buletinul Achizițiilor Publice publicat de AAP. Buletinul este publicat pe suport de hârtie de două ori pe săptămână (disponibil numai pentru abonați), precum și pe pagina web a AAP care este accesibilă publicului.

Principalele informații cu privire la achiziții (planurile de achiziții de stat, oportunitățile de licitare, atribuirea contractelor și datele privind soluționarea contestațiilor achizițiilor) este pusă la dispoziția publicului după cum urmează:

Criteriul	Statut
Planurile de achiziții de stat	Art. 13 al. (1) lit. b) a LAP solicită ca autoritățile contractante să elaboreze planuri anuale și trimestriale de achiziții publice. Acestea sunt publicate pe paginile web ale autorităților contractante. Conform art. 19 al LAP, autoritățile contractante sunt obligate să publice anunțuri de intenție pentru contractele de achiziții preconizate cu suma peste 200.000 lei (bunuri și servicii) și peste 1.000.000 lei (lucrări). Acestea se publică pe pagina web a AAP. Dacă valorile depășesc suma de 2.500.000 lei pentru bunuri și servicii sau 99.000.000 pentru lucrări, atunci anunțarea intenției urmează să fie publicată și în Jurnalul Oficial al Comunității Europene. A fost menționat de Curtea de Conturi că unele autorități contractante nu au respectat aceste cerințe⁷⁰. Cu toate acestea, situația s-a îmbunătățit în 2010.
Oportunitățile de licitare	Toate anunțurile de licitații sunt publicate în Buletinul Achizițiilor Publice și cuprind informații standard. Documentele de tender sunt disponibile doar pe

⁶⁸ Contractele de valoare mică nu sunt luate în considerație, fiindcă nu formează subiectul LAP

⁶⁹ Sursă: Raportul privind auditul performanței unor obiective ale Legii privind achizițiile publice (Hotărârea CC nr. 19 din 28 mai 2009)

⁷⁰ Sursă: Raportul privind auditul performanței unor obiective ale Legii privind achizițiile publice (Hotărârea CC nr. 19 din 28 mai 2009)

	suport de hârtie de la autoritățile contractante.
Atribuirea contractelor	Toate atribuirile de contracte sunt publicate trimestrial pe pagina web a AAP, indicând ofertantul câștigător și suma contractului
Date privind rezolvarea contestațiilor achizițiilor	Informațiile privind toate contestațiile înregistrate sunt publicate pe pagina web a AAP și includ data înregistrării și luării hotărârii numele părții care a depus contestația, descrierea obiecției și hotărârea.

Adițional la elementele de mai sus care trebuie evaluate pentru această sub-dimensiune, este util de evaluat statutul implementării e-achizițiilor, care este o condiție în matricea de politici pentru suportul bugetar din partea UE.

Implementarea e-achizițiilor a început în 2007, dar finalizarea ei este în așteptare de câțiva ani din cauza lipsei de fonduri. Baza juridică este stabilită de LAP în art. 56 și de alte acte legislative și normative din domeniul e-guvernării. Responsabilitatea pentru elaborarea și implementarea sistemului TI a fost atribuită AAP împreună cu Ministerului Tehnologiilor Informaționale și Comunicațiilor.⁷¹ Întreprinderea de Stat "Centrul de telecomunicații speciale" a fost numită integrator. Viitorul sistem de e-achiziții urmează să fie co-finanțat din bugetul de stat. În iulie 2011, Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică prezidat de Prim-ministru a alocat cu acest scop 4 mil. lei (din Fondul Moldova Electronică). Instalațiile pilot pentru e-achiziții vor începe în 25 autorități publice centrale din octombrie 2011.

(iv) Existența unui sistem administrativ independent pentru contestarea achizițiilor

Autoritatea responsabilă pentru procesarea contestațiilor este AAP, mai exact *Unitatea de control și apel* din cadrul Departamentului pentru reglementare și control. Mecanismul de contestație este reglementat de art. 71-74 ale LAP, după cum este descris în tabelul de mai jos.

Pentru determinarea scorului acestei dimensiuni, urmează de evaluat dacă contestațiile sunt revizuite de către un organ independent în conformitate cu criteriile de mai jos:

Criteriul	Statut
(i) constă din profesioniști cu experiență, care cunosc cadrul legislativ al achizițiilor și include membrii atrași din sectorul privat și societatea civilă, precum și din autoritățile publice;	Unitatea de control și apel din cadrul Departamentului pentru reglementare și control a AAP este organul responsabil pentru examinarea contestațiilor. Ea constă doar din funcționari publici. Aceștia trebuie să cunoască cadrul legislativ.
(ii) nu este implicat în nicio măsură în tranzacții de achiziție sau în procesul care duce la luarea deciziilor privind atribuirea de contracte;	Art. 9 al. (1) definește funcțiile AAP, iar lit. b) prevede mai specific rolul ei de coordonare, monitorizare, evaluare și control al conformității autorităților contractante cu LAP. Deși AAP nu desfășoară direct tranzacții de achiziții, din această prevedere rezultă că AAP este implicată în deciziile de atribuire a contractelor, din moment ce mandatul ei include examinarea și aprobarea tuturor contractelor, care duc la o posibilă re-evaluare sau anulare a deciziilor luate de o autoritate contractantă într-o procedură de licitație.
(iii) nu impune taxe care să împiedice accesul părților implicate;	Nu sunt impuse taxe pentru depunerea unei contestații.
(iv) respectă procedurile de prezentare și soluționare a contestațiilor care sunt definite clar și accesibile publicului;	Procesele de prezentare și soluționare a contestațiilor sunt definite de LAP în art. 72. După primirea contestației, AAP ar putea suspenda executarea procedurii de achiziție. În baza examinării contestației, AAP poate să o accepte, să o respingă, să solicite re-evaluarea ofertelor sau (după cum este în majoritatea cazurilor) să inițieze o procedură de soluționare, desfășurată între AAP, autoritatea contractantă și reclamant.
(v) exercită autoritatea de a	Suspendarea procesului de achiziție este reglementată de art.74 al

⁷¹ Hotărârea Guvernului nr. 355 din 8 mai 2009

Criteriul	Statut
suspenda procesul de achiziție;	AAP. Aceasta este aplicată dacă reclamația este substanțială și există dovezi ale faptului că a) furnizorul ar suferi daune fără suspendare; b) există probabilitatea de a satisface contestația; c) suspendarea nu va cauza prejudicii părților implicate în procedura de achiziție.
(vi) emite decizii încadrându-se în perioada specificată de reguli / regulamente; și	Procedurile de examinare a contestațiilor sunt definite de art. 73 al LAP. Termenul limită pentru examinarea contestațiilor și emiterea unei decizii este stabilit ca 20 zile lucrătoare de la prezentare. Art. 73 al. (10) stipulează că dacă Agenția nu emite decizia în termenul stabilit sau dacă operatorul economic nu este satisfăcut de decizia luată, acesta are dreptul să intenteze o acțiune în instanța de contencios administrativ competentă. O verificare aleatorie a publicației pe pagina web a AAP a demonstrat că în câteva cazuri hotărârile au fost emise cu întârziere.
(vii) emite decizii care sunt obligatorii pentru toate părțile (fără a exclude accesul ulterior la o autoritate externă mai înaltă).	Conform art. 73 al. (9) al LAP, este emisă o decizie privind revizuirea contestației, prin care contestația a) este lăsată fără examinare (doar în caz de înregistrare necorespunzătoare) b) este retrasă de reclamant; c) este acceptată de autoritatea contractantă ca fiind argumentată; d) este acceptată sau respinsă de AAP; e) este soluționată în mod amiabil. Art. 73 al. (10) reglementează accesul la instanțele de contencios administrativ în cazurile de hotărâre întârziată sau nesatisfăcătoare și atunci AAP pierde competența de a soluționa contestația. În anul 2009, AAP a primit 327 contestații, 45 din care au fost acceptate. Nouă cazuri au ajuns în instanța de judecată. În anul 2010, AAP a primit 511 contestații.

Sunt respectate cinci din șapte criterii de mai sus și nu sunt îndeplinite punctele (i) și (ii). Cu toate acestea AAP nu este un organ independent. AAP este responsabilă pentru gestionarea contestațiilor aferente achizițiilor, care anterior au fost examinate și aprobate de ea. Acest fapt rezultă într-un posibil conflict de responsabilități. Responsabilitatea duală a AAP de aprobare a deciziilor de achiziție (astfel fiind implicată în procesul de luare a deciziilor) și, pe de altă parte, în soluționarea contestațiilor cu privire la aceleași tranzacții nu este o practică acceptată la nivel internațional⁷².

Deși departamentul de examinare a contestațiilor este o unitate funcțional independentă din cadrul AAP, ea nu este independentă de celelalte unități din punct de vedere administrativ și acest conflict aparent de responsabilități ar putea impune constrângeri în libertatea lui de acțiune la gestionarea contestațiilor. De asemenea, autonomia financiară a AAP este restrânsă din moment ce ea este o instituție bugetară în subordinea MF, care depinde de alocațiile de la bugetul de stat către MF.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Din 2008 au avut loc doar câteva schimbări (relevante pentru această evaluare) Acestea constau în modificarea funcțiilor AAP (fosta ARMAPAU), anulând responsabilitatea ei pentru achiziția de rezerve materiale și, în al doilea rând, intrarea în vigoare a unor acte legislative secundare privind implementarea Legii.

Evaluarea din 2008 s-a bazat pe un set diferit de sub-dimensiuni. De aceea comparația este posibilă într-o măsură foarte mică. Noua cerință de evaluare a existenței unui organ independent de examinare a contestațiilor scade scorul, care, pe de altă parte, este compensat de scorul înalt pentru o altă nouă sub-dimensiune referitoare la accesul public la informații.

⁷² În acest context, este și mai relevant că LAP în corespundere totală cu Directiva UE privind căile de atac 2007/66/CE.

Evoluții în 2011

- Proiectul de *twining* finanțat de UE, "Suport pentru sistemul de achiziții publice din Moldova" organizat împreună cu Ministerul Finanțelor din România oferă asistență în ceea ce privește legislația secundară cu privire la procedurile de achiziții, care încă nu sunt reglementate, și în ceea ce privește alinierea legislației privind achizițiile publice la directivele UE. Proiecte de modificări ale legislației cu privire la aspectul de preferință internă au fost elaborate de MF. Se așteaptă ca această prevedere să fie anulată până la sfârșitul anului 2011.
- În ceea ce privește sistemul de contestații ale achizițiilor, soluția vizată în prezent este instituirea a unui Consiliu independent în cadrul MF pentru examinarea contestațiilor. Conceptul trebuie să fie finalizat în 2011, apoi testat timp de o perioadă de trei luni și să rezulte într-o modificare a LAP, pentru care a fost deja pregătit un proiect.
- Este oferită Asistență Tehnică de proiectul finanțat de PNUD - Susținerea capacității de tranziție a administrației publice din Moldova în domeniul colectării și raportării datelor statistice.
- Consilierul de nivel înalt din partea UE oferă asistență AAP în următoarele domenii: planificarea strategică, dezvoltarea AAP în conformitate cu standardele UE, precum și negocierea ALSAC UE-Moldova⁷³ și AA⁷⁴.

PI-20. Eficacitatea măsurilor de control intern la efectuarea cheltuielilor non-salariale

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		B+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Eficacitatea măsurilor de control prin angajamente în efectuarea cheltuielilor.	Există măsuri de control al angajamentelor și acestea limitează efectiv angajamentele la disponibilitatea de numerar și alocările bugetare aprobate pentru majoritatea tipurilor de cheltuieli, cu anumite excepții minore.	B
(ii) Complexitatea, relevanța și înțelegerea altor reguli/proceduri de control intern.	Alte norme și proceduri de control intern includ un set cuprinzător de controale, care sunt bine înțelese, dar, poate, în unele domenii ele sunt excesive (de ex. prin dublarea aprobărilor), ducând la ineficiență în utilizarea personalului și la întârzieri inutile.	B
(iii) Gradul de respectare a regulilor de procesare și înregistrare a tranzacțiilor.	Regulile sunt respectate foarte strict și orice utilizare abuzivă a procedurilor simplificate și de urgență este nesemnificativă.	A

(i) Eficacitatea măsurilor de control în efectuarea cheltuielilor.

SIMF existent al Ministerului Finanțelor (pentru detalii cu privire la SIMF, a se vedea Secțiunea 2.4) acoperă toate operațiunile Trezoreriei și este factorul principal în asigurarea unor procese adecvate de autorizare și control al cheltuielilor, asigurând faptul că instituțiile bugetare nu depășesc fondurile disponibile și alocațiile lunare. Sistemul de control financiar poate fi considerat deci ca fiind sigur. La nivelul autorităților centrale, controlul cheltuielilor este concentrat în Trezoreria de Stat din cadrul Ministerului Finanțelor. La nivel local, controlul este efectuat de către trezoreriile teritoriale.

Alocațiile bugetare anuale sunt generate pe baza legii anuale a bugetului de stat. Conform art. 35 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847 din 24 mai 1996, republicată în Monitorul Oficial la 25 martie 2005, ediție specială, cu modificările ulterioare), beneficiarii direcți ai bugetului de la nivel central trebuie să prezinte MF planurile financiare la zece zile după adoptarea de către Parlament a legii bugetului de stat. Planurile de finanțare reprezintă defalcări lunare ale cheltuielilor alocate unei clasificări economice specifice fiecărei instituții bugetare și includ instituțiile din subordine, de la care ministerele de ramură și alți beneficiari direcți ai bugetului de la nivel central colectează planurile de cheltuieli, pe care le consolidează. MF aprobă planurile de finanțare la 45 de zile după adoptarea bugetului. -

Planurile de finanțare se înregistrează în SIMF, în care se prevăd baza și limitele lunare pentru toate cheltuielile, prevenind astfel depășirea fondurilor bugetare, deoarece SIMF nu permite efectuarea de plăți care depășesc alocația disponibilă. La nivel local procedura este identică.

⁷³ Acord de Liber Schimb Aprofundat și Comprehensiv

⁷⁴ Acord de asociere

Procesul de ajustare a cheltuielilor pe parcursul anului este reglementat strict. Toate alocațiile bugetare expiră la sfârșitul exercițiului bugetar (cu excepția alocațiilor bugetare multianuale autorizate în mod explicit, pentru care fondurile necheltuite pot fi realocate în anul următor). Există o anumită flexibilitate de transferare a fondurilor de la o lună la cealaltă (și la cea precedentă, cu aprobarea MF). Fondurile necheltuite, formate din surse de venit proprii, pot fi transferate necondiționat în anul următor. Transferul alocațiilor de la o clasificare economică la alta este permis la nivel de articol bugetar, cu aprobarea ministerului de ramură responsabil, dar nu este permis pentru cheltuielile salariale. În cazul în care este necesară majorarea bugetului total, ministerele de ramură trimit propuneri la MF, care adună aceste cereri și înaintează Guvernului un proiect de modificare a legii bugetului.

Angajamentele

Atunci când o instituție bugetară își asumă o obligație contractuală, ea este obligată să înregistreze contractul respectiv la TT responsabilă. Deși o astfel de înregistrare nu asigură rezervarea fondurilor pentru o anumită dată în sine, cu toate acestea ea asigură că alocația bugetară relevantă descrește în conformitate cu angajamentul făcut. De regulă, contractele de achiziții publice nu pot fi semnate decât cu aprobarea TT și înregistrarea în cadrul sistemului Trezoreriei. Totuși, nu există nici o obligație pentru instituțiile bugetare să înregistreze informații privind angajamentele care nu sunt bazate pe un contract, ci pe ordine de achiziție (în general, achiziții de mică valoare).

SIMF existent conține un sistem comprehensiv de control preventiv, într-o mare măsură angajamentele fiind făcute fără o alocare bugetară disponibilă. Deși acesta nu este un sistem de management complet dezvoltat, cu toate acestea, el a fost eficient în prevenirea supra-cheltuielilor după cum este evidențiat și prin volumul mic de arierate (a se vedea PI-4) în cei trei ani evaluați de către CPRF 2011. Noul SIMF va oferi un sistem de management a angajamentelor complet dezvoltat, în care va fi obligatoriu să se înregistreze angajamentele cu dată de plată pentru fiecare articol de cheltuie, indiferent de valoare și bază (contract sau ordin de achiziție), corelând astfel toate tipurile de cheltuieli cu disponibilitatea efectivă a fondurilor.

(ii) Complexitatea, relevanța și înțelegerea altor reguli/proceduri de control intern

După cum se menționează în alineatul precedent privind sub-dimensiunea (i), procedurile de control intern gravitează în jurul SIMF.

Pentru fiecare solicitare de plată, TT controlează contractul de achiziție, factura și disponibilitatea alocațiilor, adică dacă suma solicitată este în limitele sumei din contract și în limitele cheltuielilor din planul de finanțare pentru luna respectivă. De asemenea, TT verifică dacă contul bancar de plată este același ca și în contract. TT aplică două semnături (șeful sau adjunctul șefului TT și contabilul-șef).

Un alt nivel de control a fost introdus ca urmare a deficitului frecvent de mijloace financiare în numerar: Direcțiile financiare ale instituțiilor pregătesc o listă de plăți pentru ziua respectivă, care urmează să fie aprobată de către șeful instituției (ministru, director sau primar). Planificarea financiară se face astfel încât există un echilibru la începutul lunii, care permite executarea plăților prioritare (salarii, pensii, burse, beneficii sociale și serviciul datoriei). Ori de câte ori mijloacele financiare disponibile în sub-contul respectiv nu sunt suficiente pentru efectuarea unei plăți, factura este pusă în așteptare.

BASS și FAOM sunt clienți ai Trezoreriei de Stat. Cheltuielile lor se procesează prin Contul Unic Trezorerial folosind o interfață specială în SIMF și ei folosesc propriile sistemele de control.

Nu există îngrijorări cu privire la sistemul de control intern, deoarece acest sistem este complet integrat în cadrul SIMF. Necesitatea controlului s-a dovedit a fi bine înțeleasă în toate instituțiile vizitate.

Pe scurt, se poate spune că ciclul de control este alcătuit din trei niveluri:

1. controalele preventive din instituțiile bugetare;
2. control ex-ante la al doilea nivel efectuat de către TT; și
3. control ex-post efectuat de către Curtea de Conturi sau de către SCFR cel puțin o dată la doi ani (plus controale ad-hoc ale MF, pe bază de caz).

Departamentul de audit intern al Ministerului Finanțelor este responsabil de auditarea TT. Curtea de

Conturi efectuează un audit extern al TT atunci când auditează MF.

Managementul financiar și controlul (MFC⁷⁵)

MF a adoptat Standardele naționale de control intern în sectorul public ⁷⁶(cu privire la consolidarea controlului intern, descrierea proceselor, evaluarea riscurilor, eficiența activităților de control, delegarea responsabilităților, delimitarea atribuțiilor etc.). Implementări pilot ale MFC au fost efectuate în cadrul proiectului MFP în BASS, MF, Trezoreria de Stat și Ministerul Protecției Sociale, Familiei și Copilului. Aceste proiecte pilot se concentrează pe identificarea și documentarea principalelor procese administrative din cadrul instituțiilor și pe instruirea personalului și a managerilor de la diferite niveluri. *Legea privind controlul financiar public intern* (nr. 229 din 23 septembrie 2010) (vezi PI-21) atribuie responsabilitatea pentru MFC șefului instituției (art. 6) și unui grup de lucru care urmează să fie stabilit (art. 14). În practică, responsabilitățile au fost delegate șefilor de departamente. Un seminar de sensibilizare privind MFC și responsabilitatea managerială a avut loc la nivelul autorităților publice centrale.

