

Republica Moldova

**Evaluarea Cheltuielilor Publice
și Responsabilității Financiare**

**Raport asupra Performanței
Managementului Financiar Public**

Iunie 2006

Acest raport a fost scris în limba engleză. Traducerea dată în limba română a fost coordonată de echipa de consultanți. În caz de discrepanțe, limba originală va avea prioritate.

Conținut

Conținut.....	i
Abrevieri	ii
Sumarul setului de indicatori	iv
Sumarul evaluării	v
1: Introducere	1
2: Informație de fond despre țară	3
2.1: Descrierea situației economice a țării	3
2.2: Rezultatele bugetare	7
2.3: Cadrul juridic și instituțional pentru MFP.....	10
3: Evaluarea sistemelor, proceselor și instituțiilor de MFP	11
3.1. Credibilitatea Bugetului	11
3.2. Transparența și complexitatea	14
3.3. Bugetarea în baza politicilor	19
3.4. Previzibilitatea și controlul executării bugetului.....	23
3.5. Contabilitatea, înregistrări și raportarea	34
3.6. Examinarea externă și auditul	38
3.7. Practicile donatorilor	41
4. Procesul de reforme ale Guvernului	43
4.1. Măsurile de reformare recente și în curs de desfășurare	43
4.2. Factorii instituționali ce susțin planificarea și implementarea reformelor	44
Anexa 1: Sumarul și explicațiile scorurilor indicatorilor.....	45
Anexa 2: Întrevederi	49
Anexa 3: Documentele Consultate.....	52

Abrevieri

AGA	Agenție Guvernamentală Autonomă
UAT	Unitate Administrativ - Teritorială
CCCEC	Centrul de Combatere a Crimelor Economice și Corupției
ERFȚ	Evaluarea Responsabilității Financiare a Țării
BAMO	Bugetul de Asigurări Medicale Obligatorii
CC	Curtea de Conturi
CFG (engl. COFOG)	Clasificarea Funcțiilor Guvernului
REAȚ	Raportul privind Evaluarea Achizițiilor pentru Țară
SCR	Serviciul de Control și Revizie a MF
DFID	Departamentul pentru Dezvoltare Internațională (Marea Britanie)
DMAF	Direcția Monitoring și Analiză Financiară
DFMAS	Debt Management and Financial Analysis System / sistemul de gestionare a datoriilor și analiză financiară
CEB	Cheltuieli extra-bugetare
CE	Comisia Europeană
SCERS	Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei
UE	Uniunea Europeană
SIMF	Sistem Informațional de Management Financiar
ERF	Evaluarea riscului fiduciar
PSA	Programul pentru Securitate Alimentară
SFG (eng. GFS)	Statistici Financiare Guvernamentale
GRM	Guvernul Republicii Moldova
IDE	Indexul Dezvoltării Umane
FMI	Fondul Monetar Internațional
OIISA (eng. INTOSAI)	Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit
CSICSP	Consiliul pentru Standarde Internaționale de Contabilitate în Sectorul Public
SA	Societate pe Acțiuni (în care statul are o cotă de proprietate)
AL	Administrație Locală
MR	Minister de Ramură
MDA	Ministere, Departamente și Agenții
ME	Ministerul Economiei și Comerțului
MF	Ministerul Finanțelor
CCTM	Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu
BNM	Banca Națională a Moldovei
ÎP	Întreprindere Publică
CPRF	Cheltuieli Publice și Responsabilitate Financiară
MFP	Management Financiar Public
SIDA	Agencia Suediei pentru Dezvoltare Internațională
ÎS	Întreprindere de Stat
BASS	Bugetul de Asigurări Sociale de Stat

TS	Trezoreria de Stat
AT	Asistență Tehnică
CF	Cod Fiscal
TOR	Termeni de Referință
TT	Trezorerie Teritorială
PNUD	Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare
TVA	Taxa pe Valoare Adăugată

Sumarul setului de indicatori

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

Sumarul evaluării

(i) Evaluarea integrată a performanței MFP

1. Credibilitatea bugetului

Relația care a fost stabilită între cheltuielile real efectuate și buget este bună, în perioada din 2002 până în 2004 cheltuielile totale real efectuate depășind cele planificate în buget. Acesta a fost rezultatul surplusului de venituri emanat din evoluția economică pozitivă și îmbunătățirea administrării impozitelor mai mult decât al prognozei prea prudente a veniturilor. Dacă aceste îmbunătățiri vor continua să fie una din caracteristicile Moldovei, atunci ar fi binevenită o mai puțină precauție la prognozarea veniturilor, ceea ce va oferi o perspectivă mai bună a pregătirii bugetului pentru ministerele de ramură. A existat o diferență inegală între ministerele de ramură în ceea ce privește cifrele realizate și cele planificate în buget, care nu este în nici un caz semnificativă.

Datele cu privire la restanțe nu sunt măsurate după vechime și cu toate că cota restanțelor în total cheltuieli scade anual și în 2005 a constituit 5.6%, nu este posibil de măsurat dacă aceste restanțe sunt cronice. Nivelul restanțelor nu pare să trezească îngrijorări, dar aceasta va necesita verificare prin introducerea evidenței după vechime.

2. Complexitatea și transparența

Deși nivelul cheltuielilor extra-bugetare este înalt, de până la 10%, acestea nu sunt ne-înregistrate și sunt alocate ca parte a procesului bugetar. Pericolul acestei abordări este că aceste cheltuieli pot fi alocate separat de alte cheltuieli sectoriale similare, chiar dacă sunt reflectate în buget și în rapoartele cu privire la executarea bugetului. Autoritățile cunosc acest fapt și sunt în proces de soluționare a acestui pericol. Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat, veniturile căruia provin din contribuții de asigurare de stat, transferuri de la bugetul de stat și din alte venituri (dobânzi, penalități de întârziere) și Bugetul Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală, veniturile căruia provin din prime de asigurare obligatorie de asistență medicală, transferuri de la bugetul de stat și alte venituri (dobânzi, penalități de întârziere) fac parte din bugetul național public. Transferurile la unitățile administrativ-teritoriale sunt de asemenea incluse în bugetul de stat și acestea sunt bazate pe o formulă și sunt transparente. Aceste unități administrativ-teritoriale stabilesc propriile bugete care sunt disponibile pentru examinare.

Calendarul bugetar, introdus ca parte a reformei CCTM, oferă suficient timp pentru pregătirea bugetului și discutarea lui de către Cabinet și Parlament, deși acesta nu întotdeauna este respectat pe deplin. Se utilizează bine distribuirea prin web a informației publicului larg.

3. Bugetarea în baza politicilor

Politica națională se stabilește prin Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei și Planul de Acțiuni UE-Moldova. Aceste aspirații politice sunt parțial reflectate în strategiile sectoriale din CCTM. Raportul recent de evaluare a Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei menționează că există unele necorespunderi între SCERS și CCTM. CCTM conduce reforma bugetului și a avut succes în asigurarea unei previzibilități a cadrului fiscal la nivel agregat. CCTM este condus de Ministerul Finanțelor iar implicarea ministerelor de ramură, deși nu total absentă, necesită să fie dezvoltată pentru a corespunde nivelului Ministerului Finanțelor. Doar atunci politica națională va fi pe deplin reflectată în bugetele ministerelor de ramură.