Sistemul de control existent este cuprinzător și solid, inclusiv pentru procesele nefinanciare, și adecvat pentru a gestiona riscurile operaționale. Delimitarea atribuțiilor și principiul celor patru ochi sunt bine stabilite. Delegarea sarcinilor este practică în mai multe domenii. MF admite, totuși, că unele proceduri de control sunt excesive și reduc eficiența. Aici ar fi loc pentru îmbunătățiri.

(iii) Gradul de respectare a regulilor de procesare și înregistrare a tranzacțiilor.

Înregistrarea și procesarea tranzacțiilor financiare, urmând principiul delimitării atribuțiilor, sunt supuse controalelor încorporate ale SIMF al Trezoreriei. Împreună cu sistemul solid de reglementări interne, aceasta lasă prea puțin loc pentru nerespectare.

Respectarea normelor de procesare a tranzacțiilor este auditată la nivelul instituției de către Curtea de Conturi, pentru instituție mai mari, și de către SCFR, pentru instituțiile mai mici. Nu există nici o dovadă în rapoartele de audit cu privire la nereguli. Auditul regularității execuției bugetului public din anul 2009 s-a soldat cu o opinie de audit fără mențiuni. Constatările Curții de Conturi cu privire la nereguli în procesul de procesare a cheltuielilor se referă la cazurile de depășire a bugetului. Aceste probleme ar trebui depășite în viitor, odată cu introducerea unui sistem dedicat și automatizat de gestionare a angajamentelor.

Faptul că cheltuielile UAT sunt procesate de către TT adaugă un nivel suplimentar de încredere, deoarece personalul TT prezintă un nivel înalt de calificare. UAT (care acum au doar acces de citire a SIMF) vor avea, în viitorul SIMF, posibilitatea tehnică de a executa tranzacții. Cu toate acestea, MF planifică să acorde această competență doar celor care au demonstrat, prin instruire, că posedă calificările necesare. Această abordare a unei descentralizări foarte atente a controlului este o măsură adecvată pentru a asigura că nivelul de conformitate va fi menținut în viitor.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu s-a produs nici o schimbare a procedurilor și sistemelor până în prezent, dar noul SIMF, planificat inițial să fie utilizat începând cu ianuarie 2013 pentru execuția bugetului, va include un sistem dedicat de gestionare a angajamentelor. Există dovezi că dezvoltarea acestui sistem a progresat deja mult. Domeniul de aplicare și necesitatea unui sistem de management a angajamentelor sunt bine înțelese.

Evoluții în 2011

- Este necesar un efort suplimentar pentru ca noul SIMF să devină operațional.
- Proiectul de înfrățire instituțională (twinning) privind controlul financiar public intern (a se vedea PI-21).

⁷⁵ MFC face parte din sistemul CFPI. A se vedea PI-21.

⁷⁶ Ordinul nr. 51 din 23 iunie 2009.

PI- 21. Eficacitatea auditului intern

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		C+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Domeniul și calitatea funcției de audit intern	Funcția este operațională cel puțin pentru cele mai importante instituții centrale și efectuează examinări sistemice (cel puțin 20% din timpul angajaților), dar poate să nu întrunească standardele profesionale recunoscute.	C
(ii) Frecvența și distribuția rapoartelor	Rapoartele sunt emise regulat în cazul majorității unităților auditate și prezentate unității auditate, Ministerului Finanțelor și ISA.	B
(iii) Gradul de reacție a conducerii la constatările auditului intern	Sunt întreprinse acțiuni prompte și cuprinzătoare de către mulți (dar nu de toți) managerii.	B

(i) Domeniul și calitatea funcției de audit intern

Reforme semnificative au avut loc în domeniul controlului financiar public intern (CFPI), un concept elaborat de Comisia Europeană, care cuprinde auditul intern (AI) și managementul financiar și controlul (MFC).

Prevederile privind CFPI au fost introduse din iulie 2008, prin modificarea *Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar și adoptarea Strategiei CFPI*⁷⁷, care prevede punerea în aplicare a unei funcții descentralizate de audit intern și include un plan de acțiuni pentru anii 2010-2013 și care prevede instituirea unei funcții de audit intern în toate autoritățile publice centrale în 2010 și în toate UAT de nivel 2 în 2011. Strategia respectivă se referă și la instituțiile de asistență socială, FAOM și BASS. Ca o dezvoltare ulterioară a conceptului CFPI, *Legea privind controlul financiar public intern* (nr. 229 din 23 septembrie 2010) a fost adoptată și va intra în vigoare la 26 noiembrie 2011. Până la această dată, autoritățile publice centrale și UAT de nivel 2 sunt obligate să înființeze unități AI, în timp ce alte instituții bugetare pot face acest lucru la dorință. Prevederile legale prevăd instituirea unităților de audit intern în limitele personalului existent.

Dispozițiile legale prevăd, de asemenea, instituirea Unității Centrale de Armonizare (UCA) în MF, responsabilă pentru elaborarea cadrului legal și a metodologiei CFPI, pentru monitorizarea unităților de audit intern, formarea profesională și certificarea personalului. Pe lângă schimbarea domeniului de activitate al Curții de Conturi privind certificarea rapoartelor statului, a început o reorganizare a SCFR. Rolul actual și viitor al SCFR este specificat în cadrul Strategiei CFPI, conform căreia SCFR va continua să dețină o funcție de control până la instituirea unui sistem MFC. SCFR se va transforma treptat într-un organ de investigație, care va acționa pe baza plângerilor sau suspiciunilor de fraudă și nereguli.

Funcția de AI din sectorul public este într-un stadiu incipient de dezvoltare. Unități AI au fost înființate în 47 de instituții publice centrale, adică în aproape toate dintre ele, cu patru excepții (Ministerul Educației, Ministerul Justiției, Serviciul Grăniceri și Agenția Moldsilva). În total, au fost desemnați 90 de auditori interni. Aceste unități AI sunt direct subordonate conducătorilor instituțiilor respective. În timp ce în 2010 erau operaționale numai șase unități AI, o evaluare recentă a MF privind 32 de unități AI (din cele 47 existente) a constatat că 18 sunt operaționale, adică funcționează în conformitate cu standardele (având planuri anuale de audit și cartă a AI). Până în prezent, singura unitate AI la nivel local a fost creată în 2010 în Municipiul Chișinău.

Cele mai dezvoltate unități AI sunt cele din MF, Serviciul Vamal, BASS, FAOM, Biroul Național de Statistică, Ministerul Sănătății și Curtea de Conturi. Trei dintre ele au planuri strategice. Unitatea AI din BASS este bine încadrată cu personal, având 18 auditori, dar, în general, capacitatea trebuie dezvoltată în continuare, deoarece cele mai multe unități AI au personal insuficient. Din aceste motive, unitatea AI din MF poate acoperi doar 30% din domeniul său de activitate.

UCA a elaborat un cadru metodologic pentru AI în cadrul proiectului MFP, care este compus din:

⁷⁷ "Conceptia privind controlul financiar public intern" (HG nr.597 din 2 iulie 2010)

- Standardele naționale de audit intern (Ordinul MF nr. 92 din 27 noiembrie 2007), bazate pe standardele IAI⁷⁸;
- Codul etic al auditorului intern și Carta de audit intern, care reglementează desfășurarea activității de audit intern (Ordinul MF nr. 111 din 26 decembrie 2008);
- Normele metodologice pentru implementarea auditului intern în sectorul public (Ordinul MF nr. 118 din 29 decembrie 2008);
- Manualul de audit intern, bazat pe standardele internaționale, publicat în decembrie 2008.

Tipurile de audit prevăzute în conformitate cu Legea CFPI sunt auditul de sistem, auditul de conformitate, auditul financiar, auditul performanței și auditul tehnologiilor informaționale. În practică, majoritatea auditelor efectuate până în prezent sunt audite de conformitate și câteva audite financiare și ale performanței.

Evaluarea riscurilor este înțeleasă și realizată, în principal, pe baza unor obiective operaționale, dar și a unor obiective strategice. Există cunoștințe de bază despre conceptele de economicitate, eficiență și eficacitate, dar punerea în aplicare lasă încă de dorit. Auditorii interni au încă nevoie de formare profesională pentru a-și înțelege pe deplin rolul.

(ii) Frecvența și distribuția rapoartelor

La finalizarea fiecărei misiuni AI se elaborează constatările și recomandările de audit, împreună cu unitatea auditată, care sunt prezentate într-un raport de audit pregătit în conformitate cu standardele naționale și normele metodologice pentru AI. Modelul pentru rapoartele de audit este standardizat și publicat în Monitorul Oficial. Rapoartele AI sunt prezentate conducerii superioare a unității auditate și, la cerere, Curții de Conturi.

Tabelul 21: Statistica pentru 2010

Unitatea AI	Numărul de rapoarte întocmite
MF	16 misiuni de audit în – 4 unități organizatorice ale MF – 9 trezorerii teritoriale și Serviciul Vamal) Tipuri: – 4 audite de sistem – 2 audite ale performanței – 9 audite de conformitate – 2 audite ad-hoc la cererea Ministrului Finanțelor
Ministerul Sănătății	4 misiuni de audit
FAOAM	– 8 misiuni de audit – 1 misiune de audit împreună cu Ministerul Sănătății
Municipiul Chișinău	7 misiuni de audit (audite de conformitate)

Sursa: Instituțiile menționate în tabel

Fiecare unitate AI pregătește un raport anual de audit, prezentat șefului instituției și Ministrului Finanțelor. Este în curs de pregătire un sistem de raportare, prin care Unitatea Centrală de Armonizare din MF va primi rapoartele anuale de activitate de la toate unitățile AI.

(iii) Gradul de reacție a conducerii la constatările auditului intern

În perioada anilor 2009-2010, unitatea AI din MF a efectuat 19 misiuni de audit (în MF și în TT) prin care, în 14 din aceste misiuni, au fost emise un număr de 113 recomandări. Ca urmare a acestui fapt, unitățile organizatorice responsabile au elaborat un total de 11 planuri de acțiuni. Acestea sunt încă în curs de implementare, deoarece se referă la măsuri care necesită o perioadă mai lungă de timp pentru finalizare.

BASS raportează o rată de implementare de 90%, restul de 10% fiind întârziate, deoarece necesită modificări ale cadrului juridic. FAOAM raportează o rată de implementare de aproape 100% pentru 54 de recomandări făcute în 2010.

⁷⁸ Institutul Auditorilor Interni

Șeful unității AI din Ministerul Sănătății confirmă, de asemenea, implementarea cu succes a recomandărilor.

Aceste patru exemple pozitive oferă doar o asigurare limitată cu privire la reacția conducerii la constatările AI, dar, având în vedere că în prezent doar câteva unități din sectorul public dețin unități AI bine dezvoltate și, prin urmare, există doar un număr limitat de rapoarte și constatări de audit, se acordă scorul implicit B.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Trecerea cu succes de la sistemul de control și noțiunea de serviciu centralizat de audit intern (în vigoare la evaluarea din 2008) la conceptul CFPI, în conformitate cu cerințele acordurilor de parteneriat cu UE, reprezintă un progres semnificativ. Au fost îndeplinite etape importante în stabilirea cadrului legal și metodologic pentru CFPI. Unele unități de audit intern, de ex. cele din MF și BASS, au atins deja standarde ridicate. Totuși, acoperirea este încă redusă, deoarece jumătate din unitățile AI nu sunt încă operaționale și cei mai mulți auditori nu au încă experiență.

Scorul general: C+ (date fiind progresele înregistrate, ar fi logic să se majoreze scorul; totuși, scorul acordat în 2008⁷⁹ nu oferă posibilitatea unei astfel de majorări).

Evoluții în 2011

Se așteaptă ca dezvoltarea în continuare a conceptului CFPI și consolidarea capacităților în domeniul AI să aibă loc în urma proiectului de înfrățire instituțională (twinning) desfășurat împreună cu Guvernele Suediei și Olandei, aflat în prezent în etapa de inițiere și a cărui implementare va începe în octombrie 2011. Un obiectiv al acestui proiect este consolidarea în continuare a capacității de AI, prin formare profesională și audite pilot, precum și dezvoltarea unui sistem de certificare pentru auditorii interni.

3.5 Contabilitatea, ținerea evidenței și raportarea

PI-22. Oportunitatea și regularitatea reconcilierii conturilor

Scor (metoda de atribuire a scorului - M2)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Regularitatea reconcilierilor bancare	Reconcilierea cu banca pentru toate conturile bancare ale autorităților publice centrale are loc cel puțin lunar, la nivel agregat și detaliat, de obicei, în termen de 4 săptămâni de la sfârșitul perioadei.	A
(ii) Regularitatea reconcilierilor și reglarea conturilor de tranzit și avansurilor	Reconcilierea și închiderea conturilor de tranzit și a avansurilor are loc cel puțin trimestrial, în termen de o lună de la sfârșitul perioadei, și doar puține solduri sunt trecute pentru perioadele următoare.	A

(i) Regularitatea reconcilierilor bancare

Dezvoltarea sistemului contului unic trezorerial (CUT) a avut loc în mod progresiv, începând cu anul 1993. De la 1 martie 2007, toate bugetele, inclusiv cele de la nivel local, cât și BASS și FAOAM sunt executate prin intermediul CUT. De la 1 ianuarie 2008, toate conturile TT din băncile comerciale au fost închise. CUT este deținut în BNM și toate veniturile sunt colectate în CUT.

În anul 2008, 85% din fondurile bugetare erau păstrate încă în băncile comerciale și 15% la BNM. În anul 2010, 84% din fondurile bugetare sunt păstrate la BNM și 16% în băncile comerciale (ambasade, proiecte ale donatorilor).

Structura CUT reflectă structura bugetului:

- un cont în lei cu 188 de sub-conturi (pentru TT, BASS și FAOAM);
- șapte conturi FX (valută străină) pentru canalizarea plăților în valută străină și încasărilor instituțiilor bugetare.

Pentru fiecare TT sunt deschise câte trei conturi (care corespund principalelor componente ale

⁷⁹ Sub-dimensiunea (i) ar fi trebuit apreciată cu D în 2008, datorită stării auditului la acea etapă

bugetului: unul pentru bugetul de stat - componenta de bază, unul pentru bugetul de stat - componenta mijloace speciale și fonduri speciale și unul pentru bugetul UAT) în CUT. Toate veniturile sunt colectate în aceste conturi și plățile sunt efectuate din ele. Există conturi analitice ale fiecărei instituții publice, inclusiv UAT de nivelul 1, pentru evidență.

Trezoreria de Stat are, ca și toate băncile comerciale locale, acces de participant în timp real la sistemul interbancar de plăți operat de către BNM pentru executarea în timp real a tuturor tranzacțiilor interne de plată. Trezoreria de Stat distribuie zilnic extrase din conturile trezoreriale ale CUT către TT, iar acestea, la rândul lor, distribuie extrasele instituțiilor bugetare de pe teritoriul lor. Extrasele de cont privind tranzacțiile în valută străină din conturile deținute la BNM sunt furnizate zilnic de către BNM Ministerului Finanțelor și reconciliate zilnic. Extrasele de cont privind fondurile deținute în băncile comerciale sunt furnizate instituțiilor care dețin conturile respective și reconciliate zilnic de către acestea (și, în plus, trimestrial de către Ministerul Finanțelor).

Toate instituțiile bugetare mențin sisteme de contabilitate în baza metodei de angajamente modificată (a se vedea PI-25) și utilizează extrasul de cont zilnic privind execuția bugetului, furnizat de TT (vezi PI-24), pentru reconciliere. Diferențele, dacă există, sunt mici și rezolvate în termen de câteva zile. Nu există dovezi privind reconcilierea diferențelor în rapoartele financiare.

Extrasele de cont privind tranzacțiile în valută străină din conturile deținute la BNM sunt furnizate zilnic de către BNM Ministerului de Finanțe și reconciliate acolo.

(ii) Regularitatea reconcilierilor și reglarea conturilor de tranzit și avansurilor

În cadrul sistemului trezorerial, contabilitatea se efectuează pe bază de numerar și nu există conturi de tranzit. Avansurile sunt tratate drept cheltuieli, folosind metoda de casă.

În ceea ce privește contabilitatea în baza metodei de angajamente modificată, menținută în toate instituțiile bugetare centrale și locale, avansurile sunt înregistrate în conturi temporare care sunt eliminate în momentul plății finale. Conform Legii anuale a bugetului, avansurile nu pot depăși 10% din valoarea totală a facturii.

În rapoartele financiare prezentate de instituțiile bugetare (pentru detalii asupra acestora, a se vedea PI-25.), avansurile sunt evidențiate ca active în bilanț. Înregistrările sunt inversate la înregistrarea facturii finale.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu au avut loc schimbări semnificative.

Evoluții în 2011

Nu sunt evoluții specifice în 2011.

PI-23. Disponibilitatea informațiilor privind resursele primite de unitățile de prestare a serviciilor

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		A
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Colectarea și prelucrarea informațiilor	Colectările regulate de date sau sistemele de evidență contabilă oferă informații sigure asupra tuturor resurselor primite în bani și în natură atât de școlile primare, cât și de instituțiile medicale primare din țară. Informația este compilată în rapoarte cel puțin anual.	A

Principalele tipuri de unități de prestare a serviciilor sunt: școlile primare, grădinițele, instituțiile culturale și bibliotecile. Alocarea bugetelor pentru aceste instituții se face pe cap de locuitor. Sumele alocate pentru fiecare unitate de prestare a serviciilor sunt adoptate de autoritățile UAT respective, în cadrul bugetului instituției bugetare-primare respective (UAT de nivelul 1 sau 2).

Transferurile inter-bugetare sunt efectuate de la bugetul de stat către UAT pentru acoperirea decalajului dintre veniturile fiscale colectate/alocate și necesarul de cheltuieți calculat pe baza unei formule pe cap de locuitor. Formula este reglementată în art. 10 din Legea privind finanțele publice locale. Acest "fond de susținere financiară" este finanțat de la bugetul de stat și din resursele acelor UAT ale căror încasări de venituri depășesc cu peste 20% media națională a cheltuielilor pe cap de

locuitor (a se vedea și PI-8.).

Toate transferurile inter-bugetare sunt realizate de la MF către UAT de nivel 2, care le transferă mai jos, la bugetele UAT de nivel 1. Alocarea transferurilor de la bugetul de stat la UAT de nivel 2 este reglementată de *Legea privind finanțele publice locale* (Nr. 397 din 16.10.2003). Sumele transferate de la UAT de nivel 2 la UAT de nivel 1 sunt calculate în baza aceiași formule, în conformitate cu *Legea privind finanțele publice locale*.

Unitățile de prestare a serviciilor sunt executori indirecti de buget. Procesele lor de cheltuieli sunt efectuate de instituția primară, care ține și evidența contabilă privind tranzacțiile referitoare la unitățile sale subordonate de prestare a serviciilor. Tranzacțiile sunt evidențiate în extrasele de cont emise de TT și trimise la UAT de nivelul 1, care la rândul lor, le transmit cu regularitate unităților lor subordonate de prestare a serviciilor.