4. Previzibilitatea și controlul executării bugetului

Executarea bugetului este controlată prin stabilirea plafoanelor de alocații care sunt bazate pe prognoza resurselor disponibile și necesitățile individuale ale instituțiilor executoare de buget cu luarea în considerație a sezonierii cheltuielilor. Aceste plafoane de alocații sunt flexibile, și sunt ajustate la necesitate în dependență de venituri, însă procedurile sunt complicate iar procesul nu ține cont de angajamente. În general controlul și monitorizarea sunt bune și au proceduri bine stabilite. Verificări ex-post ale respectării legii se efectuează de către Serviciul Control și Revizie al MF. În Moldova încă nu există un sistem de audit intern pe deplin operant pentru sectorul public. Funcțiile de personal și calcul al salariilor sunt decentralizate și se bazează pe integritatea/onestitatea persoanelor responsabile și nu pe un sistem uniform și sistematic. Există prevederi referitoare la amenzi pentru persoanele care încalcă sistemul.

Sistemul de achiziții a beneficiat în urma reformelor recente și cu toate că se îmbunătățește, se pare că există o lipsă generală a cunoașterii principalelor schimbări în reglementare, care poate fi atribuită lipsei de instruire, lipsei capacităților și a unei supravegheri independente.

5. Contabilitatea și raportarea

Se ține o evidență și se produc informații adecvate care sunt ținute și distribuite pentru a face față necesităților de luare a deciziilor, management și raportare. Evidența contabilă și raportarea se efectuează lunar în format de executare a bugetului deși soldurile mijloacelor sunt urmărite zilnic (cu excepția Bugetului de Stat pentru Asigurări Sociale și Fondul de Asigurări Obligatorii pentru Asistență Medicală, la care cheltuielile sunt monitorizate de Trezoreria de Stat lunar, deși veniturile acestora sunt monitorizate zilnic). Raportul anual de executare a bugetului nu este un raport financiar consolidat și nu oferă detalii asupra activelor/datoriilor financiare, informații asupra riscurilor financiare și datoriilor contingente, deși majoritatea acestei informații este disponibilă din rapoarte separate.

6. Examinarea externă și auditul

Curtea de Conturi (CC) este liberă să verifice orice organ sau instituție publică inclusiv fondurile extra-bugetare. Totuși, accentul în prezent este mai mult asupra activităților de control și verificare a respectării legislației și nu pe auditul financiar și al performanței. În general CC pare să execute efectiv funcția sa de verificare a respectării legii. Aranjamentele de examinare a finanțelor publice și urmărire a recomandărilor de către executiv funcționează.

Rapoartele CC sunt finalizate după consultarea cu oficialii unității supuse auditului în cadrul ședințelor oficiale ale Curții. La audiere sunt prezenți toți membrii CC, precum și reprezentanți ai unității supuse auditului și alte persoane interesate.

Președintele CC prezintă un raport sumar asupra gestionării bugetului de stat către Parlament și CC poate fi solicitată să prezinte rezultate ale auditurilor neplanificate solicitate de fracțiunile Parlamentului. Rezultatele activităților de control ale Curții nu tind să fie discutate în Parlament sau comisiile acestuia.

(ii) Evaluarea impactului punctelor slabe ale MFP

Punctele slabe ale structurii curente a MFP în Moldova sunt mai degrabă legate de procesele de tranziție decât de intenția conștientă de a avea o structură a MFP care să permită încălcări. Punctele slabe sunt evidențiate în Anexa 1 și pot fi summarize în următoarele:

- Planificarea bugetului
 - necesitatea de îmbunătățire a planificării la nivel de ministere de ramură și de menținere a respectării calendarului bugetar. Consecințele acestor puncte slabe sunt că alocarea resurselor în baza priorităților ministeriale vor fi ne-efective din cauza că autoritățile centrale vor alocă mijloace acolo unde ele vor considera oportun, și nu în baza expertizei existente în sector. Transparența în aceste circumstanțe poate fi pusă la îndoială.
- Executarea bugetului
 - Procedurile existente se bazează pe un control rigid al alocațiilor și nu oferă o flexibilitate reală de modificare a bugetelor pentru a corespunde schimbărilor de circumstanțe. Deși controlul strict al alocațiilor este de lăudat, punctele slabe inevitabile influențează calitatea informației despre managementul financiar, necesitatea specifică unor servicii, și abilitatea gestionarilor de buget să exercite un control mai mare asupra utilizării resurselor bugetare.
- Contabilitatea bugetului și controlul
 - Necesitatea de a elabora un mediu de control și instituții de audit intern în sectorul public bazate pe modele internaționale. Fără acestea, controlul se va axa pe verificarea respectării de sus în jos pe verticală și pe aplicarea legii, și nu pe responsabilitatea deplină a managerilor de buget pentru îmbunătățirea sistemelor de management financiar în organizațiile sale.
 - Există controlul elementar asupra încheierii angajamentelor contractuale, dar acesta nu acoperă toate domeniile de cheltuieli și nu oferă posibilitatea managerilor, Ministerelor și MF să monitorizeze poziția în domeniul angajamentelor. Aceste puncte slabe pot fi real soluționate doar prin noul SIMF propus, iar fără acesta, acoperirea incompletă va persista.

- o Nereușita de a obține cea mai bună valoare pentru bani prin practici competitive de achiziție va continua să fie un domeniu de risc, dat fiind mediul Moldovei. În afară de o nouă Lege cu privire la Achiziții, Guvernul trebuie să soluționeze lipsa curentă a independenței Agenției de Achiziții Publice a Guvernului și să îmbunătățească cunoașterea de către funcționarii publici a procedurilor moderne de procurare prin educație și instruire.
- Raportarea asupra bugetului și auditul extern
 - o GRM are abilitatea de a produce rapoarte financiare consolidate adecvate, care reflectă aspecte ce țin de gestionarea activelor, riscuri, datorii contingente, etc. Totuși, accentul în prezent este asupra rapoartelor care reflectă direct executarea bugetului. Este nevoie de a organiza pregătirea unor rapoarte financiare inteligente, care să consolideze toate aspectele sectorului public. O asemenea schimbare poate fi inițiată imediat – ea nu necesită așteptarea noului SIMF. Fără aceasta, deciziile vor fi luate în baza informațiilor limitate.
 - o Necesitatea de a dezvolta cunoștințe în domeniul auditului financiar și al performanței conform conceptelor moderne de audit. Cerințele mai înalte și examinarea de către Parlament a lucrului Curții de Conturi, și implicarea mai mare a mass-media și a societății civile vor rezulta din lucrul ce va fi efectuat în domeniile de interes public (așa ca valoarea pentru bani, prestarea serviciilor și auditul tematic).

(iii) Perspectivile planificării și implementării reformelor

Evaluarea CPRF a fost produsă pe parcursul unei perioade semnificative de timp în cadrul reformei generale a MFP în Moldova care include:

- Pregătirea bugetului –implementarea CCTM.
- Prestarea serviciilor – implementarea reformei administrației publice.
- Executarea bugetului și contabilitatea – GRM s-a angajat să introducă noul SIMF, data planificată de implementare fiind 2010. Propunerile par să fie bine argumentate și ar trebui să aducă îmbunătățiri semnificative în calitatea și oportunitatea informației financiare. Totuși, există riscuri. În primul rând, acesta este un exercițiu major, care necesită o implicare de durată și de calitate din partea angajaților GRM, în special angajații MF. Este nevoie de atenție pentru a asigura că propunerile și planurile de implementare sunt realiste și realizabile. În al doilea rând, înțelegem că există unele rezerve față de noul modul pentru Salarizare și Personal. Domeniul salarizării constituie o proporție majoră a cheltuielilor bugetare, și un instrument adecvat de MF pentru salarizare/personal este esențial. El trebuie să rămână o viitoare prioritate de dezvoltare.
- Achizițiile – intrarea în vigoare unei noi Legi cu privire la Achiziții.
- Auditul intern – instruirea și elaborarea strategiei de control financiar public intern în cadrul Guvernului (în proces).
- Auditul extern – suport pentru CC, inclusiv asistență la implementarea Planului Strategic de Dezvoltare elaborat în 2006.

Aceste reforme sunt semnificative și includ întregul spectru al MFP și sunt susținute de asistență tehnică din partea mai multor donatori bilaterali și multilaterali. Ele vor cere o conducere și coordonare puternică din partea Guvernului Central, precum și o participare semnificativă a angajaților GRM în toate ministerele care vor avea nevoie de noi cunoștințe (și ulterior de instruire) și de angajament pentru a implementa aceste schimbări. Complexitatea implementării unui așa set ambițios de reforme ale MFP nu trebuie subestimată.

Evaluarea CPRF este o constatare a sistemului curent în care încep să pătrundă unele din aceste reforme, dar implementarea totală a altora încă va dura. Raportul este bazat pe scoring și reflectă situația existentă și nu situația potențială – implementarea reformelor ar trebui să îmbunătățească scorul la toate nivelele. De asemenea, acest raport fiind primul raport CPRF pentru Moldova, reprezintă o bază de comparație, care va fi actualizată atât în ceea ce privește schimbările efectuate, cât și omiterile ce au rezultat din cauza timpului disponibil pentru efectuarea studiului.

Anexa 1: Legătura între cele șase aspecte ale unui sistem MFP deschis și ordonat și trei nivele ale rezultatelor bugetare

	1. Disciplina fiscală generală	2. Alocarea strategică a resurselor	3. Prestarea eficientă a serviciilor
A1 Credibilitatea bugetului	<i>Pentru ca bugetul să fie un instrument bun de implementare a politicilor, este nevoie ca el să fie real și să fie executat după cum a fost aprobat.</i>		
Bugetul este real și implementat conform planului	De la adoptarea CCTM, bugetul nu a suferit de reduceri dar a atins un excedent, rezultat din creșterea veniturilor și reducerea deservirii datoriilor. Nivelul restanțelor este în reducere.	Problema va fi de a prognoza mai bine veniturile în același timp menținând poziția mai precaută. Aceasta va permite alocarea mai bună a resurselor la etapa planificării și nu creșterea alocării la etapa executării bugetului.	Reflectarea unei prognoze mai bune a veniturilor la etapa de planificare va permite o planificare mai bună a resurselor necesare pentru a atinge o prestare mai bună și mai eficientă a serviciilor.
A2 Complexitatea și transparența	<i>Complexitatea bugetului este necesară pentru a asigura că toate activitățile și operațiunile Guvernului au loc în cadrul politicii fiscale a Guvernului și sunt supuse unor aranjamente adecvate de management bugetar și de raportare. Transparența este o instituție importantă care permite examinarea externă a politicilor și programelor guvernului și implementarea acestora.</i>		
Bugetul și supravegherea riscurilor fiscale sunt complete iar informația fiscală și bugetară este accesibilă bugetului		CEB sunt parte a procesului bugetar, (c10% din total cheltuieli). Ele nu sunt ne-înregistrare. Există pericole în faptul că ele pot fi tratate separat de cheltuielile în funcțiile similare și pot să nu fie privite ca parte a sectorului total; e.g. fondul extra-bugetar pentru manuale. Acest pericol este recunoscut de autorități și este în curs de soluționare. Disponibilitatea informației asupra bugetului pentru Parlament și Comisia sa pentru Economie și Finanțe oferă transparență adecvată. Totuși, reținerile recente în aprobarea CCTM au semnalat devieri de la calendarul bugetar care pot compromite transparența în alocarea resurselor.	Atât timp cât CEB nu sunt planificate în contextul altor cheltuieli sectoriale, prestarea serviciilor poate fi compromisă datorită alocării inadecvate a resurselor.
	1. Disciplina fiscală generală	2. Alocarea strategică a resurselor	3. Prestarea eficientă a resurselor
A3 Bugetarea în baza politicilor	O bugetare în baza politicilor permite guvernului să planifice utilizarea resurselor conform politicii sale fiscale și strategiei naționale		
Bugetul este pregătit cu luarea în considerare a politicilor guvernului	Adoptarea CCTM asigură legătura între politica guvernului și planificare în contextul disponibilității resurselor care sunt determinate real.	Calendarul bugetar oferă suficient timp pentru discutare Cabinetului și Parlamentului (Comisiei Economie și Finanțe) pentru stabilirea plafoanelor ministeriale care reflectă obiectivele politice largi. Totuși, acesta nu este întotdeauna respectat. Alocarea plafoanelor priorităților strategice în cadrul ministerelor încă trebuie dezvoltată odată cu aspectele macro ale CCTM, iar CCTM și SCERS trebuie să fie alinate reciproc mai bine. În prezent alocările strategice sunt determinate mai mult de MF decât de MR individuale deși acestea participă la proces. Următoarea etapă a CCTM este de a începe desfășurarea „de jos în sus” a procesului.	Natura insuficient dezvoltată a elementului „de jos în sus” a CCTM reduce prestarea optimă a serviciilor
	1. Disciplina fiscală generală	2. Alocarea strategică a resurselor	3. Prestarea eficientă a serviciilor