Sisteme similare de raportare sunt în vigoare pentru instituțiile de asistență medicală primară care au contracte cu FAOM. Ele funcționează ca persoane juridice separate, aflate în proprietate publică, finanțate de FAOM și Ministerul Sănătății.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu au existat schimbări semnificative în procedurile sau sistemele de raportare. Scorul din 2008 este astfel corectat și se acordă scorul general A.

Evoluții în 2011

Nu sunt evoluții specifice în 2011.

PI-24. Calitatea și oportunitatea rapoartelor cu privire la buget în timpul anului

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		C+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Domeniul rapoartelor în termeni de cuprindere a informațiilor și compatibilitatea cu estimările bugetare	Comparația cu bugetul este posibilă doar pentru unele elemente ale estimărilor bugetare. Cheltuielile sunt introduse la angajarea acestora, sau la etapa de efectuare a plății (nu ambele).	C
(ii) Oportunitatea emiterii rapoartelor	Rapoartele sunt pregătite trimestrial sau mai frecvent și emise în termen de 4 săptămâni de la sfârșitul perioadei.	A
(iii) Calitatea informației	Nu există îngrijorări semnificative referitoare la calitatea datelor.	A

(i) Domeniul rapoartelor în termeni de cuprindere a informațiilor și compatibilitatea cu estimările bugetare

Rapoarte consolidate:

Raportarea privind executarea bugetului de stat este reglementată de articolul 44 din *Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar*, care prevede că MF pregătește rapoarte lunare și anuale de execuție a bugetului.

Rapoartele lunare de execuție a bugetului sunt cumulative și structurate în funcție de componentele bugetului (componenta principală, proiecte de capital finanțate din surse externe, fonduri speciale și mijloace speciale) pentru bugetul de stat și pentru UAT (consolidate pentru toate UAT). Ele conțin cifrele planificate pentru anul și pentru perioada respectivă, sumele executate, abaterile în sume și procente. Rapoartele privind bugetul public național conțin și cifre comparative față de perioada corespunzătoare a anului precedent. Rapoartele sunt furnizate în formă agregată, cu rubricile principale, precum și la nivel de detaliu, după instituție, clasificare economică și funcțională⁸⁰.

MF întocmește un raport consolidat lunar privind executarea bugetului public național, care include bugetul de stat, UAT, precum și BASS și FAOM (care transmit rapoarte lunare și trimestriale Ministerului Finanțelor).

⁸⁰ Acest nivel de detaliu este prevăzut din anul 2007, dar nu a fost recunoscut în cadrul evaluării din 2008.

Toate rapoartele lunare și anuale sunt publicate pe pagina web a MF. MF pregătește suplimentar rapoarte trimestriale de execuție a bugetului pentru uz intern de monitorizare. Aceste rapoarte nu sunt publicate, fiind transmise Guvernului sau altor instituții doar la cerere.

Rapoartele privind bugetul de stat și privind bugetele UAT sunt generate de SIMF. Rapoartele lunare privind executarea bugetului UAT sunt transmise la MF de către TT, iar rapoartele trimestriale și anuale de executare a bugetelor UAT sunt prezentate la MF de către Departamentele Finanțe ale UAT după aprobarea acestora de către consiliile locale.

Rapoarte la nivel de instituție:

Evidențele privind execuția bugetară sunt păstrate la TT. TT întocmesc zilnic extrase de cont privind cheltuielile și veniturile pentru fiecare instituție bugetară de pe teritoriul lor și le furnizează instituțiilor în format electronic și pe hârtie. La sfârșitul lunii, TT întocmesc rapoarte lunare de execuție a bugetului pentru fiecare instituție bugetară de pe teritoriul lor, defalcate după clasificarea bugetară la nivel de articol și după instituțiile subordonate. Aceste rapoarte sunt furnizate pe suport de hârtie instituțiilor și în format electronic Trezoreriei de Stat, care le folosește pentru a pregăti raportul consolidat.

Rapoartele de execuție a bugetului nu includ informații cu privire la angajamente, deoarece în SIMF nu este disponibil încă un sistem de management al angajamentelor. Cu toate acestea, informațiile privind angajamentele referitoare la contractele de achiziții publice sunt păstrate la nivelul TT. Noul SIMF, care va include un raport privind angajamentele, este în curs de elaborare.

(ii) Oportunitatea emiterii rapoartelor

Rapoartele lunare de execuție a bugetului pe toate componentele bugetului sunt, în general, elaborate în termen de trei săptămâni de la sfârșitul lunii și publicate pe site-ul MF. Acest lucru a fost verificat de către evaluatori.

BASS și FAOAM întocmesc rapoartele lunare în termen de 15 zile, rapoartele trimestriale în termen de 30 zile și rapoartele anuale în termen de 45 zile după finalizarea perioadei de raportare.

(iii) Calitatea informației

Rapoartele de execuție a bugetului sunt generate de SIMF al Trezoreriei, conținând sumele planificate și executate, abaterile și date comparative.

Există garanția că informațiile prezentate în aceste rapoarte sunt fiabile:

- Toate cheltuielile și veniturile sunt prelucrate prin intermediul CUT, aflat la BNM, și tranzacțiile financiare sunt efectuate în timp real prin intermediul Sistemului de Decontare Brută în Timp Real (RTGS).
- Robustețea SIMF al Trezoreriei.
- Delimitarea atribuțiilor și principiul celor patru ochi se aplică pentru orice tranzacție financiară.
- Prelucrarea centralizată și nivelul suplimentar de control al TT.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu s-a produs nici o schimbare semnificativă în crearea rapoartelor de execuție a bugetului de la evaluarea din 2008, dar noul SIMF va include un sistem de management al angajamentelor, asigurând și raportarea angajamentelor. Există dovezi că dezvoltarea acestui sistem a progresat deja mult. Totuși, deoarece sistemul de angajamente încă nu este operațional, acesta nu poate fi luat în considerare la acordarea scorului. Scorul general rămâne C+, la același nivel ca și în evaluarea din 2008.

Evoluții în 2011

Lucrul asupra noului SIMF.

PI-25. Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		C+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Complexitatea Rapoartelor Financiare.	Anual este pregătit un raport consolidat al Guvernului și include informații complete asupra veniturilor, cheltuielilor și a activelor financiare/obligățiilor.	A
(ii) Oportunitatea prezentării rapoartelor financiare.	Rapoartele sunt prezentate pentru audit extern în termen de 6 luni de la sfârșitul anului fiscal.	A
(iii) Standardele de contabilitate utilizate.	Rapoartele sunt prezentate în format consecvent în timp, prezentând ceva informații despre standardele contabile.	C

*(i) Complexitatea Rapoartelor Financiare**Rapoartele financiare ale Guvernului:*

Trezoreria de Stat întocmește un raport anual de execuție a bugetului, pe baza instrucțiunilor primite de la MF care prevăd formatul acestuia. Conform Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar, MF prezintă Guvernului Raportul privind executarea bugetului de stat până la data de 1 mai a următorului an, iar Guvernul prezintă raportul în Parlament până la 1 iunie. După adoptarea de către Parlament, Raportul este publicat în Monitorul Oficial. BASS, FAOM și BUAT întocmesc rapoarte separate de execuție a bugetului, pe care Ministerul Finanțelor le consolidează în raportul privind bugetul public național, care cuprinde bugetul de stat, BASS, FAOM și BUAT.

Raportul de execuție bugetară în sine este structurat pe componente ale bugetului public și prezintă cheltuielile și veniturile după clasificarea funcțională și economică. Există secțiuni cu privire la investițiile de capital, fondul de rezervă, deficitul, datoria publică și relațiile inter-bugetare.

În afară de raportul de execuție a bugetului, MF întocmește o notă explicativă care conține informații cu privire la politici (fiscală, vamală, cheltuielile, salariile, datoriile); datoria publică; investițiile de capital; fondul de rezervă, deficitul; datoria de stat, relațiile inter-bugetare; rezultatele monitorizării întreprinderilor de stat, veniturile din privatizare; arieratele.

Raportul final este publicat în Monitorul Oficial. Raportul se conformează, în mare măsură, standardelor internaționale pentru contabilitatea de casă. Acesta nu include însă o prezentare a politicilor contabile, nici informații despre riscurile fiscale și obligațiile potențiale. Calitatea raportului este bună, deoarece acesta este generat de SIMF al Trezoreriei.

Rapoartele financiare ale instituțiilor bugetare:

Toate instituțiile bugetare (de la nivel central și local), precum și BASS și FAOM, utilizează sisteme de contabilitate pe baza metodei de angajamente modificată. Aceste instituții duc evidența pentru toate instituțiilor lor subordonate⁸¹, întocmesc rapoarte consolidate trimestriale și anuale și prezintă rapoarte financiare anuale, care includ și un bilanț, instituției primare, care la rândul său le transmite Ministerului Finanțelor. Însă aceste rapoarte nu sunt nici consolidate, și nici publicate de Ministerul Finanțelor. Câteva instituții bugetare nu posedă sisteme IT moderne și își păstrează conturile pe hârtie și în fișiere Excel, trimițând la MF rapoarte pe hârtie.

(ii) Oportunitatea prezentării rapoartelor financiare

Conform Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar, MF prezintă Guvernului Raportul privind executarea bugetului de stat până la data de 1 mai a următorului an, iar Guvernul prezintă raportul în Parlament până la 1 iunie.

Raportul pentru anul 2009 a fost trimis Guvernului la 30 aprilie 2010.

Raportul pentru anul 2010 a fost trimis Guvernului la 29 aprilie 2011.

Raportul nu este expediat formal CC (și nu există prevederi legale privind expedierea acestuia), dar CC începe auditarea execuției bugetului deja pe parcursul anului bugetar, în general în luna octombrie, în baza informației disponibile. Auditul de către CC este în general completat către luna

⁸¹ Cum ar fi școlile

iunie al anului următor.

(iii) Standardele de contabilitate utilizate

Evidența se ține în baza metodei de casă, folosind metodologia națională⁸², care nu este aliniată la SICSP, dar în general este aliniată la standardele internaționale. Sunt utilizate șase planuri de conturi diferite:

- Două pentru contabilitatea pe baza metodei de casă de către Trezoreria de Stat și trezoreriile teritoriale
- Patru pentru contabilitatea pe baza metodei de angajamente modificată la diferite niveluri instituționale

Proiectul MFP a elaborat și a testat un plan de conturi unic și o nouă clasificare bugetară, în conformitate cu GFS 2001, care a fost inițial planificată să fie utilizată începând cu 1 ianuarie 2012 pentru elaborarea bugetului pe anul 2013 când noul SIMF era planificat să devină operațional. Legislația secundară relevantă a fost pusă în aplicare în august 2011⁸³. Mai sunt necesare încă modificări ale legislației și noi instrucțiuni mai trebuie pregătite.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu a avut loc nici o modificare substanțială în realizarea rapoartelor financiare de la evaluarea din 2008. Deși introducerea unui nou plan de conturi în conformitate cu GFS 2001 este deja în faza de testare, nu există încă motive suficiente pentru a majora scorul general, care astfel rămâne C+.

Evoluții în 2011

Noua Clasificație bugetară, elaborată în conformitate cu Standardele GFS 2001 va fi utilizată din ianuarie 2012 pentru elaborarea bugetului pe anul 2013 și noul Plan de conturi contabile în sistemul bugetar, elaborat în conformitate cu Standardele GFS 2001 care va fi utilizat pentru executarea și raportarea bugetului din 1 ianuarie 2013.

3.6 Examinarea externă și audit

PI-26. Domeniul, caracterul și urmărirea recomandărilor auditului extern.

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		B+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Domeniul/caracterul auditului efectuat (inclusiv respectarea standardelor de audit)	Autoritățile publice centrale, ce reprezintă cel puțin 75% din cheltuielile totale, sunt auditate anual, acoperind cel puțin veniturile și cheltuielile. Sunt efectuate o gamă largă de audite financiare, în general în conformitate cu standardele de audit, axate pe problemele semnificative și sistemice.	B
(ii) Oportunitatea prezentării rapoartelor de audit legislativului	Rapoartele de audit sunt prezentate legislativului în termen de 4 luni de la sfârșitul perioadei de raportare, iar în cazul rapoartelor financiare – de la primirea lor de către instituția de audit.	A
(iii) Dovezi de urmărire a îndeplinirii recomandărilor auditului	Există dovezi clare ale urmăririi efective și oportune a îndeplinirii recomandărilor auditului.	A

(i) Domeniul/caracterul auditului efectuat (inclusiv respectarea standardelor de audit)

Baza legală

Noua Lege privind Curtea de Conturi (nr. 261 din 5 decembrie 2008) a fost elaborată cu sprijinul

⁸² În total 31 ordine ale ministrului, publicate în Monitorul Oficial

⁸³ Normele metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar și Normele metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național prin sistemul trezorerial al Ministerului Finanțelor (ordinele ministrului nr. 108 și 109 din 26 august 2011)

Oficiului Național de Audit din Suedia și adoptată la 5 decembrie 2008, fiind în vigoare de la 1 ianuarie 2009. Acesta oferă baza pentru dezvoltarea în continuare a auditului extern, în conformitate cu standardele INTOSAI. Modificările-cheie introduse de noua lege sunt trecerea de la controlul financiar extern la auditul regularității, care a fost efectuat pentru prima dată în 2010 prin certificarea rapoartelor financiare ale Guvernului din anul 2009⁸⁴. Noua lege este inspirată de standardele UE și reflectă principiile-cheie ale Declarației de la Lima (Liniile directoare privind Preceptele de Audit) și ale Declarației de la Mexico City cu privire la Independența ISA. Independența Curții de Conturi este prevăzută în Constituție și în articolul 2 din Legea privind Curtea de Conturi. Articolul 6 prevede independența organizatorică, funcțională, operațională și financiară. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar stabilește, la articolul 13, responsabilitatea Curții de Conturi pentru auditul extern al gestionării fondurilor publice⁸⁵.

În conformitate cu Planul de Dezvoltare Strategică (2006 - 2010) al Curții de Conturi, instituția s-a transformat treptat în ultimii patru ani, de la o instituție de control extern la o Instituție Supremă de Audit, aceasta fiind o condiție în cadrul matricii de politici a UE.

CC este membru al INTOSAI și EUROSAI și participă în grupurile de lucru ale INTOSAI.

Domeniul de aplicare și natura auditurilor

Conform Legii, mandatul Curții de Conturi constă în efectuarea auditurilor financiare și de performanță ale:

- bugetului de stat;
- BASS;
- bugetului FAOAM;
- bugetelor UAT de nivel 1 și 2;
- întreprinderilor publice și societăților pe acțiuni cu capital majoritar de stat; și
- instituțiilor din sectorul privat care primesc subvenții.

Bugetul de stat, bugetul fondului de asigurări sociale, bugetul fondurilor de asigurări obligatorii de sănătate sunt supuse unui audit anual obligatoriu.

Curtea de Conturi a început în 2009 efectuarea auditurilor de performanță și a auditurilor IT.

Date statistice cu privire la activitatea de audit a Curții de Conturi și cu privire la natura auditelor efectuate sunt prezentate în tabelul de mai jos:

Tabelul 22

Indicatori	2009	2010
Numărul misiunilor de audit finalizate în total, inclusiv:	37	37
- în conformitate cu Planul de Acțiune al Curții de Conturi	27	
- alte solicitări și misiuni ad-hoc ale Curții de Conturi	10	
Numărul deciziilor adoptate cu privire la rezultatele auditului	41	42
Rapoarte de audit întocmite în urma misiunilor de audit	50	49
Tipuri de audit		
– Audite ale regularității	28	18
– Audite ale performanței	4	5
– Audite IT	2	2
– Alte tipuri de audit	16	14

Sursa: Curtea de Conturi, Raportul de activitate al CC pentru anul 2009 (publicat la 18 iunie 2010).

Acoperirea

Dintr-un total de 2145 de entități (inclusiv proiecte de investiții, programe și beneficiari ai subvențiilor) pasibile auditării conform legislației, Curtea de Conturi a auditat în 2009 495 de unități⁸⁶:

- 29 de autorități publice centrale

⁸⁴ "Raport asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public" / Raport anual 2009, adoptat prin Decizia Curții de Conturi nr. 58 la 9 iulie 2010.

⁸⁵ Amendamentul 108-XVI din 17 decembrie 2009, în vigoare din 29 decembrie 2009.

⁸⁶ Sursa: Raportul de activitate al Curții de Conturi pentru anul 2009 (publicat la 18 iunie 2010).

- 220 de autorități publice locale
- 129 de instituții subordonate
- 117 întreprinderi de stat și societăți pe acțiuni cu capital majoritar de stat

În 2008, Curtea de Conturi a efectuat 56 de audituri, care acoperă în total 224 de unități publice⁸⁷.

În cadrul auditului regularității pentru anul 2010, CCRM a auditat Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal, astfel 100% din veniturile bugetului de stat. Cu referire la cheltuieli, CCRM a aplicat principiul materialității (auditând cel puțin acele instituții care reprezintă cel puțin 2% din cheltuielile bugetului de stat⁸⁸) și a auditat un volum total de 74,8% din cheltuielile bugetului de stat, după cum este arătat în tabelul de mai jos:

Tabelul 23

Instituția	Ponderea în bugetul de stat, %
Cancelaria de Stat	1%
Consiliul Superior al Magistraturii	< 0.1%
Curtea Supremă de Justiție	0.1%
Unitatea consolidată pentru implementarea și monitorizarea proiectelor în sectorul energetic	< 0.1%
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	5%
Proiect pentru servicii în asistență medicală și socială	< 0.1%
Ministerul Educației	8.1%
Ministerul Justiției	2.9%
Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	1.1%
Agenția Relații Funciare și Cadastru	0.2%
Comisia Națională pentru Piața Financiară	0.1%
Academia de Știință a Moldovei	1.9%
Comisia Electorală Centrală	0.3%
Ministerul Finanțelor	26.4%
Ministerul Transportului și Infrastructurii Drumurilor	4.3%
BASS	12.9%
FAOAM	10.2%
Total	75⁸⁹

Sursa: Curtea de Conturi

Din cauza lipsei de personal, Curtea de Conturi nu este în măsură să facă față tuturor activităților din mandat. Pe baza practicii anterioare, activitățile sunt împărțite între Curtea de Conturi, care auditează ministerele și UAT de nivel 2, și SCFR, care auditează (sau mai degrabă controlează) agențiile și UAT de nivel 1. Această distribuție a sarcinilor nu este, totuși, reglementată de legislație. SCFR își concentrează atenția pe controlul periodic ex-post al execuției bugetului și pe conformitate.

Standarde

Procesul de audit al Curții de Conturi urmează standardele internaționale ale INTOSAI, EUROSAI și IFAC (Federația Internațională a Contabililor), precum și ale COBIT și ISACA (Asociația de Audit și Control al Sistemelor Informatic) pentru auditurile IT. Planificarea se face pe baza unui plan de audit pe trei ani.

Au fost elaborate două manuale: un manual pentru audit de regularitate, inclusiv documentele de lucru, și un manual de audit al performanței, ambele cu sprijinul proiectelor de asistență tehnică. Instrumentele IT pentru sprijinirea activității de audit sunt în curs de pregătire. Evaluarea calității este efectuată în misiuni de audit specifice.

(ii) Oportunitatea prezentării rapoartelor de audit legislativului

Proiectele rapoartelor de audit care conțin constatări, concluzii și recomandări sunt prezentate pentru discuții în cadrul reuniunilor publice cu unitatea auditată, părțile interesate și mass-media. Entitățile

⁸⁷ Sursa: Curtea de Conturi.

⁸⁸ Dar de asemenea și alte instituții cu o reprezentare mai mică, în baza evaluării riscurilor.

⁸⁹ Rotunjire comercială.

auditate pot prezenta observații în termen de cinci zile, înainte ca plenul Curții de Conturi să aprobe raportul final prin vot. Raportul este apoi prezentat Parlamentului, Guvernului, MF și Președintelui RM și publicat în Monitorul Oficial și pe site-ul Curții de Conturi. În cazuri de fraudă, raportul este prezentat organelor de aplicare a legii (Procuratura, Centrul pentru Combaterea Crimelor Economice și Corupției).

CCRM întocmește un raport anual privind execuția bugetului public național, care pentru prima dată în anul 2009 a fost un audit al regularității rapoartelor financiare ale Guvernului. Raportul este transmis Parlamentului până la 15 iulie, adică 2,5 luni după prezentarea de către MF, pe 30 aprilie. Conform unei modificări recente a Legii Curții de Conturi⁹⁰, termenul limită a fost amânat până pe 15 octombrie.

De asemenea, CCRM pregătește un raportul anual de activitate, pe care-l prezintă în Parlament până pe data de 31 martie.

(iii) Dovezi de urmărire a îndeplinirii recomandărilor auditului

Unitatea auditată trebuie să implementeze recomandările în termen de trei până la șase luni, în funcție de subiect. Curtea de Conturi a stabilit o procedură pentru monitorizarea implementării și efectuează în continuare verificări ad-hoc în cazuri de nerespectare. Departamentul Metodologie și Planificare Strategică al Curții de Conturi primește și înregistrează răspunsurile unităților auditate și trimite memento-uri atunci când răspunsurile sunt în întârziere. În prezent, se are în vedere publicarea răspunsurilor pe baza modelului suedez.

Tabelul 24

Indicatori	2009	2010
Rapoarte de audit întocmite în urma misiunilor de audit	50	49
Numărul de recomandări, din care:	1,188	1,001
- implementate	573	379
- în curs de implementare	334	109
- neimplementate, cu termen depășit	281	0 ⁹¹
Materiale de audit transmise organelor de aplicare a legii:	15	16
- număr de acte depuse	29	
- număr de dosare depuse în sistemul judiciar	14	
- număr de ordonanțe de refuz de depunere a actelor	2	
Impactul activităților Curții de Conturi:		
- acte juridice și normative adoptate	2	
- suma fondurilor publice folosite ilegal, identificate (în mii lei)	12,468	
- suma fondurilor restituite la bugetul de stat (în mii lei)	1,007	
- proprietăți publice retrocedate sau luate în evidență (în mii lei)	87	
- suma erorilor contabile admise (în mii lei)	308,120	

Sursa: Curtea de Conturi, Raportul de activitate al CC pentru anul 2009 (publicat la 18 iunie 2010).

Rata de succes pentru implementarea recomandărilor a fost de 96% în 2008 și de peste 90% în 2009⁹².

Raportul din 2009 conține un rezumat cu privire la monitorizarea principalelor recomandări ale Curții de Conturi și enumeră măsurile de remediere care au fost întreprinse în următoarele domenii:

- colectarea veniturilor la buget;
- îmbunătățirea proceselor de gestionare a veniturilor bugetului de stat;
- înregistrarea și evidența contabilă a proprietății publice;
- gestionarea eficientă a fondurilor alocate pentru investiții de capital și reparații;
- înregistrarea bunurilor imobile;
- îmbunătățirea gestionării fondurilor publice;
- responsabilitatea managementului în instituțiile bugetare;
- calitatea serviciilor;

⁹⁰ Adoptată în iulie 2011, care însă nu a fost promulgată la situația din septembrie 2011.

⁹¹ Data limită încă nu a fost depășită la momentul elaborării acestui raport.

⁹² Sursa: Curtea de Conturi.

- instruirea salariaților în domeniul noilor proceduri de achiziții publice și punerii în aplicare a CFIP.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Curtea de Conturi a finalizat cu succes trecerea de la controlul financiar extern la auditul regularității, cu un nou temei juridic stabilit în conformitate cu standardele internaționale. Sprijinul susținut din partea Oficiului Național de Audit din Suedia a contribuit la dezvoltarea cadrului metodologic și a competențelor auditorilor. Principalul neajuns este lipsa capacităților. Aceste aspecte justifică acordarea scorului general B+.

Evoluții în 2011

- Consolidarea în continuare a capacităților este asigurată prin intermediul asistenței tehnice furnizate de Oficiul Național de Audit din Suedia, până în 2012. Instrumentele IT pentru audit sunt în curs de pregătire.
- În iulie 2011, Parlamentul a aprobat majorarea cu 10 unități a numărului de angajați ai Curții de Conturi.

PI-27. Examinarea de către legislativ a legii anuale a bugetului.

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		B+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Domeniul de examinare de către legislativ.	Examinarea de către legislativ include politicile și indicatorii agregați fiscali pentru anul următor, precum și estimările detaliate ale cheltuielilor și veniturilor.	B
(ii) Gradul în care procedurile legislativului sunt bine definite și respectate.	Există proceduri simple pentru examinarea de către legislativ a bugetului, care sunt respectate.	B
(iii) Suficiența timpului pentru legislativ de a prezenta un răspuns la propunerile de buget și la estimările detaliate și, unde este necesar, pentru a prezenta propuneri asupra indicatorilor macro-fiscali agregați la începutul ciclului de pregătire a bugetului.	Legislativul are cel puțin două luni pentru a examina propunerile de buget.	A
(iv) Reguli referitoare la modificările bugetului în timpul anului fără aprobarea ex-ante de către legislativ.	Există reguli clare pentru modificarea în timpul anului a bugetului de către executiv, care sunt de obicei respectate, dar acestea permit realocări administrative extinse.	B

(i) Domeniul de examinare de către legislativ.

În conformitate cu Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (LSBPB) (nr. 847-XIII din 24 mai 1996, cu modificările ulterioare), proiectul bugetului de stat trebuie prezentat Parlamentului până la 1 octombrie. Bugetul de stat pe anul 2010 a inclus următoarele anexe prezentate legislativului pentru aprobare:

- Anexa 1 - Sinteza bugetului de stat pe venituri, cheltuieli, deficit și surse de finanțare;
- Anexa 2 - Limitele de cheltuieli pe autorități publice finanțate de la bugetul de stat;
- Anexa 3 - Alocațiile pentru instanțele judecătorești;
- Anexa 4 - Lista bugetelor autorităților publice fundamentate pe programe;
- Anexa 5 - Alocațiile pentru autoritățile publice centrale, destinate finanțării investițiilor capitale;
- Anexa 6 - Alocații de la bugetul de stat pentru autoritățile administrației publice locale, destinate finanțării cheltuielilor capitale;
- Anexa 7 - Transferurile de la bugetul de stat la bugetele raionale, la bugetele municipale și la bugetul central al unității teritoriale autonome Găgăuzia.

Proiectul bugetului de stat prezintă în nota explicativă ipotezele macro-economice și fiscale pe care se bazează bugetul. Acesta include informații detaliate cu privire la evoluția veniturilor și cheltuielilor în

ultimii doi ani, comparativ cu bugetul pentru anul fiscal următor. Cu toate acestea, se remarcă faptul că bugetul de stat nu include previziuni sau prioritizări multi-anuale sau pe termen mediu referitoare la venituri sau cheltuieli.

Proiectul bugetului de stat este supus lecturii în Parlament, după ce propunerile Guvernului privind modificările legislative relevante (în principal fiscale) sunt adoptate printr-o lege separată. Pentru bugetul de stat pe anul 2011, Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 48 din 26 martie 2011 a inclus modificările legislative necesare, înainte ca alocările bugetare să poată fi adoptate în Legea bugetului de stat pe anul 2011 (NB: Bugetul pe anul 2011 a fost considerabil întârziat, vezi PI-11). Potrivit președintelui Comisiei pentru economie, buget și finanțe, Parlamentul consumă mai mult timp pentru dezbaterile aspectelor și a implicațiilor legislative ale proiectului bugetului de stat decât pentru a discuta despre alocările financiare.

De asemenea, Guvernul prezintă Parlamentului CCTM în scop de informare, acesta neavând nevoie de aprobare, conform Legii privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Articolul 18 din Lege prevede că CCTM este actualizat concomitent cu elaborarea proiectului bugetului de stat și este inclus ca parte a notei explicative (a se vedea PI-12).

(ii) Gradul în care procedurile legislativului sunt bine definite și respectate.

Activitatea Parlamentului și a comisiilor sale se bazează pe Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului (nr.797-XIII din 02.04.1996, cu modificările ulterioare). Capitolul 3, secțiunea 1 din Lege prezintă activitățile comisiilor permanente. Comisia pentru economie, buget și finanțe are responsabilitatea primară pentru aspectele bugetare.

Procesul de examinare și adoptare de către Parlament a proiectului bugetului de stat este prezentat în capitolul II din LSBPB (nr. 847-XIII din 24 mai 1996, cu modificările ulterioare). Este de menționat și faptul că Parlamentul convine anual cu privire la calendarul procesului. În conformitate cu articolul 27, comisiile permanente examinează mai întâi proiectul bugetului de stat și raportează apoi Comisiei pentru economie, buget și finanțe, la o dată convenită anterior. Pe această bază, și în conformitate cu articolul 28, Comisia pentru economie, buget și finanțe pregătește un raport și o listă de recomandări, care sunt prezentate în plenul Parlamentului. Examinarea proiectului bugetului de stat se realizează ulterior, în trei lecturi, care au de obicei următorul conținut:⁹³

- Prima lectură - Audiarea rapoartelor Guvernului și Comisiei pentru economie, buget și finanțe, precum și examinarea principalelor politici bugetare și fiscale.
- A doua lectură - Pe baza unei prezentări a Comisiei pentru economie, buget și finanțe, Parlamentul examinează veniturile estimate (calculul și structura), cheltuielile estimate (structură și alocare), precum și excedentul / deficitul global.
- A treia lectură - Pe baza unei prezentări a Comisiei pentru economie, buget și finanțe, Parlamentul examinează alocările detaliate și adoptă bugetul de stat.

Procedurile generale pentru examinarea de către Parlament a proiectului bugetului de stat sunt bine stabilite și, în general, respectate. Cu toate acestea, se remarcă faptul că procesul general pentru bugetul pe anul 2011 a fost întârziat considerabil, ca urmare a alegerilor din noiembrie 2010, care au dus la un nou Guvern și, prin urmare, la modificări ale proiectului de buget elaborat mai devreme.

(iii) Suficiența timpului pentru legislativ de a prezenta un răspuns la propunerile de buget și la estimările detaliate și, unde este necesar, pentru a prezenta propuneri asupra indicatorilor macro-fiscali agregați la începutul ciclului de pregătire a bugetului.

După cum s-a arătat la dimensiunea (i), în conformitate cu articolul 26 din LSBPB, Guvernul trebuie să prezinte proiectul de buget în Parlament până la 1 octombrie a fiecărui an și, în conformitate cu articolul 31, Parlamentul trebuie să adopte Legea bugetului anual până la 5 decembrie. Formal, perioada pentru a efectua lecturile și a revizui propunerea de buget este de peste două luni. În practică, proiectul bugetului de stat se pune de obicei la dispoziția Parlamentului cu câteva săptămâni înainte de termenul oficial. Legea privind proiectul bugetului de stat pe anul 2009 a fost înaintată Parlamentului la 29 septembrie 2008 (Hotărârea Guvernului nr. 1104 din 28 septembrie 2008 privind aprobarea proiectului legii bugetului de stat pe anul 2009), ceea ce a permis ca procesul de aprobare să fie finalizat pe data de 21 noiembrie 2008, cu mult înainte de termenul legal.

⁹³ Bugetul de stat poate fi adoptat și după două lecturi.

Cu toate acestea, începând cu anul 2009, problemele politice au perturbat acest proces, altfel unul solid. Legea privind bugetul pe anul 2010 a fost adoptată la timp pentru începerea anului fiscal, dar chiar la sfârșitul anului 2009, depășind termenul din LSBPB. Legea bugetului pentru anul 2011 a fost aprobată, cu o mare întârziere, la 31 martie 2011, ca urmare a alegerilor care au avut loc la sfârșitul lunii noiembrie 2010 (a se vedea și PI-11).⁹⁴

(iv) *Reguli referitoare la modificările bugetului în timpul anului fără aprobarea ex-ante de către legislativ.*

Articolele 41, 42 și 43 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar prevăd clar că orice modificare a plafoanelor agregate ale veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare, din punct de vedere fiscal, precum și a alocărilor pentru anumite unități bugetare, ar necesita o așa-numită rectificare a bugetului (revizuire a alocărilor și modificare a Legii bugetului), autorizată de către Parlament. Aceste norme pentru modificarea în timpul anului a bugetului de către Parlament sunt clare, stabilesc limite stricte și par să fie respectate în mod consecvent.⁹⁵

Totuși, regulile pentru realocare (regulile de virament) în cadrul alocărilor existente ale Legii bugetului anual, prevăzute în LSBPB, nu sunt la fel de clare. LSBPB nu stabilește reguli explicite de virament în ceea ce privește principalele capite bugetare (administrativ, funcțional și economic) și acordă o libertate de acțiune considerabilă executivului și MF.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Nu s-a produs nici o schimbare majoră de la evaluarea CPRF din 2008.

Evoluțiile în anul 2011

Nu vor avea loc evoluții deosebite în 2011.

PI-28. Examinarea de către legislativ a rapoartelor de audit extern

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		C+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Oportunitatea examinării rapoartelor de audit de către legislativ	Examinarea rapoartelor de audit de către legislativ are loc de obicei în termen de 3 luni de la primirea lor.	A
(ii) Nivelul audierii principalelor constatări ce au loc în legislativ	Audieri aprofundate ale principalelor constatări au loc în mod ocazional și includ doar câteva entități auditate sau ar putea include doar reprezentanți ai Ministerului Finanțelor.	C
(iii) Emiterea recomandărilor de acțiuni de către legislativ și implementarea acestora de către executiv	Sunt recomandate acțiuni pentru executiv, unele dintre care sunt puse în aplicare, conform dovezilor existente.	B

(i) Oportunitatea examinării rapoartelor de audit de către legislativ

În conformitate cu articolul 8 din Legea privind Curtea de Conturi (Nr. 261 din 5 decembrie 2008), Curtea de Conturi prezintă raportul anual în fața Parlamentului până la 10 octombrie⁹⁶, urmând a fi examinat în ședință plenară a Parlamentului. Raportul este primit de Comisia pentru buget⁹⁷ din Parlament, formată din 13 membri, care îl examinează și solicită informații suplimentare din partea Curții de Conturi înainte de includerea acestuia în cadrul sesiunii plenare a Parlamentului. În 2010, volumul de informații suplimentare solicitate de Comisia pentru buget a fost aproximativ egal cu

⁹⁴În conformitate cu articolul 39 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar (nr. 847 XIII din 24 mai 1996, cu modificările ulterioare), finanțarea cheltuielilor se va face lunar, la 1/12 din suma cheltuielilor prevăzute pentru exercițiul bugetar precedent, în cazul în care bugetul de stat nu este adoptat până la 31 decembrie.

⁹⁵Termenul este folosit în traducerea neoficială în limba engleză a LSBPB.

⁹⁶Anterior până la 15 iulie. Modificarea care stabilește noul termen limită pentru prezentarea raportului Curții de Conturi pe data de 10 octombrie a fost adoptată în iulie 2011, însă la situația din septembrie 2011 nu fusese încă promulgată

⁹⁷Comisia pentru economie, buget și finanțe.

volumul Raportului în sine.

Curtea de Conturi a întocmit, pentru prima dată în 2010, un audit de regularitate a rapoartelor financiare ale Guvernului din anul 2009 (Raportul anual), care a fost adoptat prin Decizia Curții de Conturi din 9 iulie 2010. Solicitarea unui audit de regularitate, adică o atestare a rapoartelor financiare ale Guvernului, rezultă din articolul 4 din Legea privind Curtea de Conturi ("evaluarea regularității, legalității, conformității, economicității, eficienței și eficacității gestionării resurselor financiare publice și a patrimoniului public"). Având în vedere că Legea a fost aplicată numai din 2009, acest an este primul pentru care a fost efectuat un audit de regularitate. El a avut ca rezultat o opinie pozitivă.

Potrivit unei modificări recente la Legea Curții de Conturi, examinarea Raportului anual al Curții de Conturi de către Parlament trebuie efectuată în luna octombrie, împreună cu revizuirea Raportului privind executarea bugetului, prezentat de către Guvern, și a documentului de politică bugetară și fiscală. Conform articolului 44 din Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, Guvernul prezintă Parlamentului raportul privind execuția bugetului de stat până la 1 iunie, iar Parlamentul îl examinează și aprobă prin decizie a Parlamentului până la 15 iulie. Art. 44 (8) prevede că raportul privind execuția bugetului este examinat de către o comisie parlamentară, cu participarea autorităților publice centrale interesate. Pentru toate cele trei documente va fi constituit un singur grup de lucru (în loc de trei grupuri de lucru în trecut), în scopul de a îmbunătăți consistența și eficiența politicii.

Există o practică generală, deși nu este reglementată de legislație, ca raportul Curții de Conturi să fie examinat de Parlament în ședință plenară timp de trei luni, și de obicei înaintea examinării proiectului legii bugetului de stat. În rezultatul examinării raportului se adoptă o Hotărâre a Parlamentului.

Astfel de Hotărâri ale Parlamentului au fost cu adevărat adoptate pentru anii 1996-2006, au fost emise recomandări pentru Guvern, în timp ce în anul 2009 raportul a fost examinat doar de Comisia pentru buget și nu a fost examinat în ședință plenară. În anul 2008 raportul a fost examinat în ședință plenară, dar nu a fost votat. În ambii acești ani nu s-au adoptat hotărâri ale Parlamentului și nu au fost emise recomandări pentru Guvern. Acest lucru a fost determinat de factori politici.

În plus față de raportul anual, Curtea de Conturi prezintă și alte rapoarte Comisiei pentru buget, începând din februarie 2011, rapoarte lunare care includ rapoartele misiunilor de audit efectuate (în total 151 rapoarte din 2005). Ori de câte ori consideră că un subiect este de interes public semnificativ, Comisia de buget îl selectează pentru dezbateră în plen. Așa s-a întâmplat recent în cazul alocărilor către Ministerul Agriculturii.

În pofida problemelor politice care au împiedicat examinarea rapoartelor din 2008 și 2009, se poate considera că procesul de examinare de către legislativ este corect și oportun.

(ii) Nivelul audierii principalelor constatări ce au loc în legislativ

Așa cum s-a menționat mai sus, este constituit un grup de lucru pentru a revizui raportul anual al Curții de Conturi. Grupurile de lucru sunt constituite și ad-hoc, atunci când există subiecte de interes public într-un raport lunar, iar Comisia de buget decide dacă subiectul respectiv ar trebui discutat în continuare în plen. Comisia de buget se reunește săptămânal.