B1 Previzibilitatea și controlul executării bugetului	<i>Executarea previzibilă și controlată a bugetului este necesară pentru a permite o gestionare efectivă a implementării politicii și programelor.</i>		
Bugetul este executat într-o manieră ordonată și previzibilă și există aranjamente pentru exercitarea controlului și ghidării utilizării fondurilor publice	Executarea bugetului se bazează pe plafoanele planificate alocații care sunt prezentate de utilizatorii de buget. Aceste plafoane se bazează pe prognoza veniturilor, sunt revăzute la necesitate și nu în bază lunară, și se stabilesc pentru a asigura menținerea disciplinei fiscale. Măsurile de control stabilite pentru implementarea executării bugetului în baza plafoanelor rigide lunare nu permite evidența angajamentelor, care, dacă nu sunt gestionate bine, pot duce la restanțe și încălcarea scopurilor fiscale. Structura de raportare și control existente par să fie adecvate pentru asigurarea că acestea nu au loc. Totuși, vor fi generate îmbunătățiri prin implementarea SIMF.	Executarea și controlul bugetului se bazează pe bugetul stabilit atât pentru fiecare instituție cât și pe fiecare linie de buget din categoriile economice.	Rigiditatea plafoanelor lunare de mijloace poate însemna că resursele nu sunt acordate atunci când sunt necesare. Totuși, plafoanele lunare pentru orice instituție se bazează pe necesitățile instituției în funcție de necesități potențiale constrânse de disponibilitatea generală a mijloacelor. Aceasta asigură că serviciile sunt parte a procesului de luare a deciziilor dar disponibilitatea mijloacelor este factor decisiv final. Sistemul rigid de plafoane lunare la executarea bugetului asigură disciplina fiscală, dar potențial din contul prestării eficiente a serviciilor, deoarece lucrul poate fi efectuat conform disponibilității mijloacelor bănești și nu atunci când apare necesitatea prestării serviciilor. Îmbunătățirea echilibrului între creditele pe termen scurt plus veniturile din impozite în timpul anului în contextul A1.1 ar îmbunătăți prestarea serviciilor.
	1. Disciplina fiscală generală	2. Alocarea strategică a resurselor	3. Prestarea eficientă a serviciilor
B2. Evidența contabilă și raportarea	<i>Este nevoie de informații financiare la timp, corecte și relevante pentru susținerea întregului management fiscal și bugetar și a proceselor de luare a deciziilor.</i>		
Se ține o evidență și se produc informații adecvate, care se mențin și se distribuie pentru a face față scopurilor de control al luării deciziilor, management și raportare	Soldurile de mijloace sunt menținute zilnic iar rapoartele privind cheltuielile și veniturile sunt produse lunar pentru a asigura informații adecvate pentru luarea deciziilor.	Se produc informații cu privire la cheltuielile real efectuate în comparație cu cele planificate, la nivel de agregat.	Datele care sunt înregistrate vor limita elementul „de jos în sus” al CCTM și influențează prestarea serviciilor la etapele de planificare și formulare a bugetului.
	1. Disciplina fiscală generală	2. Alocarea strategică a resurselor	3. Prestarea eficientă a serviciilor
C1. Examinarea externă efectivă și auditul	<i>Examinarea efectivă de către legislativ precum și prin intermediul auditului extern este un factor care permite ca guvernul să fie ținut responsabil pentru politicile sale fiscale și de cheltuieli și implementarea acestora.</i>		
Aranjamentele pentru examinarea finanțelor publice și urmărirea recomandărilor de către executiv funcționează	Există o examinare a poziției fiscale generale atât la nivel de guvern cât și la nivel de parlament	Examinarea de către CC se bazează pe control, și nu pe auditul financiar care să corespundă standardelor internaționale.	Raportarea de audit al performanței către Parlament încă trebuie elaborate pe deplin, deși CC deja a început auditele - pilot.

1: Introducere

Timp de aproape 15 ani de la obținerea independenței sale, Moldova a beneficiat de diverse proiecte de asistență, majoritatea în formă de proiecte de investiții, proiecte de asistență tehnică precum și ajutoare umanitare. Într-o măsură mai mică, a fost utilizat mecanismul suportului bugetar. Până în prezent, Moldova a beneficiat de suport bugetar din partea Băncii Mondiale în formă de trei operațiuni de Credite de Ajustare Structurală, și de mai multe granturi de la Guvernul Olandei și Uniunea Europeană. Operațiunile cele mai recente de suport bugetar au avut loc în forma finanțării Recensământului Populației de către DFID și SIDA. Acești cinci donatori formează un grup relativ mic care poate fi potențial implicat în viitorul suport bugetar. Între timp, consensul internațional (expus în declarația Monterrey și reconfirmat în declarația de la Paris) asupra armonizării ajutorului, simplificării procedurilor și bazarea implementării pe capacități naționale, lărgeste semnificativ grupul de donatori interesați de fortificarea sistemului de finanțe publice.

Necâtînd la operațiunile limitate de suport bugetar în ultimul deceniu, perspectivele referitoare la utilizarea acestei forme de asistență sunt destul de semnificative. În prezent, au loc câteva procese importante:

- Guvernul a elaborat Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, aprobată de Parlamentul Republicii Moldova și ulterior susținută de Consiliile de Guvernatori ai FMI și Băncii Mondiale. Aceasta oferă o bază mai complexă și mai solidă pentru colaborare între donatori și Moldova, inclusiv în domeniul suportului bugetar.
- Există o tendință la nivel global de formare a relațiilor de parteneriat între donatori și țările în curs de dezvoltare după conferința de la Monterrey pe problema armonizării activității și colaborării donatorilor.
- Aderarea a 10 țări noi din Europa Centrală și de Est la Uniunea Europeană în mai 2004 va conduce inevitabil la o careva re-orientare a resurselor financiare și programelor desfășurate anterior de comunitatea donatorilor în aceste țări spre așa țări ca Moldova. Astfel, importanța suportului bugetar va spori, deoarece este una din cele mai eficiente metode de direcționare a unui volum substanțial de ajutor.

În perioada scrierii acestui raport, au avut loc următoarele evenimente importante:

- Acordul între Republica Moldova și FMI asupra Politicilor Economice și Finanțării;
- Restructurarea de către Clubul de la Paris a datoriei Republicii Moldova;
- Începerea pregătirii Creditului Băncii Mondiale pentru Susținerea Reducerii Sărăciei.

Pentru a utiliza instrumentul de suport bugetar mai extensiv, donatorii trebuie să se asigure că mijloacele direcționate prin suport bugetar:

- sunt utilizate pentru scopurile pentru care au fost acordate;
- realizează o valoare pentru banii cheltuiți, și
- există o evidență adecvată a lor.

După cum s-a menționat mai sus, aceste probleme pot fi soluționate numai prin evaluarea riscului fiduciar, care include evaluarea sistemelor de Management Financiar Public. Luând în considerare că în prezent toți donatorii majori în Moldova efectuează propriile evaluări ale managementului financiar public, sau se bazează pe gestionarea proprie a banilor săi sau pe unele componente ale procesului de finanțare ale altor donatori, acest fapt creează anumite probleme în organizarea unor proiecte comune în domeniul suportului bugetar, precum și conduce la costuri cumulative înalte ale evaluărilor, atât în termeni de timp cât și de mijloace cheltuite de fiecare donator în parte. Astfel, necesitatea efectuării unei Evaluări Comune a Managementului Financiar Public de către toți donatorii principali ai Moldovei a devenit tot mai evidentă.