Sunt organizate audieri anuale între Curtea de Conturi și Parlament pentru a discuta raportul Curții de Conturi (în iulie 2007; iulie 2008 și noiembrie 2009 pentru raportul anului precedent, respectiv). Totuși, nu există dovezi precum că au fost organizate audieri cu reprezentanți ai entităților auditate sau ai publicului.

O audiare publică între Parlament cu Curtea de Conturi va fi organizată pentru prima dată în octombrie 2011, pe baza modelului suedez, prin care deputații din Parlament propun teme de interes pentru examinare de către Curtea de Conturi.

Practica descrisă pentru această sub-dimensiune (constituirea grupurilor de lucru) corespunde practicii din majoritatea statelor membre UE. Acesta este operațională doar din februarie 2011, atunci când Curtea de Conturi a început să prezinte rapoarte lunare. Totuși, cuprinderea audierilor este limitată și mai poate fi îmbunătățită.

(iii) Emiterea recomandărilor de acțiuni de către legislativ și implementarea acestora de către executiv

Ca urmare a recomandărilor din rapoartele Curții de Conturi către Parlament, Comisia de buget formează grupuri de lucru pe probleme de interes public. În cazul în care Comisia constată că punerea în aplicare a unei recomandări necesită o modificare a legislației, Comisia emite o recomandare adecvată către plenul Parlamentului. Așa s-a întâmplat în cazul Legii privind regimul

metalelor prețioase și pietrelor prețioase. Cu toate acestea, cele mai multe recomandări de audit se referă la nereguli de natură fiscală și, astfel, nu reprezintă probleme care sunt puse în discuția Parlamentului, ci care trebuie reglementate de către instituțiile în cauză sau organele de aplicare a legii.

Punerea în aplicare de către executiv este monitorizată de Curtea de Conturi (a se vedea PI-26) și prezentată în rapoartele lunare și anuale ale Curții de Conturi către Parlament. În situații de interes public, când recomandările nu au fost puse în aplicare în timp util, subiectul poate fi prezentat în plen. Comisia de buget trebuie să selecteze subiectele, pentru a nu suprasolicita Parlamentul.

Parlamentarii au încă puțină experiență în interpretarea rapoartelor Curții de Conturi și capacitățile în acest sens trebuie să fie consolidate.

Pe de altă parte, trebuie să se țină cont de faptul că mai există neajunsuri în conținutul rapoartelor Curții de Conturi, care se axează deseori pe cazuri de interes pentru agențiile de drept și nu prezintă neapărat interes pentru discuții în parlament.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Principala problemă din trecut, până în 2009, a fost aceea că Curtea de Conturi nu funcționa încă în conformitate cu standardele internaționale. Curtea de Conturi era un organism de control, axat pe depistarea fraudelor și, din acest motiv, nu întocmea rapoarte de interes pentru examinare de către legislativ (ci, mai degrabă, cazuri în atenția Procuraturii). Odată cu schimbările produse în cadrul legislativ și instituțional al Curții de Conturi și, deci, reorientarea rapoartelor sale, implicarea Parlamentului trebuie majorată în mod semnificativ. Totuși, capacitățile parlamentarilor de examinare a rapoartelor mai sunt încă slabe. Problemele politice au încetinit și mai mult progresele în anii 2008 și 2009.

Se acordă scorul general C+ care rezultă în mare parte din corectarea scorului acordat în cadrul evaluării din 2008 și din perspectiva reformei menite să transforme Curtea de Conturi într-o instituție supremă de audit.

Evoluții în 2011

- audiere publică în Parlament a Curții de Conturi, în octombrie 2011.
- Parlamentul este susținut de PNUD, iar Curtea de Conturi – de către Oficiul Național de Audit al Suediei pentru a consolida capacitățile de cooperare a acestor două instituții.

3.7 Practicile donatorilor

D-1. Previzibilitatea suportului bugetar direct

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		D
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Modificările anuale ale suportului bugetar real față de prognoze sunt prezentate de către agențiile donatoare cel puțin cu șase săptămâni înainte de prezentarea de către Guvern a proiectului bugetului în legislativ (sau organul echivalent de aprobare).	În cel puțin doi dintre ultimii trei ani, suportul bugetar direct efectiv a înregistrat un decalaj de peste 15 procente față de prognoză.	D
(ii) Oportunitatea debursărilor de către donatori în timpul anului (respectarea estimărilor trimestriale agregate).	Cerințele pentru scorul C (sau mai mare) nu sunt îndeplinite.	D

(i) Modificările anuale ale suportului bugetar real față de prognoze sunt prezentate de către agențiile donatoare cel puțin cu șase săptămâni înainte de prezentarea de către Guvern a proiectului bugetului în legislativ (sau organul echivalent de aprobare).

Spre deosebire de evaluarea CPRF din anul 2008, care s-a limitat la granturi, evaluarea prezentă include și împrumuturile ca instrument de suport bugetar direct. Ponderea împrumuturilor, care au contribuit doar cu 12% la suportul bugetar total în 2008, a crescut la 52% în 2010. Cei mai importanți donatori în ceea ce privește suportul bugetar sunt Uniunea Europeană (cu accent pe granturi), FMI și Banca Mondială (care acordă doar împrumuturi).

Programele de suport bugetar ale celor mai importanți donatori (UE, BM și FMI) se bazează pe acorduri de finanțare⁹⁸. Datele pentru plata tranșelor sunt stabilite în matricile de politici și depind de realizarea indicatorilor de performanță. Acești indicatori calitativi și/sau cantitativi sunt evaluați, în general, anual (UE, BM) sau semestrial (FMI). Datele prevăzute pentru debursări, care se bazează pe angajamentul Guvernului de a îndeplini condițiile în termenele convenite, sunt stabilite pentru un anumit trimestru în urma examinării indicatorului respectiv.

Cea mai bună abordare pentru a colecta informații ex-post cu privire la previziunile oferite de donatori este de a evalua suportul bugetat din legea bugetară anuală⁹⁹ pentru anul în cauză și a-l compara cu cifrele de executare a bugetului:

Tabelul 25: Suport bugetar în 2008-10 (în milioane Lei)

Suport bugetar	2008			2009			2010		
	Bugetat	Debursat	Devier	Bugetat	Debursat	Devier	Bugetat	Debursat	Devier
Granturi									
Uniunea Europeană ¹⁰⁰	267.2	182.7	-32%	487.1	537.1	+10%	799.1	499.6	-24%
Guvernul Olandei	63.4	54.8	-14%	40		-100%	62.2	45.7	-27%
DFID	26.8	18.2	-32%	31	5.4	-83%	17.9	119.4	+567%
Alte granturi ¹⁰¹		40.5							
Total granturi	357.4	296.2	-17%	558.1	542.5	-3%	879.2	664.7	-24%
Împrumuturi									
Banca Mondială	122	95.2	-22%	91.2	0	-100%	507.0	309.6	-36%
FMI							1,873.7	1,504.9	-20%
Guvernul Poloniei							188.0	191.6	+2%
Total împrumuturi	122	95.2	-22%	91.2	0	-100%	2,568.6	2,006.1	-22%
Total suport bugetar	479.4	391.4	-18%	649.3	542.5	-16%	3,447.8	2,670.8	-23%

Sursa: Legile bugetelor anuale și rapoartele lunare și anuale ale MF privind executarea bugetului

Tabelul de mai sus arată că devierea anuală (diferența între fondurile bugetate și cele debursate în legătură cu fondurile bugetate) a depășit 15% în toți cei trei ani evaluați. Acest lucru indică faptul că există probleme semnificative în previzibilitatea suportului bugetar.

O analiză a principalelor devieri ne dezvăluie următoarele motive:

Donatorul	Observație	Motivul
Uniunea Europeană	Decalajul din 2008 și 2010	- Indicatorii nu au fost realizați - Întârzieri ale misiunilor de evaluare, ceea ce duce la întârzieri în plata tranșelor
Guvernul Olandei	Trecerea de la 2009 la 2010	Pre-condiția de a avea un acord cu Banca Mondială nu a fost îndeplinită
DFID	Decalaje semnificative în 2008	Cursul de schimb valutar
	Decalaje semnificative în 2009	Condițiile pentru suport bugetar nu au fost îndeplinite (acord cu BM)
	Surplus în 2010	Nu a fost planificat în bugetul inițial: - Suportul bugetar pentru dezvoltare regională - Suportul bugetar adițional pentru compensații sociale

⁹⁸ Acest termen este folosit pentru acordurile cu UE și BM. FMI utilizează termenul "Memorandumul cu privire la Politicile Economice și Financiare" pentru împrumutul său.

⁹⁹ Amendamentele nu sunt luate în considerare.

¹⁰⁰ Excluzând programul de asistență macro-financiară, care reprezintă o operațiune de suport de criză a balanței de plăți lansată în sprijinul și ca urmare a adoptării aranjamentelor ECF/EFF a FMI.

¹⁰¹ Ajutor umanitar pentru îndepărtarea consecințelor inundațiilor din 2008 și ale secetei din vara anului 2007.

Donatorul	Observație	Motivul
		pentru încălzire
BM	Împrumutul din 2009 nu a fost debursat	Pre-condiția de a avea un acord cu FMI nu a fost îndeplinită
	Decalajul din 2010	Restructurarea unei părți din suportul planificat, acord semnat în 2011
FMI	Decalajul împrumutului din 2010	Debursările sunt condiționate de finalizarea evaluărilor programului. Din cauza alegerilor parlamentare anticipate din noiembrie 2010, evaluarea programului a fost amânată pentru începutul anului 2011, iar debursarea s-a făcut abia în primăvara anului 2011

Această analiză demonstrează că elaborarea bugetului anual se bazează pe previziunile debursărilor preconizate. Cu toate acestea, deblocarea fondurilor de suport bugetar este supusă îndeplinirii condițiilor convenite, în special deblocarea celei de-a doua tranșe și a următoarelor. Acest lucru, în sine, face ca previzibilitatea să fie problematică, deoarece motivele neîndeplinirii indicatorilor pot fi condiționalitatea nerealistă, factorii (macro-economici) externi care pot inhiba realizarea condiționalității, sau neîndeplinirea efectivă de către Guvern a programului. Nu în ultimul rând, obstacolele birocratice pentru debursările donatorilor au fost menționate de MF.

Concluzia este că termenii de debursare nu pot fi îndepliniți din diverse motive (pentru care nu pot fi întotdeauna atribuite responsabilități clare), iar acest lucru face ca previzibilitatea să fie problematică și explică apariția decalajelor. Evenimente cum ar fi criza economică și financiară, schimbarea conducerii politice în Republica Moldova și impactul programelor de reformă ale Guvernului au contribuit la modificarea calendarelor de debursare.

(ii) Oportunitatea debursărilor de către donatori în timpul anului (respectarea estimărilor trimestriale agregate)

Observațiile referitoare la sub-dimensiunea (i) sunt valabile și pentru oportunitatea debursărilor în timpul anului. Debursarea granturilor de suport bugetar depinde, în cea mai mare parte, de realizarea indicatorilor din matricile de politici, în special pentru tranșa a doua și următoarele. Aceasta este o problemă fundamentală în ceea ce privește previzibilitatea, deoarece adesea realizarea indicatorilor nu a putut fi prevăzută.

Bugetul este elaborat anual. Ori de câte ori schimbările din programul de debursări devin previzibile, fie din cauza nerealizării indicatorilor, fie din cauza unor factori externi, aceasta rezultă în modificări ale legilor bugetelor anuale. Compararea dintre sumele debursate și bugetele modificate arată că devierile sunt mai mici decât cele din tabelul de mai sus (pe baza bugetelor inițiale), dar sunt totuși semnificative.

Debursările programate de către donatori conform scadențelor trimestriale, pe baza realizării indicatorilor, nu au fost efectuate, în majoritatea cazurilor, în timp util, după ce condițiile de plată au fost îndeplinite.

Un motiv pentru aceste întârzieri este faptul că indicatorii de performanță sunt evaluați de către misiunile de evaluare din timpul anului, care uneori sunt în întârziere, rezultând întârzierea plăților. În mai multe cazuri, debursările suportului bugetar s-au făcut cu întârziere, în ultimul trimestru al anului fiscal. În 2008, 57,3% din totalul debursărilor anuale s-au făcut în decembrie, iar în 2010, 67,8% din total au fost debursate în luna decembrie.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Principalii factori care contribuie la previzibilitatea redusă din cadrul suportului bugetar rămân aceiași ca și în 2008: Dependența debursărilor de realizarea indicatorilor de performanță din matricile de politici, capacitatea de absorbție redusă a beneficiarilor, prognoza necorespunzătoare a donatorilor și întârzierea debursărilor, ca urmare a procedurilor birocratice. Previzibilitatea s-a deteriorat marginal de la evaluarea CPRF din 2008 și acum are scorul cel mai mic posibil.

Evoluțiile în anul 2011

În prezent, nu există evoluții relevante pentru îmbunătățirea previzibilității suportului bugetar direct.

D-2. Informația financiară oferită de donatori pentru bugetare și raportare asupra asistenței acordate prin programe și proiecte

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		C+
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Complexitatea și oportunitatea estimărilor bugetare ale donatorilor pentru asistența prin proiecte.	Cel puțin jumătate din numărul donatorilor (inclusiv primii cinci) oferă estimări ale bugetului pentru debursarea asistenței prin proiecte pentru anul fiscal următor al Guvernului cu cel puțin trei luni înainte de începerea acestuia. Estimările pot utiliza clasificarea donatorilor și să nu se conformeze clasificării utilizate de Guvern.	C
(ii) Frecvența și conținutul raportării de către donatori asupra fluxului efectiv de mijloace donate pentru asistența prin proiecte.	Donatorii prezintă rapoarte trimestriale, în decursul unei luni de la sfârșitul trimestrului, asupra debursărilor efectuate pentru cel puțin 70 % din estimările în buget ale proiectelor finanțate din exterior, cu o defalcare în conformitate cu clasificarea bugetară a Guvernului.	B

(i) Complexitatea și oportunitatea estimărilor bugetare ale donatorilor pentru asistența prin proiecte

Direcția politici, planificare strategică și asistență externă din cadrul Cancelariei de Stat colectează de la donatori informații despre previziuni și debursări pentru proiecte. BM, care a furnizat aproximativ 70% din asistența pentru proiecte primită în 2010, oferă date fiabile în mod regulat. BM utilizează un sistem informațional bazat pe rețea pentru previziunile debursărilor, care este disponibil beneficiarilor. UE oferă informații privind asistența planificată conform programelor naționale indicative (2007-2010, 2011-2013). Cancelaria de Stat a confirmat că aceasta este satisfăcătoare pentru a fi utilizat pentru bugetare. BM și UE sunt doi cei mai importanți donatori în Moldova.

Alte informații ale donatorilor privind debursările planificate sunt oferite, dacă există, pe bază anuală. Nu toți donatorii furnizează astfel de informații în mod sistematic, iar exactitatea variază de la an la an.

În cadrul procesului de monitorizare a Declarației de la Paris, Guvernul a efectuat studii CAD în 2007 și 2010, care includ anii 2007 și respectiv 2010. Aceste studii includ toți donatorii majori, referindu-se atât la suportul bugetar direct, cât și la asistența pe bază de proiecte. Studiul din 2010 a inclus 25 de donatori și 93% din asistența oficială pentru dezvoltare (AOD) în Republica Moldova, față de 20 de donatori și 60% din AOD în 2007¹⁰². Totuși, deși studiile CAD ajută Guvernul să monitorizeze debursările, este foarte dificil de a constata dacă donatorii au oferit estimări bugetare sistematice privind fluxul de asistență, care ar ajuta Guvernul în planificarea bugetară.

Mai mult ca atât, există discrepanțe între cifrele furnizate de către MF și cele din studiile CAD. Cauzele acestei situații sunt:

- unii donatori nu furnizează Guvernului informații privind debursările lor, dar au furnizat cifre pentru studiile CAD;
- unele fonduri de la donatori nu ajung în Moldova. De exemplu, acesta este cazul plăților efectuate către companii de consultanță străine în proiecte de asistență tehnică. În general, majoritatea proiectelor de asistență tehnică nu sunt realizate prin sistemul Trezoreriei.

Un sistem promițător de management a informațiilor cu privire la asistență (proiecte și suport bugetar direct) este baza de date integrată pentru asistență externă (IDEA), relansată¹⁰³ și actualizată în 2010 de către Guvern pentru colectarea datelor privind AOD planificată și debursată în fiecare an. Prin dezvoltarea ulterioară, această bază de date este planificată să furnizeze informații cu privire la planurile pe termen mediu (trei și cinci ani) donatorilor privind AOD (deși nu trimestrial). IDEA este destul de cuprinzătoare, deoarece includerea unui proiect în baza de date este o precondiție pentru scutirea de TVA. Însă IDEA nu este în întregime online și necesită introducerea manuală a datelor de către Unitatea de Coordonare a Asistenței Externe din cadrul Cancelariei de Stat.

Structura și volumul asistenței acordate prin programe și proiecte în perioada anilor 2008 - 2010 sunt

¹⁰² Sursa: Proiectul studiului CAD din 2011

¹⁰³ IDEA a fost utilizată anterior de către Ministerul Economiei și Comerțului, care coordona AOD înainte ca această responsabilitate să fie transferată Cancelariei de Stat.

prezentate mai jos.

Tabelul 26: Asistența acordată prin programe și proiecte în perioada anilor 2008-2010, mii USD

Donator	2008		2009		2010		Pondere în 2010 (%)
	Grant	Împrumut	Grant	Împrumut	Grant	Împrumut	
BM	26,524	14,406	21,859	21,438	18,730	38,458	69
BEC		4,519		3,912		408	
BEI		1,273		10,625		5,108	
Uniunea Europeană	121		21,741		13,161		
Fondul Global	3,212		7,184		8,811		11
IFAD		13,137	130	5,148	137	5,849	7
FKDEA						61	
SIDA	971		595		3,589		4
PNUD	136		68		23		
UNECE			22				
Guvernul Olandei					713		1
Guvernul SUA					1,508		2
KfW		84		67			
UNICEF (2005).	149		153				
Guvernul Japoniei	3,005						
Total	34,119	33,419	51,752	41,191	46,672	49,883	

Sursa: Direcția finanțare externă și datorii a MF, pe baza informațiilor colectate de la donatori (sistemul online al BM; confirmarea de plată pentru alți donatori).

După cum s-a menționat mai sus, aceste date nu sunt complete și, în anumite cazuri, pot să difere față de datele prezentate în studiul CAD respectiv.

Într-o notificare generală, studiul CAD din 2010 indică, referindu-se în ansamblu la suportul bugetar direct și asistența acordată proiectelor, faptul că 81% din asistența donatorilor este previzibilă. Această cifră reflectă progresele înregistrate în comparație cu procentul inițial de 77% din 2008. Raportul ajunge la aceeași concluzie ca și prezenta evaluare, și anume că "nu toată finanțarea externă este reflectată în bugetele de stat, acest lucru fiind valabil în special pentru cooperarea tehnică și fluxurile implementate fără a utiliza sistemele naționale de management financiar din Republica Moldova".

(ii) *Frecvența și conținutul raportării de către donatori asupra fluxului efectiv de mijloace donate pentru asistența prin proiecte.*

Preocupările privind capacitatea de achiziții publice au dus în trecut la înființarea de Unități de Implementare a Proiectului (UIP), care permit donatorilor să utilizeze propriile sisteme și procese de achiziții publice și de gestionare a fondurilor. Unele proiecte finanțate de donatori, dar nu toate, sunt implementate de către UIP în funcție de acordul donatorului cu beneficiarul. UIP prezintă rapoarte lunare privind debursările, cheltuielile și soldul contului de proiect, precum și previziuni despre debursările viitoare. Pe de altă parte, unii donatori nu furnizează astfel de informații în mod regulat și prezintă doar rapoarte cu privire la valoarea totală a proiectului.