Scopul Evaluării Riscului Fiduciar este de a evalua în comun situația conform unei metodologii internațional recunoscute. Obiectivele evaluării comune a riscului sunt de a oferi o bază de informații asupra situației sistemului de management financiar public în Moldova și identifica domeniile cele mai problematice, în baza unei evaluări de către o echipă independentă; de a crea o bază de dialog asupra fortificării de mai departe a Sistemului de Management Financiar Public din Moldova.

Asigurarea acestui fapt se urmărește prin prezenta Evaluare a Cheltuielilor Publice și Responsabilității Financiare (CPRF). Ea oferă o platformă comună pentru donatori în evaluarea riscului fiduciar în vederea revizuirii sistemului de management financiar public care în prezent funcționează în Moldova, dar include și toate reformele sau îmbunătățirile care în prezent sunt efectuate sau planificate. CPRF de asemenea oferă Guvernului Moldovei și donatorilor un cadru standardizat pentru evaluarea performanței Managementului Financiar Public (MFP) și un instrument pentru urmărirea progreselor în timp¹.

Pregătirea evaluării CPRF a fost efectuată de către membrii grupului de lucru pentru armonizarea activității donatorilor (Programul de Securitate Alimentară (PSA) al CE, Agenția Suediei pentru Dezvoltare Internațională (SIDA) și PNUD) cu implicarea de mai departe a Oficiului Băncii Mondiale și Reprezentantului Permanent al FMI în Moldova. În afară de pregătirea și coordonarea termenilor de referință și finanțarea consultanților, un element de bază al procesului de pregătire a fost Video Conferința între Secretariatul CPRF la Washington D.C., și reprezentanții Guvernului și donatorilor. Această conferință a explicat Guvernului evaluarea CPRF.

Prima vizită a consultanților în Moldova a avut loc în perioada de la 9 la 19 octombrie 2005.² Pe parcursul acestei perioade situația curentă a fost evaluată prin examinarea documentelor de bază, colectarea informațiilor necesare și interviuri cu principalele oficialități ale Guvernului și donatorilor care lucrează în cadrul sistemului de management financiar public în Moldova. Constatările au fost discutate preliminar cu donatorii, Ministrul Finanțelor și oficialii Ministerului. A fost pregătită și distribuită o notă a misiunii.

A doua misiune a avut loc în perioada 15-25 ianuarie 2006. În timpul acestei misiuni consultanții au completat lipsurile de informații și de asemenea au discutat constatările preliminare atât cu Donatorii cât și cu Guvernul și au examinat indicatorii preliminari ai CPRF cu cei din urmă. Pe parcursul perioadei între misiuni, consultanții locali s-au întâlnit cu oficialitățile pentru a colecta informațiile care mai erau necesare, iar consultanții internaționali au pregătit un proiect preliminar de raport în baza informațiilor disponibile. Din partea sa Guvernul a creat propria echipă CPRF și a examinat indicatorii CPRF pentru a-i putea discuta cu echipa de evaluare CPRF.

În rezultatul celei de a doua misiuni, a fost produs un proiect al raportului care a fost distribuit Guvernului și Donatorilor pentru comentarii. În urma comentariilor, a fost produs un raport revizuit care a constituit baza pentru seminarul CPRF în Moldova care a avut loc la 16 iunie 2006. Raportul revizuit a fost ulterior discutat cu Donatorii și Guvernul și raportul final a fost produs în urma acestor discuții.

Managementul financiar public la nivelul guvernului central (inclusiv ministere, departamente, agenții independente și unități decentralizate) poate acoperi doar o parte limitată a cheltuielilor publice care au loc în țară, în dependență de delegarea responsabilităților administrațiilor de nivel mai jos și întreprinderilor publice. În Moldova, finanțele publice cuprind Guvernul Central, Unitățile Administrativ-teritoriale (UAT), Bugetul de Asigurare Obligatorie a Asistenței Medicale (BAMO) și Bugetul de Asigurări Sociale de Stat (BASS). Raportul identifică cota cheltuielilor publice efectuate de fiecare din aceste agenții. Analiza MFP în cea mai mare parte se concentrează asupra guvernului central, dar acolo unde există suprapuneri, analiza include și alte agenții, dată fiind importanța lor relativă. Pentru unii indicatori, a fost posibilă includerea analizei contribuției BAMO și BASS, iar pentru alții, componența a fost mai puțin detaliată datorită timpului disponibil pentru efectuarea CPRF. Acoperirea mai mică a BAMO și BASS a constituit subiectul comentariilor asupra proiectului raportului, și unde a fost posibil, aceste comentarii au fost luate în vedere la maximum în tratarea indicatorului respectiv. Totuși, lipsurile care au rămas ar putea fi descrise mai deplin într-o actualizare.

¹ Deși scopul CPRF este de a oferi o bază de comparație față de care Guvernele măsoară progresul reformelor MFP, CPRF în Moldova a avut sarcina de a efectua Evaluarea Riscului Fiduciar cu Termeni de Referință specifici. Un raport asupra riscului fiduciar separate de raportul CPRF de asemenea a fost pregătit.

² John Short (REPM www.repim.org.uk), finanțat de CE prin Contractul Cadru de Consorțiu (lotul 11) condus de IDC, acoperind probleme de buget și fiind șef de echipă; Andy Mackie (Bannock Consulting Ltd), finanțat de SIDA, acoperind problemele ce țin de audit, și Des Smallman (Bannock Consulting Ltd.), finanțat de SIDA, acoperind probleme ce țin de trezorerie) și doi consultanți locali finanțați de PNUD (Andrei Busuioc acoperind probleme ce țin de audit și Tatiana Shipachiova acoperind probleme ce țin de trezorerie).

Dimensiunile relative ale diferitor componente ale bugetului public național sunt:

	2000	2001	2002	2003	2004
Cheltuielile Publice ca % al PIB ¹	32.8	28.3	29.8	28.9	31.2
din care administrate de stat ²	21.0	15.4	15.8	15.4	14.1
din care administrate local ³	8.7	9.3	10.5	10.1	9.0
din care administrate de BASS ²	8.3	7.2	8.4	7.9	8.6
din care administrate de BAMO ²					2.9

Sursa: Ministerul Finanțelor

¹ Fără fonduri și mijloace speciale.

² Include transferuri de la bugetul de stat către BASS și BAMO. În 2004 acestea au constituit 1.4 procente și 2 procente din PIB către BASS și BAMO astfel constituind elemente numărate dublu.

³ Include transferuri de la bugetul de stat care au constituit 2.7 procente din PIB în 2004

2: Informație de fond despre țară

2.1: Descrierea situației economice a țării

Populația Moldovei³ s-a redus sub 4 milioane în 2004 datorită combinației emigrării și ratei brute a mortalității care depășește rata natalității. Totuși, deceniu care a început din 1995 a produs unele schimbări marcante în indicatorii din Moldova referitori la sănătate, mortalitatea nou-născuților, copiilor sub vârsta de 5 ani și cea maternă, acești indicatori reducându-se semnificativ după cum indică Tabelul 1. Durata medie a vieții cetățenilor s-a îmbunătățit. Acordarea serviciilor de educație și sănătate de asemenea s-a îmbunătățit, judecând după așa indicatori ca numărul mediu de cadre didactice și cadre medicale la 10,000 cetățeni. Performanța Moldovei în atingerea Scopurilor de Dezvoltare ale Mileniului (MDG) este pozitivă (Raportul PNUD privind dezvoltarea umană 2005).

Tabelul 1: Indicatorii Sociali ai Moldovei

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Populație (milioane)	4,348	4,334	4,32	4,305	4,293	4,281	4,264	4,248	4,229	3,968
Rata natalității (per 1,000)	13,0	12,01	11,9	10,9	10,6	10,2	10,0	9,9	10,1	11,3
Rata brută a mortalității (per 1,000)	12,2	11,5	11,9	11,1	11,3	11,3	11,0	11,6	11,9	12,3
Creșterea naturală (per 1,000)	0,8	0,5	0,0	-0,2	-0,1	-1,1	-1,0	-1,7	-1,8	-1,0
Rata mortalității noi-născuților (per 1,000 nașteri vii)	21,2	20,2	19,8	17,6	18,2	18,3	16,3	14,7	14,4	12,2
Rata mortalității sub vârsta de 5 ani	27,3	26,4	26,5	22,8	23,9	23,3	20,3	18,2	17,8	
Rata mortalității materne (per 100,000 nașteri)	40,8	40,2	48,3	36,3	28,6	27,1	43,9	28,0	21,9	
Durata așteptată a vieții la naștere, bărbați	61,8	62,9	62,9	64,0	63,7	63,9	64,5	64,4	64,5	
Durata așteptată a vieții la naștere, femei	69,7	70,4	70,3	71,4	71,0	71,2	71,2	71,7	71,6	
Rata elevi / profesori										
Școli, gimnazii, licee	13,8	14,5	14,5	14,5	14,9	14,9	14,6	14,5	13,6	13,3
Școli profesionale	9,9	10,0	10,2	20,3	9,2	9,9	10,0	10,3	10,3	
Colegii	11,9	13,3	14,3	12,4	11,5	10,5	8,5	8,9	10,6	12,4
Universități	12,7	13,3	14,3	15,5	16,2	14,9	16,3	17,3	18,2	19,4
Medici , per 10,000	39,8	39,9	40,2	40,6	36,7	35,6	35,4	35,4	35,1	
Asistente medicale, per 10,000	103,9	99,6	97,7	94,9	83,9	80,5	76,1	76,1	74,1	
Paturi de spital, per 10,000	122,2	121,4	116,4	112,4	82,0	76,0	69,0	68,0	66,8	
Sursa: Moldovan Economic Trends, septembrie 2005										

³ În urma războiului civil din 1992, regiunea din partea stângă a râului Nistru (Transnistria) s-a separat. Înainte de separare, regiunea genera circa 40 procente din PIB-ul Moldovei Sovietice, constituia circa 15 procente din populația Moldovei și 12.5 procente din teritoriul ei. Regiunea de asemenea găzduia ca mai mare parte a bazei industriale a Moldovei.

Profilul sărăciei

Indicatorii sărăciei (rata, decalajul și severitatea) sunt estimați prin compararea cheltuielilor de consum per adult echivalente cu nivelul absolut al sărăciei, cu nivelul sărăciei bazat pe consumul de produse alimentare și cu nivelul sărăciei bazat pe nivelul minim de subzistență, estimat în lei moldovenești per echivalentul unui adult pe lună. Alte măsuri asociate includ decalajul sărăciei și severitatea sărăciei. Decalajul sărăciei măsoară nivelul decalajului în procente între veniturile celor săraci și nivelul sărăciei. Cu cât mai înalt este indicatorul decalajului sărăciei cu atât mai mari sunt diferențele între veniturile celor săraci și nivelul sărăciei. Indicatorul severității sărăciei măsoară gradul de pătrundere a sărăciei, atribuind o pondere mai înaltă gospodăriilor celor mai sărace. Indicatorul ia în considerație inegalitatea între cei săraci.

În 2004, 14.7% din populație trăia în sărăcie extremă, iar 26.5% în sărăcie absolută. Situația se compară favorabil cu anul 1998, și în special cu anii 1999 și 2000 când a avut loc o reducere în standardele de trai. Tabelul 2 arată evoluția din 1998 până în 2004 a diferitor indicatori ai sărăciei, calculați la nivel național total. La toți indicatorii sărăciei, Moldova a înregistrat îmbunătățiri semnificative. Indicatorul Gini al Moldovei era de 36 în 2003 conform Raportului PNUD privind Dezvoltarea Umană (2005) nivelul de 100 al acestui indicator reprezentând inegalitatea perfectă iar zero – egalitatea perfectă.

Tabelul 2. Moldova: Indicatorii sărăciei

Nivelul sărăciei absolute	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rata	52,0	73,0	67,8	54,6	40,4	29,0	26,5
Decalajul	19,5	32,3	27,0	19,3	12,4	7,3	2,5
Severitatea	9,8	17,7	13,7	9,1	5,2	2,7	2,5
Nivelul sărăciei extreme							
Rata	37,4	59,7	52,2	38,0	26,2	15,0	14,7
Decalajul	12,4	22,7	17,6	11,6	6,6	3,1	3,2
Severitatea	5,9	11,4	8,2	5,1	2,4	1,0	1,1
Rata sărăciei (cheltuieli echivalente)	31,9	53,2	45,0	23,2	21,0	11,5	11,4
Sursa: Moldovan Economic Trends, septembrie 2005							

Creșterea reală a PIB din 1999 a fost pozitivă (tabelul 3) și a depășit 6 procente în fiecare an din anul 2000, atingând nivelul de 7.4 procente în 2004. PIB per capita aproape s-a triplat în expresie de lei între anii 1999 și 2004 și a crescut de 2.4 ori în expresie de dolari SUA. Factorii ce au contribuit la această creștere au fost stabilizarea piețelor din est, în special în Rusia, creșterea cererii domestice care s-a datorat inclusiv și creșterii veniturilor transferate de emigranții plecați la muncă peste hotare, și restricțiile la creșterea ofertei de bani, care au ajutat la reducerea inflației. Structura economiei s-a schimbat din 1999, cota agriculturii reducându-se de la circa 25 procente la 18 procente în 2004, la fel s-a redus importanța comerțului. Cota transporturilor a crescut cel mai mult. Sectorul ne-statal a devenit dominant. În 2002 cota acestui sector în PIB era de 75%, și constituia circa 80% în producerea industrială, peste 95% în comerțul cu amănuntul, aproape 100% în sectorul agricol și 54% în sectorul serviciilor cu plată. Rezultatele economice, inclusiv rata creșterii, sunt în prezent determinate în cea mai mare parte de activitatea și performanța sectorului privat.

Rata inflației care depășea 30 procente în 1999 și 2000 s-a redus la 5.3 procente în 2002, dar a continuat să crească în următorii doi ani până la 12.4 procente.