Cea mai mare parte din proiectele administrate de UIP sunt cele finanțate de Banca Mondială. Potrivit studiului CAD din 2010, în acel an activau doar 18 UIP (față de 59 în 2008), ceea ce reflectă trecerea de la asistența pe bază de proiecte la suportul bugetar. Deoarece sistemele naționale se îmbunătățesc, UIP ar trebui să nu mai fie necesare.

Potrivit tabelului de mai sus, doar Banca Mondială oferă aproximativ 69% din totalul disbursărilor de asistență pentru programe și proiecte (care în acest caz se referă la suport bugetar). Deoarece BM este sursa predominantă de suport pe bază de proiecte, această pondere asigură faptul cel puțin 70% din date sunt disponibile prin intermediul sistemului informațional online. Pentru proiectele de investiții finanțate din surse externe, există anexe bugetare și rapoarte de execuție bugetară cu o defalcare în conformitate cu clasificarea bugetului de stat.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Două studii CAD, bazate pe datele din anii 2007 și 2010, indică volumul AOD primite și includ toate debursările donatorilor importanți. Baza de date IDEA a Guvernului contribuie la disponibilitatea datelor privind sprijinirea proiectelor. Totuși, mulți donatori nu oferă încă estimări ale debursărilor și rapoarte privind asistența oferită sub formă de proiecte.

Evoluțiile în anul 2011

În prezent, nu există evoluții privind raportarea din partea donatorilor.

D-3. Ponderea asistenței gestionate prin utilizarea procedurilor naționale

Scor (metoda de atribuire a scorului - M1)		C
Dimensiunea	Cerințele minime	
(i) Ponderea totală a fondurilor donate guvernului central care este gestionată prin utilizarea procedurilor naționale.	Cel puțin 50% din fondurile de asistență sunt gestionate prin intermediul procedurilor naționale (dar mai puțin de 75%)	C

Procedurile naționale de management financiar sunt utilizate de către donatori aproape numai în cazuri de suport bugetar direct (FMI, UE, DFID și Banca Mondială), precum și pentru programele de împrumut sau granturi reflectate în bugetul public național. În ceea ce privește sprijinirea proiectelor, donatorii continuă să-și impună, în mare măsură, propriile proceduri, în conformitate cu condițiile stabilite în acordul de împrumut. În unele cazuri (de exemplu GIZ) procedurile de achiziții publice ale donatorilor sunt parțial aliniate la procedurile naționale.

În paralel cu ponderea tot mai mare a suportului bugetar direct în volumul asistenței, utilizarea procedurilor naționale a crescut în mod semnificativ la aproximativ 60% în 2010, față de nivelul de aproximativ 30% din 2008.

În proiectele care nu sunt finanțate prin suport bugetar, sistemul intern de achiziții publice nu este, în general, utilizat. Au fost efectuate revizuri ale sistemelor naționale de achiziții publice de către unii donatori (BM, SIDA și agențiile ONU), care au fost urmate de o utilizare sporită a procedurilor respective. Studiul recent al BM a dus la utilizarea sistemelor naționale pentru achizițiile publice interne, dar nu încă pentru licitațiile internaționale.

Tabelul de mai jos, bazat pe studiul CAD din 2010, prezintă proporția fondurilor de asistență gestionate prin intermediul procedurilor naționale de execuție a bugetului, de raportare, audit și achiziții publice.

Tabelul 27

2010 în mii USD	Total debursat	Utilizarea procedurilor naționale pentru			
		execuția bugetului	raportare	audit	achiziții publice
Austria	1,900	29	0	0	29
Republica Cehă	3,085	0	0	0	60
Estonia	298	0	0	0	0
Finlanda	203	0	0	0	0
Franța	150	0	0	0	0
Germania	4,140	0	0	0	0
Japonia	726	0	0	0	0
Țările de Jos	0	0	0	0	0
Polonia	665	0	0	0	0
România	900	816	816	816	816
Slovacia	461	0	0	0	0
Suedia	7,898	0	1,806	1,806	1,806
Elveția	6,700	0	0	0	134
Turcia	3,900	0	0	0	0
Marea Britanie	14,728	9,267	9,267	0	2,317
SUA	22,118	2,000	2,000	2,000	2,000
Banca de Dezvoltare a Consiliului Europei	408	0	0	0	0

2010 în mii USD	Total debursat	Utilizarea procedurilor naționale pentru			
		execuția bugetului	raportare	audit	achiziții publice
Uniunea Europeană	124,613	110,980	110,980	110,980	110,980
Alianța GAVI	469	N/A	N/A	N/A	N/A
Fondul Global	18,377	0	8,764	0	0
IFAD	3,862	0	0	0	0
FMI	121,742	121,742	121,742	121,742	121,742
Fondul de Dezvoltare din Kuweit	61	0	0	0	0
ONU	27,493	2,021	25	25	1,752
Banca Mondială	83,586	25,416	25,416	28,286	34,416
TOTAL	448,482	272,271	280,816	265,655	276,051
Procent din suma totală		61%	63%	59%	62%
Cifre comparative pentru 2008	221,492	30%	30%	27%	27%

Sursa: Proiectul studiului CAD din 2010 (31 martie 2011)

Cât despre raportarea completă cu privire la fondurile donatorilor, există discrepanțe între cifrele furnizate de studiul CAD și cele compilate din sursele MF (care, de exemplu, raportează o rată de utilizare a procedurilor naționale de 53% pentru execuția bugetului și de 100% pentru raportare). În pofida acestei incertitudini, există dovezi că cel puțin 50% din fondurile donatorilor sunt gestionate prin intermediul procedurilor naționale.

Comparație între evaluările din 2011 și 2008

Comparația cu cifrele din 2008 indică faptul că nivelul de utilizare a procedurilor naționale a crescut considerabil. Motivul pentru această evoluție este creșterea semnificativă a suportului bugetar direct (pentru care procedurile naționale sunt utilizate în mod constant). În ceea ce privește sprijinirea proiectelor, donatorii continuă să se bazeze în mare măsură pe propriile lor proceduri, în unele cazuri acestea fiind parțial aliniate la procedurile naționale.

Evoluții în 2011

Nu există evoluții curente.

4 Programul de reformă a MFP

Programul de reforme pentru MFP este ancorat în Strategia Națională de Dezvoltare (SND), adoptată de Parlament la 21 decembrie 2007. Planul de acțiune pentru punerea în aplicare a SND în perioada 2008-2011, adoptat de Guvern, prezintă următoarele acțiuni și sub-acțiuni referitoare la MFP:

- Îmbunătățirea sistemului de management al finanțelor publice:
 - Actualizarea clasificării bugetare și unificarea planului de conturi, care urmează să fie conforme cu GFS (Statistica Finanțelor de Stat) 2001,
 - Implementarea unui Sistem Informațional de Management Financiar (SIMF) integrat,
 - Elaborarea și implementarea Control Financiar Intern Public (CFIP), conform cu Standardele Internaționale pentru Practica Profesională a Auditului Intern (ISPPA),
 - Elaborarea cadrului legal și a cadrului normativ pentru auditul și controlul intern,
 - Instituirea funcției de control intern și audit intern în sectorul public,
 - Furnizarea de instruire în management, planificare strategică, planificare bugetară pe termen mediu, prognoze macroeconomice, contabilitate, proiectarea costurilor programului, etc.
- Reforme în activitatea de contabilitate și de audit, în conformitate cu normele internaționale:
 - Alinierea practicilor contabile la dispozițiile recente ale legislației naționale, cerințele UE și standardele internaționale,
 - Alinierea activităților de audit la legislația recent aprobată și standardele internaționale.
- Crearea și punerea în aplicare a unui sistem IT pentru achiziții publice electronice:
 - Elaborarea și adoptarea cadrului normativ de reglementare a achizițiilor publice electronice,
 - Lansarea unui proiect-pilot pentru punerea în aplicare a sistemului IT pentru achiziții publice.

Principalele reforme ale MFP, subliniate în Planul de acțiune pentru punerea în aplicare a SND, sunt conduse de Proiectul Managementul Finanțelor Publice, lansat la MF în ianuarie 2006 și care urmează să fie finalizat în decembrie 2011, cu un cost de 17 milioane USD (din care 10,5 milioane pentru SIMF și restul pentru AT), finanțat printr-un împrumut de 8,5 milioane USD de la Banca Mondială, iar restul printr-un grant acordat de SIDA și Guvernul Olandei. Proiectul are 4 componente:

- Îmbunătățirea planificării și execuției bugetare (metodologii și sisteme informaționale): instituționalizarea planificării cheltuielilor pe termen mediu, modernizarea clasificării bugetare și introducerea unui plan de conturi armonizat cu GFS 2001, precum și punerea în aplicare a unui SIMF integrat;
- Control și audit intern: dezvoltarea unui sistem de control intern și audit intern în cadrul organelor administrației publice centrale. O parte din această activitate este revizuirea Legii privind sistemul bugetar, care poate încorpora elemente ale reglementărilor CFIP într-o versiune nouă;
- Consolidarea capacităților și instruire în domeniul managementului financiar;
- Managementul, monitorizarea și evaluarea proiectelor.

Principalele rezultate așteptate de la acest proiect sunt o bază legală pentru CFIP, o nouă clasificare bugetară, un plan de conturi unificat și punerea în aplicare a unui nou SIMF.

Baza legală pentru CFPI a fost creată prin adoptarea Legii cu privire la CFPI. Peste 800 de funcționari publici au beneficiat de instruire în domeniile auditului intern și gestionării bugetului.

În cadrul noului SIMF, un plan de conturi unificat și o nouă clasificare de buget, conformă cu GFS 2001, erau planificate inițial să fie utilizate începând cu 1 ianuarie 2012 pentru elaborarea bugetului pentru anul 2013. Legislația secundară relevantă a fost adoptată în august 2011. Totuși, în etapa finală e evaluării CPRF din 2011, echipa a fost informată că noul sistem nu va deveni operațional

după cum a fost planificat. Aceasta vine să confirme îngrijorările exprimate de FMI, la fel ca și a unor oficiali ai MF (a se vedea PI-5). Experiența internațională arată că SIMF integrate sunt deosebit de complexe și dificile de implementat și că este necesară planificarea de urgență pentru a reduce riscurile asupra managementului financiar.

Punerea în aplicare a noului SIMF deja se efectuează cu întârzieri considerabile. Finalizarea a fost planificată inițial pentru decembrie 2009 și apoi amânată. În pofida întârzierilor, specificația de proiectare referitoare la software a fost acceptată în cele din urmă în 2010 iar infrastructura de rețea, după ce nu s-a relatat, a fost livrată și testată.

SIMF existent la Ministerul Finanțelor se referă la elaborarea, execuția și raportarea bugetului. Există 320 de utilizatori în structura centrală a Ministerului Finanțelor și în fondurile sociale și 294 în Trezoreriile Teritoriale, care sunt conectați la SIMF și pot depune ordine de plată utilizând semnătura electronică. În plus, 300 de utilizatori din UAT (inclusiv toate raioanele) au o conexiune la SIMF, care le permite vizualizarea extraselor de cont, dar nu și executarea de tranzacții. În cadrul noului SIMF, toate instituțiile (inclusiv cele de nivel inferior) vor fi în măsură să depună ordinele de plată prin intermediul sistemului.

Noul SIMF va include elaborarea bugetului, execuția bugetului, contabilitatea, raportarea și un depozit de date. În urma unei licitații, Hewlett Packard a fost selectat ca integrator de software, hardware și infrastructură. Contractul pentru furnizarea și instalarea SIMF, în sumă totală de 10,5 milioane USD, a fost semnat în martie 2009. Punerea în aplicare a început în mai 2009 și este în întârziere.

În domeniul colectării veniturilor, reforma activității din principalele două autorități care colectează venituri continuă pe baza obiectivelor stabilite pentru fiecare. SFS se concentrează pe îmbunătățirea colectării restanțelor și creșterea gradului de utilizare a evaluării și analizei riscurilor; SV își concentrează eforturile pe punerea în aplicare integrală a procedurilor simplificate și pe aprobarea temeiului juridic pentru auditul post-vămuire.

În ceea ce privește gestionarea datoriilor, proiectul de strategie pe termen mediu pentru 2011-2013, care include o analiză de risc fiscal și indicatorii de monitorizare a riscurilor, a fost actualizat în 2011, în conformitate cu condițiile macroeconomice, și apoi adoptat în iulie 2011.

Reformele în domeniul auditului intern și extern sunt conduse de proiecte de asistență tehnică ale Autorității Naționale de Management Financiar din Suedia și Oficiului Național de Audit din Suedia, care vizează dezvoltarea competențelor auditorilor interni cu privire la efectuarea auditului în conformitate cu standardele internaționale, precum și ale Băncii Mondiale în domeniul auditului de performanță și auditului IT. Un obiectiv important al reformei a fost atins prin auditul de regularitate efectuat de Curtea de Conturi pentru prima dată în 2010 prin certificarea rapoartelor financiare ale Guvernului pentru 2009.

Reformele în domeniul achizițiilor publice sunt conduse de un proiect de twinning cu Guvernul României, care vizează armonizarea legislației cu standardele UE și dezvoltarea capacității Agenției pentru Achiziții Publice. Realizările până în prezent includ elaborarea legislației secundare privind procedurile de achiziții nereglementate și armonizarea legislației privind achizițiile publice cu Directivele UE.

Anexa 1: Rezumatul CPRF 2011 și 2008 în funcție de indicatorii de performanță

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
A. REZULTAT DE PERFORMANȚĂ: Credibilitatea bugetului				
PI-1	Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	B	C	Devierea cheltuielilor agregate este mai mică în perioada analizată decât în perioada examinată de evaluarea CPRF din 2008. Planificarea bugetară totală din ultimii trei ani a fost mai realistă decât în trecut. Veniturile și cheltuielile peste și/sau sub estimări au fost reduse la minimum. Această tendință este coroborată cu faptul că devierile dintre alocările din legile bugetului de stat din 2008, 2009 și 2010 și plafoanele inițiale de cheltuieli definite în CCTM respective au fost considerabil mai mici decât în trecut. Aceasta îmbunătățire poate fi atribuită angajamentului Guvernului față de un proces de consolidare fiscală. Introducerea Contului Unic Trezorerial, care cuprinde toate fondurile publice, începând cu 1 ianuarie 2008, poate fi de asemenea considerată ca având un impact pozitiv considerabil pentru controlul și disciplina bugetară.
PI-2	Structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	B+	A	Variația componenței cheltuielilor a fost substanțial mai mare decât în 2005, 2006 și 2007, datorită în principal creșterii continue și importante a alocărilor pentru agricultură din timpul anului. Și alte sectoare au cunoscut variații considerabile, dar nu au evidențiat tendințe definitive de creștere sau scădere. De exemplu, în 2008, cheltuielile pentru transporturi au crescut substanțial în cursul anului, în timp ce în 2009 au scăzut substanțial. În pofida variațiilor crescute ale componenței cheltuielilor, Guvernul a fost în măsură să mențină limitele bugetare generale dificile și disciplina relativă din cadrul consolidării fiscale.
	(i) Gradul de variație a componenței cheltuielilor pe parcursul ultimilor trei ani, excluzând elementele neprevăzute	B	A	Începând cu Legea bugetului de stat pentru anul 2010 o anumită sumă este alocată pentru scopul specific de combatere a calamităților naturale. Suma alocată reprezintă mai puțin de 3% din bugetul aprobat inițial.
	(ii) Valoarea medie a cheltuielilor atribuite situațiilor neprevăzute	A	-	
PI-3	Total venituri colectate în comparație cu bugetul inițial aprobat.	B	A/C	În 2008 s-a utilizat metodologia veche pentru a evalua acest indicator. În cazul în care pentru anii analizați de CPRF 2008 s-ar aplica noua metodologie, scorul acordat ar fi "C", din cauza supra-performanței clare a alocării veniturilor în 2005 și 2007. Prin urmare, scorul "B" din evaluarea CPRF 2011 constituie o îmbunătățire în performanța generală a politicii și administrării veniturilor.
PI-4	Soldul și monitorizarea restanțelor la efectuarea	A	A	Nu au avut loc modificări substanțiale, cu excepția unor îmbunătățiri minore în monitorizarea restanțelor, legate de introducerea unui model suplimentar de către Ministerul Finanțelor în

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	plăților.			2008 pentru raportarea restanțelor FAOAM.
	(i) Suma restanțelor la efectuarea plăților (ca procent din total cheltuieli efective pentru anul fiscal respectiv) și toate schimbările recente ale sumei totale.	A	A	
	(ii) Disponibilitatea datelor pentru monitorizarea sumei restanțelor la efectuarea plăților.	A	A	
B. ASPECTE TRANSVERSALE DE BAZĂ: Complexitatea și transparența				
PI-5	Clasificarea bugetului	B	C↑	Nu există diferențe majore între perioada examinată de CPRF 2008 și cea examinată de CPRF 2011. Diferența de scor față de evaluarea din 2008 nu se referă la conținut, ci reflectă faptul că sistemul tradițional a inclus într-adevăr elementele de bază ale unei clasificări administrative, economice și funcționale impuse de criteriul relevant al CPRF. Un plan de conturi și o clasificare de buget, conforme cu GFS 2001, vor fi utilizate imediat ce noul SIMF devine operațional.
PI-6	Complexitatea informației incluse în documentația bugetară.	A	A	Nici o schimbare
PI-7	Nivelul operațiunilor guvernamentale neraportate.	A	B+	Numărul <i>fondurilor speciale</i> a fost redus de la nouă în 2007 la patru în 2010. Cele care au rămas în alocația bugetară din 2010 au fost: Fondul pentru Manuale Școlare (gestionat de Ministerul Educației, în valoare de 33,3 milioane de lei), finanțat prin taxele de închiriere plătite de părinți, Fondul de Asistență Socială, în valoare de 88 milioane de lei, și două fonduri pentru ecologie de la nivel național și local, având un total de 154,9 milioane de lei. Integrarea acestor fonduri este planificată a avea loc în timp util. În CPRF 2008, calculele s-au bazat numai pe granturi și pe măsura în care acestea au fost incluse în rapoarte. În CPRF 2011 sunt luate în considerare atât granturile, cât și proiectele de investiții finanțate din împrumuturi pentru sectorul guvernamental, în conformitate cu orientările. Nu este posibil de a concluziona dacă aceasta constituie o îmbunătățire sau dacă
	(i) Nivelul cheltuielilor extrabugetare (alte decât proiectele finanțate de donatori), care nu sunt raportate, adică nu sunt incluse în rapoartele fiscale.	A	A	
	(ii) Informația cu privire la	A	B	

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	venituri/cheltuieli asupra proiectelor finanțate de donatori care este inclusă în rapoartele fiscale.			nu există nici o schimbare în comparație cu evaluarea CPRF din 2008.
PI-8	Transparența relațiilor fiscale între diferite niveluri ale administrației	A	A	Nu există schimbări majore, cu excepția întreruperilor din procesul de pregătire a bugetului pentru 2011, care au dus la deteriorarea dimensiunii (ii), ca urmare a faptului că UAT nu au furnizat întotdeauna informații oportune și/sau fiabile pentru pregătirea bugetelor lor în timp util.
	(i) Sisteme transparente și bazate pe reguli de alocare orizontală între administrațiile sub-naționale (UAT) a transferurilor necondiționate și condiționate de la guvernul central (atât bugetate, cât și alocări efective);	A	A	
	(ii) Informarea oportună și corectă a administrațiilor sub-naționale (UAT) referitor la alocările lor de la guvernul central pentru anul următor;	B	A	
	(iii) Gradul în care datele fiscale pentru guvernul central (cel puțin privind veniturile și cheltuielile) sunt consolidate și raportate conform categoriilor sectoriale.	A	A	
PI-9	Supravegherea riscului fiscal total din partea altor unități din sectorul public.	B+	C+↑	Principala schimbare este legată de dimensiunea (i). Raportul consolidat privind finanțele ÎS și SA, întocmit de MF, este derivat din datele financiare auditate, ca urmare a promulgării Legii privind activitatea de audit. MF supraveghează adecvat riscurile fiscale, fapt care ar trebui să fie îmbunătățit în timp prin creșterea competențelor și capacităților relevante și introducerea IFRS-urilor.
	(i) Gradul de monitorizare de către guvernul central a	B	C↑	

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	AGA, ÎS și SA.			
	(ii) Gradul de monitorizare de către guvernul central a poziției fiscale a administrațiilor sub-naționale (UAT).	A	A	
PI-10	Accesul publicului la principalele informații fiscale	A	A	Nici o schimbare
C. CICLUL BUGETAR				
C(i) Bugetarea în baza politicilor				
PI-11	Ordinea și participarea în procesul bugetar anual.	B	A	Diminuarea față de evaluarea CPRF 2008 (dimensiunea i și ii) nu este sistemică; aceasta este atribuită în primul rând instabilității politice care a afectat procesul de elaborare a bugetului pentru 2010 și 2011. Procesul de elaborare a Bugetului de Stat pentru 2010 a fost în mare parte efectuat în baza consultărilor informale și acordurilor dintre MF și ministerele de ramură, care s-au dovedit a fi eficiente în absența deciziei politice. Bugetul de stat pentru 2011 a fost aprobat după ce au trecut trei luni din anul fiscal 2011.
	(i) Existența și respectarea unui calendar bugetar fix.	B	B	
	(ii) Claritatea/complexitatea și implicarea politică în procesul de pregătire și prezentare a bugetului (circulară bugetară sau echivalentul).	B	A	
	(iii) Aprobarea oportună a bugetului de către legislativ sau un organ similar împuternicit (în ultimii trei ani).	C	A	
PI-12	Perspectiva multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli și bugetare	B+	B↑	Ameliorarea performanței este atribuită: Legăturilor mai clare dintre prognozele multianuale și stabilirea ulterioară a plafoanelor bugetare anuale, evidențiate de faptul că devierile dintre alocările din legile bugetului de stat din 2008, 2009 și 2011 și plafoanele inițiale de cheltuieli definite în CCTM respective au fost
	(i) Pregătirea prognozelor	B	C↑	

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	fiscale multianuale și alocările funcționale.			mai mici decât în trecut (dimensiunea i); Creșterii numărului de strategii sectoriale reglementate de CCTM, un total de 84% fiind bugetate (dimensiunea ii).
	(ii) Cuprinderea și frecvența analizei durabilității datoriei.	A	A	
	(iii) Existența strategiilor de sector cu prognoze multianuale de cheltuieli anuale și cheltuieli pentru investiții.	A	B	
	(iv) Legăturile între bugetele de investiții și estimările cheltuielilor viitoare.	B	B	
C(ii) Previzibilitatea și controlul executării bugetului				
PI-13	Transparența obligațiilor și răspunderii contribuabililor	A	A	Actele legislative sunt puse la dispoziția contribuabililor și comercianților prin mai multe surse, inclusiv site-urile SFS, SV și MJ. Cele mai multe dintre actele normative au fost revizuite și completate parțial în perioada 2008-2010. Depunerea contestațiilor a devenit puțin mai prietenoasă pentru utilizator, însă aceasta nu schimbă percepția sectorului privat privind (in)corectitudinea procesului.
	(i) Claritatea și complexitatea obligațiilor fiscale	A	A	
	(ii) Accesul contribuabililor la informații cu privire la obligațiile fiscale și procedurile administrative.	A	A	
	(iii) Existența și funcționarea unui mecanism de contestații fiscale.	B	B	
PI-14	Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și calcul al impozitelor	A	B+↑	Creșterea pragului de înregistrare TVA și sporirea numărului de controale preliminare înregistrării TVA au redus în mod substanțial numărul de pseudo-entități (entități fantomă). SFS și-a îmbunătățit substanțial rezultatele efective ale controlului sistematic al documentelor și a introdus o abordare de management al conformității bazată pe risc. SV a introdus auditul post-vămuire și proceduri simplificate.
	(i) Măsurile de control în sistemul de înregistrare a contribuabililor.	A	A	

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	(ii) Eficacitatea penalităților pentru nerespectarea obligațiilor de înregistrare și declarare	A	A	
	(iii) Planificarea și monitorizarea auditului fiscal și programele de investigare a fraudelor.	B	C↑	
PI-15	Eficacitatea colectării impozitelor	C+	D+	Restanțele rămân un motiv serios de îngrijorare; cu toate acestea, SFS a îmbunătățit procesul de colectare prin informarea constantă a debitorilor și prin aplicarea strictă a măsurilor de prevenire a datoriilor. A fost dezvoltată o nouă componentă de IS pentru a facilita gestionarea eficientă a restanțelor. Restanțele asociate SV sunt aproape nesemnificative. Plățile sunt efectuate în CUT, dar unele probleme, mai ales de natură tehnică, cauzează un număr important de tranzacții eronate. Reconcilierea se face în timp util, dar limitată la sumele plătite și fără a ține seama de calculul impozitelor.
	(i) Rata de colectare pentru restanțele fiscale brute, care este procentajul de restanțe fiscale de la începutul unui an fiscal, care au fost încasate pe parcursul anului fiscal (media pentru ultimii doi ani fiscali).	C	D	
	(ii) Eficacitatea transferării impozitelor colectate la Trezorerie de către administrația veniturilor.	A	A	
	(iii) Frecvența reconcilierii complete a rapoartelor între evaluările fiscale, colectările, evidența restanțelor și încasărilor de către Trezorerie.	B	A	
PI-16	Previzibilitatea disponibilității fondurilor pentru angajamentul cheltuielilor.	C+	C+	Nu au existat schimbări majore, cu excepția unei ameliorări clare în dimensiunea (i). Trezoreria pregătește acum previziuni săptămânale agregate ale mijloacelor bănești.
	(i) Gradul în care fluxul de	A	C	

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	mijloace bănești este prognozat și monitorizat.			
	(ii) Veridicitatea și orizontul informației periodice în timpul anului disponibilă MR referitor la plafoanele pentru efectuarea cheltuielilor.	C	C	
	(iii) Frecvența și transparența ajustărilor la alocațiile bugetare, care sunt decise mai sus de nivelul de gestiune al MDA.	A	A	
PI-17.	Înregistrarea și gestionarea soldurilor de mijloace bănești, datoriilor și garanțiilor	A	B+	Principalul progres constă în elaborarea unei strategii pe termen mediu de administrare a datoriei. Aceasta, împreună cu corectarea scorului necorespunzător din 2008 pentru sub-dimensiunea (ii), a dus la îmbunătățirea scorului.
	(i) Calitatea înregistrării și raportării datelor cu privire la datorii	A	A	
	(ii) Gradul de consolidare a soldului de mijloace bănești ale Guvernului	A	B	
	(iii) Sisteme pentru contractarea împrumuturilor și emiterea garanțiilor	A	B	
PI-18	Eficacitatea măsurilor de control al calculului salariilor	B+	Ministerele de ramură B+ (Învățătorii școlilor primare D+)	Evaluarea de față nu face diferența între ministerele de ramură și învățătorii școlilor primare pentru acest indicator (așa cum s-a făcut în cadrul evaluării din 2008), deoarece o astfel de diferență nu este adecvată. Principală schimbare constă în introducerea în 2009 de către MF a unui sistem de monitorizare a numărului de angajați și a costurilor, care permite MF să controleze numărul de funcționari publici și costurile aferente acestora față de limitele bugetare pentru efective și

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	(i) Gradul de integrare și reconciliere a datelor cu privire la personal și de calcul al salariilor.	B	B (D)	costuri și, astfel, să monitorizeze, printre altele, reducerea personalului în contextul măsurilor de politică, cum ar fi reforma educației.
	(ii) Modificarea la timp a dosarelor de personal și a calculelor salariale.	A	A	
	(iii) Controlul intern al schimbărilor în evidența personalului și calculele salariale.	B	A (C)	
	(iv) Existența controalelor calculului salariilor pentru a identifica punctele slabe ale măsurilor de control și/sau angajați „fantomă”.	B	B	
PI-19	Transparență, concurență și mecanism pentru plângeri în domeniul achizițiilor	B	B	Doar câteva schimbări (relevante pentru această evaluare) au avut loc din 2008. Acestea constau într-o modificare a funcțiilor din AAP (fosta ARMAPAU), eliminarea responsabilității sale pentru achiziționarea de rezerve materiale și, pe de altă parte, în adoptarea unei legislații secundare privind punerea în aplicare a legii.
	(i) Transparență, plenitudine și competiție în cadrul legislativ și normativ.	B	-	Evaluarea din 2008 s-a bazat pe un set diferit de sub-dimensiuni. Comparația este, prin urmare, posibilă doar într-o măsură foarte limitată. Nouă cerință pentru evaluarea existenței unui organism <u>independent</u> de examinare a plângerilor prevede o reducere a scorului, care, pe de altă parte, este compensată de un scor ridicat pentru sub-dimensiunea privind accesul publicului la informații (tot nouă).
	(ii) Utilizarea unor metode de achiziții competitive.	B	-	
	(iii) Accesul public la informații complete, de încredere și oportune cu privire la achizițiile publice	A	-	
	(iv) Existența unui sistem administrativ independent pentru contestarea achizițiilor	D	-	

NB: În 2008, cerințele (dimensiunile) minime au fost următoarele:

(i) Dovezi privind utilizarea competiției deschise pentru atribuirea contractelor care depășesc pragul monetar stabilit la nivel național pentru achiziții de mică valoare (procentajul numărului de contracte atribuite care depășesc pragul monetar).

Evaluarea CPRF din 2008: B

(ii) Măsura de justificare a utilizării unor metode de achiziții mai puțin competitive

Evaluarea CPRF din 2008: C

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
				(iii) Existența și funcționarea mecanismului de contestație a achizițiilor Evaluarea CPRF din 2008: B
PI-20	Eficacitatea măsurilor de control intern la efectuarea cheltuielilor non-salariale	B+	B	Nu s-a produs nici o schimbare a procedurilor și sistemelor până în prezent. Noul SIMF va include un sistem complet de management al angajamentelor.
	(i) Eficacitatea măsurilor de control prin angajamente în efectuarea cheltuielilor.	B	B	
	(ii) Complexitatea, relevanța și înțelegerea altor reguli/proceduri de control intern.	B	B	
	(iii) Gradul de respectare a regulilor de procesare și înregistrare a tranzacțiilor.	A	B	
PI-21	Eficacitatea Auditului Intern	C+	C+↑	Trecerea cu succes de la sistemul de control și noțiunea de serviciu centralizat de audit intern (în vigoare la evaluarea din 2008) la conceptul CFIP, în conformitate cu cerințele acordurilor de parteneriat cu UE, reprezintă un progres semnificativ. Au fost îndeplinite etape importante în stabilirea cadrului legal și metodologic pentru CFIP. Unele unități de audit intern, de ex. cele din MF și BASS, au atins deja standarde ridicate. Totuși, acoperirea este încă redusă, deoarece jumătate din unitățile AI nu sunt încă operaționale și cei mai mulți auditori nu au încă experiență. O creștere a scorului ar fi fost logică, având în vedere progresele realizate; cu toate acestea, scorul inadecvat din 2008 nu permite aceasta.
	(i) Domeniul și calitatea funcției de audit intern	C	C↑	
	(i) Frecvența și distribuția rapoartelor	B	C	
	(ii) Gradul de reacție a conducerii la constatările auditului intern	B	A	
C(iii) Contabilitatea, ținerea evidenței și raportarea				
PI-22	Oportunitatea și regularitatea reconcilierii conturilor	A	A	Nici o schimbare
	Regularitatea reconcilierilor bancare	A	A	

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	(ii) Regularitatea reconcilierilor și reglarea conturilor de tranzit și avansurilor	A	A	
PI-23	Disponibilitatea informațiilor privind resursele primite de unitățile de prestare a serviciilor	A	B	Nu au existat schimbări semnificative în procedurile sau sistemele de raportare. Scorul inadecvat din 2008 este corectat în prezenta evaluare.
PI-24	Calitatea și oportunitatea rapoartelor cu privire la buget în timpul anului.	C+	C+	Nu s-a produs nici o schimbare semnificativă în crearea rapoartelor de execuție a bugetului de la evaluarea din 2008, dar noul SIMF va include un sistem de management al angajamentelor, asigurând și raportarea angajamentelor. Există dovezi că dezvoltarea acestui sistem a progresat deja mult.
	(i) Domeniul rapoartelor în termeni de cuprindere a informațiilor și compatibilitatea cu estimările bugetare	C	C	
	(ii) Oportunitatea emiterii rapoartelor	A	A	
	(iii) Calitatea informației	A	A	
PI-25	Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale	C+	C+	Nu a avut loc nici o modificare substanțială în realizarea rapoartelor financiare de la evaluarea din 2008. Deși introducerea unui nou plan de conturi și a GFS 2001 din ianuarie 2012 sunt deja în faza de testare, nu există motive suficiente pentru a ridica scorul general.
	(i) Complexitatea rapoartelor financiare	A	C	
	(ii) Oportunitatea prezentării rapoartelor financiare	A	A	
	(iii) Standardele de contabilitate utilizate	C	C	
C(iv) Examinarea externă și auditul				
PI-26	Domeniul, caracterul și	B+	C+	Curtea de Conturi a finalizat cu succes trecerea de la controlul financiar extern la auditul

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	urmărirea recomandărilor auditului extern.			regularității, cu un nou temei juridic stabilit în conformitate cu standardele internaționale. Sprijinul susținut din partea Oficiului Național de Audit din Suedia a contribuit la dezvoltarea cadrului metodologic și a competențelor auditorilor. Principalul neajuns este lipsa capacităților.
	(i) Domeniul/caracterul auditului efectuat (inclusiv respectarea standardelor de audit)	B	C	
	(ii) Oportunitatea prezentării rapoartelor de audit legislativului	A	A	
	(iii) Dovezi de urmărire a îndeplinirii recomandărilor auditului	A	A	
PI-27	Examinarea de către legislativ a legii anuale a bugetului.	B+	B+	Nici o schimbare
	(i) Domeniul de examinare de către legislativ.	B	B	
	(ii) Gradul în care procedurile legislativului sunt bine definite și respectate.	B	B	
	(iii) Suficiența timpului pentru legislativ de a prezenta un răspuns la propunerile de buget și la estimările detaliate și, unde este necesar, pentru a prezenta propuneri asupra indicatorilor macro-fiscali agregați la începutul ciclului de pregătire a bugetului.	A	A	
	(iv) Reguli referitoare la modificările bugetului în	B	B	

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	timpul anului fără aprobarea ex-ante de către legislativ.			
PI-28	Examinarea de către legislativ a rapoartelor de audit extern.	C+	D	Principală problemă din trecut, până în 2009, a fost aceea că Curtea de Conturi nu funcționa încă în conformitate cu standardele internaționale. Curtea de Conturi era un organism de control, axat pe depistarea fraudelor și, din acest motiv, nu întocmea rapoarte de interes pentru examinare de către legislativ (ci, mai degrabă, cazuri în atenția Procuraturii). Odată cu schimbările produse în cadrul legislativ și instituțional al Curții de Conturi și, deci, reorientarea rapoartelor sale, implicarea Parlamentului trebuie să crească în mod semnificativ, însă capacitățile membrilor Parlamentului de a analiza rapoartele de audit nu sunt încă suficient de dezvoltate. În plus, aspectele politice au blocat progresele în 2008 și 2009. Scorul îmbunătățit rezultă în cea mai mare parte dintr-o corecție a scorului scăzut în mod inadecvat în evaluarea din 2008 și din perspectiva continuării reformelor pentru a transforma Curtea de Conturi într-o ISA.
	(i) Oportunitatea examinării rapoartelor de audit de către legislativ (pentru rapoartele primite în ultimii trei ani)	A	D	
	(ii) Nivelul audierii principalelor constatări ce au loc în legislativ	C	D	
	(iii) Emiterea recomandărilor de acțiuni de către legislativ și implementarea acestora de către executiv	B	D	
D. PRACTICILE DONATORILOR				
D-1	Previzibilitatea suportului bugetar direct	D	D+	Principalii factori care contribuie la previzibilitatea redusă din cadrul suportului bugetar rămân aceiași ca și în 2008: Dependența debursărilor de realizarea indicatorilor de performanță din matricile de politică, prognoza necorespunzătoare a donatorilor și întârzierea debursărilor, ca urmare a procedurilor birocratice. Previzibilitatea suportului bugetar s-a deteriorat în comparație cu evaluarea CPRF din 2008 și i-a fost acordat cel mai mic scor posibil.
	(i) Modificările anuale ale suportului bugetar real față de prognoze sunt prezentate de către agențiile donatoare cel puțin cu șase săptămâni înainte de prezentarea de către Guvern a proiectului bugetului în legislativ (sau organul echivalent de aprobare).	D	C	
	(ii) Oportunitatea debursărilor de către donatori în timpul anului (respectarea	D	D	

	Indicatorul	Scorul din 2011	Scorul din 2008	Schimbarea de performanță
	estimărilor trimestriale agregate).			
D-2	Informația financiară oferită de donatori pentru bugetare și raportare asupra ajutorului acordat prin programe și proiecte	C+	D+	Baza de date a Guvernului IDEA a îmbunătățit fluxul datelor privind asistența pe bază de proiecte. Totuși, mulți donatori nu oferă încă estimări ale debursărilor și rapoarte privind sprijinirea proiectelor.
	(i) Complexitatea și oportunitatea estimărilor bugetare ale donatorilor pentru suport prin proiecte.	C	C	
	(ii) Frecvența și conținutul raportării de către donatori asupra fluxului efectiv de mijloace donate pentru suport prin proiecte.	B	D	
D-3	Ponderele ajutorului gestionat prin utilizarea procedurilor naționale.	C	D	Comparația cu cifrele din 2008 indică faptul că nivelul de utilizare a procedurilor naționale a crescut considerabil, în urma creșterii semnificative a suportului bugetar direct (pentru care procedurile naționale sunt utilizate în mod constant). În ceea ce privește sprijinirea proiectelor, donatorii continuă să se bazeze în mare măsură pe propriile lor proceduri, în unele cazuri acestea fiind parțial aliniate la procedurile naționale.