Tabelul 3: Moldova: Indicatori Economici

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PIB, milioane lei	12,322	16,020	19,052	22,556	27,619	32,032
din care agricultură, %	24,9	25,4	22,4	21,0	18,3	17,6
din care industrie, %	17,0	16,3	18,7	17,3	17,6	16,4
din care construcții, %	3,3	2,7	3,1	3,0	2,9	3,4
din care comerț, %	15,3	12,5	12,0	11,1	10,8	10,6

din care transport, %	8,2	9,6	10,4	10,0	10,8	11,8
PIB lei per capita	2,870	3,742	4,468	5,310	6,531	8,073
PIB \$ per capita	273	301	347	391	468	655
Creșterea reală a PIB		2,1	6,1	7,8	6,6	7,4
Inflația Prețurilor de Consum (medie anuală %)	39,3	31,2	9,6	5,3	11,6	12,4
Export de mărfuri, mln USD	464	472	568	644	790	986
Import de mărfuri, mln USD	587	776	893	1039	1403	1774
Balanța de plăți, mln USD		-106	-27	-68	-132	-122
Rezerve valutare, cu excepție aur, mln USD		222	227	270	302	470
Rezerve valutare luni de import		3,4	3,1	3,1	2,6	3,2
Total datorie externă		1,740	1,675	1,816	1,918	1,973
Rata deservirii datoriilor, plătită (%)		20,9	17,0	10,4	8,4	10,7
Rata de schimb lei/USD	10,5	12,4	12,9	13,6	13,9	12,3
Sursa: Anuarul Statistic al Republicii Moldova						

În ceea ce privește balanța comercială, exporturile au crescut cu un coeficient puțin mai înalt de 2 din 1999 până în 2004, în timp ce importurile au crescut cu coeficient de creștere de 3. Totuși, atât balanța de plăți cât și poziția valutară nu reflectă dezechilibrul atât de precar în comerțul cu mărfuri, deoarece remitențele de peste hotare au fost înalte, contribuind cu circa 25 procente din PIB. Leul s-a apreciat față de dolar în anul 2004 (reflectând parțial și slăbirea dolarului).

Tabelul 4 prezintă Indexul Dezvoltării Umane (IDU) care este un indicator sumar al celor trei dimensiuni ale dezvoltării umane: trăirea unei vieți lungi și sănătoase (măsurată prin durata vieții așteptată la naștere); posedarea cunoștințelor (măsurată prin nivelul alfabetismului și înrolarea în școli); și standarde decente de trai (măsurate prin PIB pe cap de locuitor). IDU se măsoară din două surse; Tendințele Sociale în Moldova și Raportul PNUD privind Dezvoltarea Umană din 2005 sunt indicate mai jos.

Tabelul 4: Moldova: Indexul Dezvoltării Umane

Sursa	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Tendințele Sociale		0,689	0,695	0,698	0,701	0,694	0,699	0,707	0,701	
HDR PNUD	0,739	0,682					0,665			0,671

Moldova se include în categoria de Dezvoltare Umană Medie (0.5 la 0.799) și este clasificată sub numărul 115 și 177 în raportul PNUD.⁴ Deși există diferențe între valoarea indexului din cele două surse⁵, momentul interesant din tabelul 4 este reducerea IDU (PNUD) de la nivelul de 0.739 în 1990. Această reducere se atribuie scăderii substanțiale în veniturile per cap de locuitor, cu scăderea medie anuală de circa 5.7 procente între anii 1990 și 2003. În 1999, veniturile per cap de locuitor erau estimate la \$3,974, dar către anul 2003 acesta s-au redus la \$1,510.⁶ În 1990, Moldova era clasificată sub numărul 55 din 136 țări pentru care a fost calculat indexul IDU⁷. Din acest fapt se poate concluziona că Moldova și-a îmbunătățit performanța în indicatorii ce caracterizează educația și sănătatea din 1990, deoarece tuturor celor trei componente ale IDU li se atribuie o pondere egală.

Programul general de reforme al Guvernului

Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (SCERS) constituie cadrul dominant de politici pentru Moldova. Prioritățile sale politice sunt îmbunătățirea standardelor de trai și a protecției sociale a celor mai săraci, crearea noilor posibilități de angajare, în special pentru cei săraci, oferirea accesului la servicii medicale, și constituirea unui capital uman de înaltă calitate prin dezvoltare educațională și științifică.

⁴ Norvegia era pe locul întâi cu indexul IDU de 0.963 iar Niger pe locul 177 cu IDU de 0.281.

⁵ Posibil să fie explicat prin diferențele între date, PNUD adoptând o abordare standardizată pentru toate țările, care poate opera unele modificări la datele naționale.

⁶ Măsurat prin Paritatea Puterii de Cumpărare (PPP), dolari.

⁷ Canada era pe primul loc cu IDU de 0.929 iar Niger pe ultimul, cu IDU de 0.249

fică. Menținerea unei rate înalte de creștere economică este reperul de bază pentru aceste obiective politice, precum și integrarea Moldovei în economia regională, Europeană și cea mondială pe baza unui cadru legal coerent și stabil, armonizat cu principiile și standardele Europene, și orientat spre crearea unui climat antreprenorial și investițional favorabil. SCERS descrie detaliat politicile legate de:

- Fortificarea sistemului judiciar
- Combaterea corupției
- Dezvoltarea sectorului privat
- Reforma cadrului regulator
- Promovarea și protecția concurenței
- Consolidarea managementului corporativ
- Suport și dezvoltarea întreprinderilor mici și medii
- Promovarea comerțului extern
- Ameliorarea mediului investițional
- Proprietate și pământ
- Sectorul financiar
- Industrie
- Cercetări și inovări
- Dezvoltarea infrastructurii inclusiv energetica, drumuri și transport, aprovizionarea cu apă și canalizare; telecomunicații, tehnologii informaționale și locuințe
- Sectorul agro-alimentar și dezvoltarea rurală
- Politicile de dezvoltare regională
- Turism
- Protecția mediului și utilizarea durabilă a resurselor naturale
- Dezvoltarea socială inclusiv învățământul, ocrotirea sănătății, asigurarea socială, asistența socială, piața forței de muncă și politica în domeniul tineretului.

Elementele de bază ale cadrului politic referitor la problemele economice și fiscale sunt:

- politicile macroeconomice
 - reducerea inflației pentru a crea condiții favorabile pentru afaceri și investiții, pentru protecția veniturilor reale ale populației,
 - menținerea unei politici flexibile a ratei de schimb și crearea condițiilor favorabile pentru activitatea economică externă,
 - stabilizarea situației datoriei externe și îmbunătățirea gestionării datoriei pentru reducerea riscului extern,
 - adoptarea unei politici bugetar-fiscale care să asigure o evoluție echilibrată a veniturilor și cheltuielilor.
- Politica fiscală
 - Asigurarea stabilității și capacității de prognozare a veniturilor publice, în special a colectării impozitelor, pentru acoperirea totală a obligațiilor bugetare,
 - Asigurarea echității fiscale, stabilității și transparenței legislației fiscale,
 - Stimularea activității economice, în special prin încurajarea dezvoltării micilor afaceri, prin atragerea investițiilor domestice și externe în economia națională, crearea noilor locuri de muncă, etc.
- Politica privind cheltuielile publice
 - Promovarea unei politici bugetare restrictive, cu accent asupra raționalizării și eficienței cheltuielilor publice,
 - Realocarea resurselor existente de la programele mai puțin importante la programele prioritare care au un impact substanțial asupra creșterii economice și reducerii sărăciei.