Anexa 2: Persoane consultate

Ministerul Finanțelor

Veaceslav NEGRUȚA	Ministrul Finanțelor
Victor BARBĂNEAGRĂ	Vice-ministru al Finanțelor
Veaceslav MĂMĂLIGĂ	Consilier al Ministrului Finanțelor
Vasile BULICANU	Șef al Direcției generale sinteză bugetară
Valentina BASOC	Șef - adjunct al Direcției bugetului de stat și bugetul public național
Liuba IVANCIUCOVA	Șef al Direcției bugetului de stat și bugetul public național
Ala CÎȘLARU	Șef al Direcției bugetelor unităților administrativ-teritoriale
Nina LUPAN	Director al Trezoreriei de Stat
Olga IGNAT	Vice-director al Trezoreriei de Stat
Angela VORONIN	Vice-director al Trezoreriei de Stat
Maxim CIOBANU	Șef al Centrului de decontare, Trezoreria de Stat
Liuba BUCIUȘCANU	Șef al Trezoreriei Teritoriale Chișinău (bugetul municipal)
Stella VORONA	Șef-adjunct al Direcției rapoarte și dări de seamă a bugetului public național, Trezoreria de Stat
Svetlana NEAGU	Șef al Direcției dezvoltarea sistemului trezorerial și metodologia evidenței contabile în sistemul bugetar, Trezoreria de Stat
Nadejda SLOVA	Șef al Direcției rapoarte și dări de seamă a bugetului public național, Trezoreria de Stat
Valerian BÎNZARU	Direcția finanțele economiei naționale, cheltuieli capitale și achiziții publice
Anastasia CERTAN	Șef al Direcției generale politică și legislație fiscală și vamală
Nina ROTARU	Șef-adjunct Direcția coordonare și generalizare a politicilor bugetar-fiscale
Dina ROȘCA	Șef-adjunct Direcția coordonare și generalizare a politicilor bugetar-fiscale
Elena DIMITRIU	Șef al Direcției analiză, monitorizarea cheltuielilor de personal și a angajaților în sectorul bugetar
Livia JANDIC	Șef al Direcției Audit Intern
Ion SÎRBU	Șef al Direcției de armonizare a sistemului de control financiar public intern
Elena MATVEEVA	Șef al Direcției generale datorie publică
Olga MEREUȚĂ	Vice-director al Direcției finanțare externă și datorii
Emilia PRUJANSKAIA	Șef al Direcției prognoză și analiză macrofinanciară
Veronica URSU	Șef al Direcției monitoring și analiză financiară
Elena SAHARNEAN	Administrator al Î.S. "Fintehinform"
Ion CHICU	Proiectul Managementul Finanțelor Publice
Elena MARCENCO	Proiectul Managementul Finanțelor Publice
Elena PLĂMĂDEALĂ	Consultant, Trezoreria Teritorială Chișinău

Serviciul Fiscal de Stat

Gheorghe COJOCARI	Vice-director
Ana VITIUC	Vice-director
Andrei ONOFREI	Șeful Direcției evidența contribuabililor, veniturilor și managementul arieratelor
Roman COJOCARU	Direcția relații publice, cooperare internațională și integrare europeană
Vitalie COCEBAN	Administrator Î.S. "Fiscservinform"

Serviciul Vamal

Sergiu BEIU	Șef al Direcției tehnologii informaționale și statistică vamală
Natalia CIUMACENCO	Șef al Direcției reglementări tarifare și netarifare
Liliana TARABURA	Șef al Secției venituri vamale
Violeta BULGARU	SV
Mariana POPOVICI	SV

Agenția Achiziții Publice

Ștefan CREANGA	Director, Agenția Achiziții Publice
Ghenadie GRIB	Director adjunct, Agenția Achiziții Publice
Natalia POSTOLACHE	Șef al Direcției statistică
Flory-Clara CĂLIN	Consilier Rezident de Twinning, Asistență pentru sistemul de achiziții publice
Ștefan CONDREA	Consultant Național pentru e-achiziții, PNUD

Serviciul Control Financiar și Revizie

Diana GROSU-AXENTI	Director
Ion BORTĂ	Vice-director
Valentin CUJBĂ	Șef al Direcției finanțe publice locale

Parlament

Veaceslav IONIȚĂ	deputat, președinte al Comisiei parlamentare economie, buget și finanțe
------------------	---

Curtea de Conturi

Serafim URECHEAN	Președinte
Gheorghe TROCIN	Membru CCRM
Ecaterina PAKNEHAD	Membru CCRM
Natalia TROFIM	Director al Departamentului de audit I
Lidia TOMOZEI	Șef al Serviciului relații internaționale

Banca Națională a Moldovei

Igor MUNTEANU	Director Departamentul sistemul de plăți
Vasile MUNTEANU	Vice-director Departamentul sistemul de plăți
Veronica VOLOCIUC	Șef Direcția monitorizarea operațiunilor valutare, relații externe și integrare europeană
Sergiu BUCUR	Șef-adjunct al Departamentului operațiuni valutare și relații externe, șef al Direcției gestionarea rezervelor valutare

Ministerul Educației

Ion SOBARI	Șef Direcția politică economică, patrimoniu și finanțe
------------	--

Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei

Tudor CIOBĂNAȘ	Șef al Direcției economico-financiare
----------------	---------------------------------------

Ministerul Sănătății

Lilia GANTEA	Șef al Direcției politici buget și finanțe
Igor BANARI	Șef al Direcției Audit Intern
Anatolie GUDUMAC	Consultant principal în Secția contabilitate și raportare

Cancelaria de Stat

Lucreția CIUREA Șef al Secției coordonarea asistenței externe

Casa Națională de Asigurări Sociale

Maria BORTA Președinte
Elena COSTIN Șef al Direcției generale finanțe
Angela JUC Șef Secție statistică și cheltuieli de organizare
Zinaida MANTALUȚA Șef al Direcției planificare bugetară
Svetlana DASCAL Șef al Direcției Audit Intern
Lena ȚÎBÎRNĂ Șef-adjunct al Direcției Audit Intern

Compania Națională de Asigurări în Medicină

Mircea BUGA Director General
Ecaterina REBEJA Șef al Direcției evidență contabilă
Sergiu CIRLIC Șef al Direcției Audit Intern

Primăria Municipiului Chișinău

Veronica HERȚA Șef al Direcției generale finanțe
Margareta BÎTCA Șef-adjunct al Direcției generale finanțe
Olga CHILCIC Șef de echipă, Direcția audit intern
Ana VASILOI Contabil-șef, Direcția generală finanțe
Valentina VĂZDĂUȚAN Șef-adjunct al Direcției generale finanțe

Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova

Wolfgang BEHRENDT Șeful Secției politice și economice
Oleg HÎRBU Manager de proiect - MFP și operațiuni suport bugetar

Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice

Jan MARUSINEC Consilier al Ministrului Finanțelor
Leonidas CRISCIUNAS Consilier local al Echipei Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice
Dorel FRONEA Consilier al Directorului Serviciului Fiscal
Eugene STUART Consilier al Directorului Agenției Achiziții Publice

Fondul Monetar Internațional

Tokhir MIRZOEV Reprezentant rezident al FMI în Republica Moldova

Banca Mondială

Lilia RĂZLOG Consultant, Reforme ale sectorului public și reforme instituționale, Banca Mondială, Oficiul de țară din Moldova

Agenția Statelor Unite pentru Dezvoltare Internațională (USAID)

Douglas MUIR Director, Proiectul USAID|BIZTAR
Liliana AGARCOVA Consilier fiscal, Proiectul USAID|BIZTAR

Agenția Germană pentru Cooperare Internațională (GiZ)

Philipp JOHANNSEN Reprezentant de țară al GiZ și Manager de proiect - Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova

Anexa 3: Documente consultate

CADRUL LEGAL

- Cadrul de cheltuieli pe termen mediu (2009-2011) aprobat prin Dispoziția Guvernului nr. 98-d din 20 octombrie 2008, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 201-203 din 11 noiembrie 2008
- Codul Fiscal nr. 1163 din 24 aprilie 1997, republicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* la 8 februarie 2007, ediție specială (cu modificările incluse)
- Codul Vamal nr. 1149 din 20 iulie 2000, republicat în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* la 1 ianuarie 2007, ediție specială (cu modificările incluse)
- Hotărârea Curții de Conturi nr. 82 din 29 noiembrie 2007, Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 98 din 27 noiembrie 2007 cu privire la aprobarea Standardelor Naționale de Audit Intern, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 198-202/61 din 21 decembrie 2007
- Hotărârea Curții de Conturi privind Raportul Auditului executării Bugetului de Stat pe anul 2008 nr. 27 din 24 iunie 2009, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 131-134/25 din 28 august 2009
- Hotărârea Curții de Conturi privind Raportul Auditului executării Bugetului de Stat pe anul 2009 nr. 53 din 6 iulie 2010, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 150-152/30 din 20 august 2010
- Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Programului de dezvoltare a Controlului financiar public intern nr. 597 din 2 iulie 2010, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 117-118/677 din 9 iulie 2010
- Hotărârea Guvernului nr. 82 din 24 ianuarie 2006 cu privire la elaborarea Cadrului de cheltuieli pe termen mediu și a proiectului de buget, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 21-24 din 3 februarie 2006
- Legea contabilității nr. 113 din 27 aprilie 2007, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 90-93 din 29 iunie 2007 (cu modificările ulterioare)
- Legea cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat nr. 419 din 22 decembrie 2006, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 32-35 din 9 martie 2007
- Legea cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar nr. 355 din 23 decembrie 2005, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 35-38 din 03 martie 2009 (cu modificările ulterioare)
- Legea Curții de Conturi nr. 261 din 05 decembrie 2008, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 237-240 din 31 decembrie 2008 (cu modificările ulterioare)
- Legea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală pentru anii 2008, 2009, 2010 și 2011 după cum au fost publicate în numerele respective ale *Monitorului Oficial al Republicii Moldova*
- Legea privind achizițiile publice nr. 96 din 13 aprilie 2007, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 107-111 din 27 iulie 2007 (cu modificările ulterioare)
- Legea privind controlul financiar public intern nr. 229 din 23 septembrie 2010, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 231-234 din 26 noiembrie 2010
- Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16 octombrie 2007, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 248-253 din 19 decembrie 2007 (cu modificările ulterioare)
- Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar nr. 847 din 24 mai 1996, republicată în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* la 25 martie 2005, ediție specială (cu modificările ulterioare)
- Legile bugetului asigurărilor sociale de stat pe anii 2008, 2009, 2010 și 2011 după cum au fost publicate în numerele respective ale *Monitorului Oficial al Republicii Moldova*

Legile bugetului de stat pe anii 2008, 2009, 2010 și 2011 după cum au fost publicate în numerele respective ale *Monitorului Oficial al Republicii Moldova*

Ordinul Ministrului Finanțelor cu privire aprobarea Standardelor Naționale de Control Financiar Public Intern nr. 51 din 23 iunie 2006, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 107-109/485 din 3 iulie 2009

Ordinul Ministrului Finanțelor cu privire la aprobarea Codului etic al auditorului intern și Cartei de audit intern (Regulament - model de funcționare a unității de audit intern) nr. 139 din 20 octombrie 2010, *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 221-222/782 din 9 noiembrie 2010

Rapoartele privind executarea bugetului pentru anul 2008 (Ordinul MF nr. 98 din 2 august 2010) și anul 2009 (Ordinul MF nr. 97 din 2 august 2010), așa cum au fost publicate în numerele respective ale *Monitorului Oficial al Republicii Moldova*

ALTE DOCUMENTE

Auto-evaluarea CPRF de către Ministerul Finanțelor, iulie 2011-08-08.

Banca Mondială, *Plăți estimate de deservire a datoriei - Rezumat*, 30 iunie 2011.

Banca Națională a Moldovei, *Balanța de plăți a Republicii Moldova*, 30 septembrie 2010.

Banca Națională a Moldovei, *Sinteza monetară pe BNM* 14 iulie 2011, la http://www.bnm.md/en/sint_mon_bnm.

Banca Națională a Moldovei, *Statistica balanței de plăți*, http://www.bnm.md/en/balance_of_payments_statistics

CPRF, Cadrul de măsurare a Performanței Managementului Finanțelor Publice, iunie 2005.

DAC 2001, Metodologie pentru studii.

DAC, Raport de țară privind Republica Moldova, Cancelaria de Stat, 16 iunie 2011.

EUHLPAM (00073877) Ajustarea de actualei abordări de rambursare a TVA, inclusiv logica și procedurile de activitate; Ajustarea procedurilor de control și audit al contribuabililor și manualelor aferente lor; Automatizarea declarației de venituri anuale, raport intermediar, ianuarie 2011.

EUHLPAM (00073877) Conceptul sistemului integrat de informații fiscale (ITIS), proiect actualizat, 21 mai 2011.

EUHLPAM (00073877) Studiul de fezabilitate ITIS, Varianta de proiect 0.9, 12 iulie 2011.

FMI, A treia revizuire în cadrul aranjamentului extins și în cadrul acordului de trei ani pentru facilitatea de credit extinsă și solicitarea de modificare a criteriilor de performanță, iulie 2011.

FMI, Aide Memoire privind Reforma MFP în Moldova, ianuarie 2011.

FMI, Strategii de consolidare a administrării fiscale, ianuarie 2008.

Fondul Monetar Internațional, *Raport pentru personal cu privire la consultarea referitoare la articolul IV din 2010, Prima revizuire în cadrul aranjamentului extins și în cadrul acordului de trei ani pentru facilitatea de credit extinsă și solicitarea de modificare a criteriilor de performanță*, 30 iunie 2010.

Ministerul Finanțelor, Planul anual al Direcției Audit Intern pentru anul 2011.

- Ministerul Finanțelor, Planul strategic privind activitatea Direcției Audit Intern pentru anii 2010-2012.
- Ministerul Finanțelor, Proiectul Managementul finanțelor publice, 2010, Raport anual cu privire la progresul înregistrat, Chișinău, martie 2010.
- Ministerul Finanțelor, Rapoarte de evaluare a activității unităților de audit intern din sectorul public pentru anii 2009 și 2010.
- Ministerul Finanțelor, Raport privind activitatea Direcției Audit Intern în anul 2010 și activitățile planificate pentru anul 2011.
- Ministerul Finanțelor, Raportul anual privind situația în domeniul datoriei publice, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2010, 2011.
- Ministerul Finanțelor, Strategia în domeniul managementului datoriei de stat pe termen mediu (2011-2013).
- Ministerul Finanțelor, Tabele cu date privind prognoza și ajutorul într-adevăr transferat Moldovei în anii 2008-2011.
- Monitorul fiscal FISCAL.md, publicațiile din mai și iulie 2011.
- OCDE, Bugetarea în Moldova, 2010.
- OCDE, Politici de monitorizare și instituții de investiții directe în Europa de Sud-Est - cu asistența financiară a Indicatorului Uniunii Europene de reformă a investițiilor, 2010. Rezultatele accesului la finanțe, iunie 2010.
- Patru Acorduri de finanțare cu CE cu privire la suportul bugetar acordat Moldovei.
- Planul de dezvoltare a Serviciului Fiscal de Stat din Moldova pentru anii 2011-2015, decembrie 2010.
- Programul de conformitate a contribuabililor pentru anul 2011, aprilie 2011.
- Raport FMI, Consolidarea managementului conformității, Allan Jensen, Frank Bosch și John Buchanan, februarie 2010.
- Raportul BIZTAR privind modificările legislative privind medierea fiscală și contestațiile, iunie 2008.
- Raportul BIZTAR privind modificările legislative privind restanțele, 5 martie 2008.
- Raportul de evaluare a cheltuielilor publice și răspunderii financiare și a performanțelor managementului financiar public în Republica Moldova în anul 2008, iulie 2008
- Raportul de evaluare a cheltuielilor publice și răspunderii financiare și a performanțelor managementului financiar public în Republica Moldova în anul 2006, aprilie 2006.
- Raportul de țară privind Republica Moldova, 2011, DAC.
- Raportul pe țară al FMI nr. 11/89, aprilie 2011.
- Scrisoare de intenție, anexată la Raportul pe țară al FMI nr. 11/89, aprilie 2011.
- Strategia de conformitate a IFPS.
- Tabele cu date din anii 2011 și 2008 din Studiile DAC privind monitorizarea Declarației de la Paris.

Anexa 4: Aserțiunea mecanismelor de asigurare a calității

Organizarea managementului CPRF

- Echipa de asigurare a calității – Președinte și membri:
 - Dl. Andreas Papadopoulos (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE)
 - Dl. Giedrius Sidlauskas (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE)
 - Dl. Oleg Hirbu (Delegația UE în Republica Moldova)
- Manager Evaluare: Dl. Oleg Hirbu (Delegația UE în Republica Moldova)
- Conducătorul evaluării și membrii echipei:
 - Dl. Yiannis Hadziyiannakis – Conducătorul echipei contractate de DG ECFIN
 - Dl. Gnel Sedrakyan
 - Contribuția directă a echipei contractate de DG ECFIN: indicatorii de la componentele A,B și C(i) precum și PI-16 și PI-27*
 - Dna. Ilse Schuster – Conducătoarea echipei contractate de Delegația UE
 - Dl. Peter Menhard
 - Dl. Ion Osoian
 - Contribuția directă a echipei contractate de Delegația UE: indicatorii de la componentele C (ii, iii, iv) și D*

Recenzarea termenilor de referință

- Data analizei proiectului termenilor de referință: 3 iunie 2011
- Referenți invitați:
 - Dna. Elena Nikulina (Banca Mondială)
 - Dl. Andreas Papadopoulos (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE)
 - Dl. Giedrius Sidlauskas (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE)
 - Dl. Luca Vieyra Oriani (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE)
 - Dl. Vasile Bulicanu (Director, Direcția generală sinteză bugetară, Ministerul Finanțelor)
- Referenți care au oferit comentarii:
 - Dl. Vasile Bulicanu (Director, Direcția generală sinteză bugetară, Ministerul Finanțelor) – aprilie 2011
 - Dna. Elena Nikulina (Banca Mondială) – 21 aprilie 2011
 - Dl. Luca Vieyra Oriani (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE) – 28 aprilie 2011
 - Dl. Andreas Papadopoulos (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE) – 1 iunie 2011
 - Dl. Giedrius Sidlauskas (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE) – 14 iunie 2011
- Data termenilor de referință finali: 20 iunie 2011

Recenzarea raportului de evaluare

- Datele proiectelor de raport recenzate:
 - Prima recenzie – 30 septembrie – 19 octombrie 2011
 - A doua recenzie – 19-31 octombrie 2011
- Referenți invitați:
 - Dra. Helena Ramos (Secretariatul PEFA/CPRF)
 - Dna. Elena Nikulina (Banca Mondială)

DI. Robert Gielisse (Direcția Generală pentru Buget, CE)

DI. Jose Nunes Correia (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE)

DI. Luca Vieyra Oriani (Direcția Generală pentru Afaceri Economice și Financiare, CE)

Autoritățile Republicii Moldova (Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi, Comisia parlamentară pentru economie, buget și finanțe)

- Referenți care au oferit comentarii:

Autoritățile Republicii Moldova (Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi, Comisia parlamentară pentru economie, buget și finanțe) – 19-30 septembrie 2011

Dna. Elena Nikulina (Banca Mondială) – 20 septembrie 2011

Dra. Helena Ramos (Secretariatul PEFA/CPRF) – 19 octombrie 2011

DI. Robert Gielisse (Direcția Generală pentru Buget, CE) – 19 octombrie 2011