În ceea ce privește Managementul Financiar Public, au fost inițiate măsuri pentru asigurarea unei funcționări eficiente a sistemului bugetar. Obiectivul pe termen lung este construirea unui sistem conform standardelor europene. Acestea includ:

- Îmbunătățirea alocării finanțelor publice prin aplicarea unor practici moderne de pregătire a bugetului;
- Îmbunătățirea disciplinei financiare prin elaborarea unui sistem de trezorerie și a procedurilor de executare a bugetului;
- Îmbunătățirea managementului datoriei publice pentru minimizarea costurilor deservirii acesteia;
- Îmbunătățirea administrării fiscale și creșterea eficienței controlului financiar;
- Raționalizarea și optimizarea managementului bugetului prin crearea unui sistem informațional integrat de management financiar;

- Armonizarea cadrului bugetar, fiscal, juridic și regulator cu cerințele și standardele Uniunii Europene.

Necesitatea reformei MFP

În paralel cu dezvoltarea acestor aspecte tehnice ale managementului financiar public, există programe de reforme în trei domenii inter-conectate: reforma de reglementare, reforma administrației publice, și reforma bugetară. În acest context, principala prioritate pentru Guvern este crearea unui sistem modern și eficient de administrație publică consistent cu principiile Uniunii Europene de bună guvernare. În domeniul reglementării, a fost creată Comisia de Stat pentru Reglementarea Business-ului, pentru a simplifica cadrul legislativ și instituțional de reglementare a afacerilor și monitoriza performanța autorităților publice relevante. A treia direcție a programului de reforme, dar prima care a fost implementată în anul 2002 este reforma bugetului care se axează pe implementarea metodei Cadrului de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) în planificarea bugetului. CCTM în Moldova se bazează pe prognoze marco-economice și prognoza indicatorilor pentru o perioadă de trei ani în bază continuă pentru venituri și cheltuieli care reflectă politica fiscală (și administrarea impozitelor), politica în domeniul datoriei publice și sursele de finanțare a deficitului bugetar. El prezintă și alocarea ulterioară a resurselor pentru unitățile de prestare a serviciilor în baza indicatorilor prognozați care reflectă atât politicile naționale cât și cele sectoriale și realizarea acestora prin bugetul de stat și al UAT. Deși CCTM este bine format la nivel macro și stabilește totalul de resurse disponibile și plafoanele sectoriale, acesta doar acum începe să soluționeze probleme mai complicate, așa ca legarea alocării de resurse cu politicile la nivel ministerial și sectorial. În această privință reforma administrației publice și cea de reglementare sunt foarte oportune și împreună vor permite concentrarea cheltuielilor publice în direcția prestării serviciilor care să contribuie la atingerea obiectivelor de reducere a sărăciei ale SCERS, menținând obiectivul de stabilitate macroeconomică și fiscală.

Deși îmbunătățirea și lărgirea CCTM a permis o alocare mai bună a resurselor, cadrul de cheltuieli încă nu este pe deplin ajustat la prioritățile SCERS⁸. Mai mult decât atât, creșterea alocărilor în cadrul CCTM nu este în mod necesar acompaniată de progrese în îmbunătățirea eficienței utilizării fondurilor. CCTM pentru anii 2006-2008 și bugetul pentru 2006 continuă să fie social orientate, asigurând o acoperire rezonabilă a priorităților SCERS în sectorul economic, inclusiv finanțarea infrastructurii sociale. Investițiile publice ce țin de creșterea economică, totuși, rămân limitate. Dată fiind starea nesatisfăcătoare și în continuă deteriorare a infrastructurii publice, acest nivel redus de cheltuieli reduce perspectivele creșterii economice viitoare. În timpul procesului SCERS pentru 2007-2009, a fost inițiat un dialog mai serios între instituțiile relevante, cu privire la necesitatea de a reflecta mai bine prioritățile CCTM și SCERS. În această privință, au fost introduse modificări la planul de acțiuni pentru elaborarea CCTM, pentru îmbunătățirea sincronizării cu monitorizarea și evaluarea implementării SCERS. Aceasta va permite o informare mai bună la nivelul stabilirii plafoanelor sectoriale ale cheltuielilor publice și distribuirea priorităților în cadrul sectoarelor.

2.2: Rezultatele bugetare

Tabelul 5 prezintă poziția bugetară și fiscală consolidată în Moldova din anul 1999 până în 2004, excluzând BASS și BAMO.

Principalele trăsături evidențiate de tabel referitoare la cheltuieli includ:

- Cheltuielile de Stat și ale Unităților administrativ-teritoriale s-au redus de la vârful atins la 28.4 procente din PIB în 1999 la 22.4 procente din PIB în 2003 înainte de o ușoară recuperare atinsă în 2004.
- Motivul de bază pentru acest fapt a fost reducerea plăților la dobânzile pentru deservirea datoriei, care a scăzut de la 7 procente în 1999 la 2.1 procente în 2003.
- Cota cheltuielilor anuale pentru servicii nu a fluctuat semnificativ și a constituit peste 17 procente din PIB în 4 din acești ani, și doar 15.3 procente din PIB în 2000 și 16.4 procente în 2004.
- Cheltuielile pentru investiții capitale și alte cheltuieli au variat între 3.2 și 4.3 procente din PIB.
- Până la 10.5 procente din cheltuieli au fost efectuate de administrațiile locale.

Referitor la venituri, veniturile din impozite au devenit o sursă mai importantă de finanțare cu timpul, ajun-

⁸ Raportul Anual de Evaluare a Implementării Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei – 2005, SCERS Guvernul Republicii Moldova.

gând la nivelul de 21.5 procente din PIB în 2004, în timp ce veniturile din alte surse decât impozitele s-au redus până la 1.7 procente din PIB în 2004 de la vârful atins de 4.6 procente din PIB în 2000. Granturile, care au fost întotdeauna mici, au devenit nesemnificative după importanța lor către anul 2004.

Deficitul bugetar a evoluat de la 3.2 procente din PIB în 1999 la un surplus de 0.4 procente din PIB către anul 2004 în timp ce balanța primară (veniturile domestice minus cheltuieli ce nu țin de datorii) a fost întotdeauna pozitivă și a constituit peste 5.3 procente din PIB în 2000 cu valoarea minimă de 1.7% în 2002. Finanțarea deficitului s-a efectuat în mod predominant din surse domestice, deoarece au avut loc rambursări anuale semnificative a creditelor externe care au depășit suma creditelor noi primite cu excepția anului 1999. În anul 2000 veniturile din privatizare a fost singura sursă majoră de finanțare a deficitului.

Tabelul 5: Moldova: Indicatori Fiscali

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cheltuielile bugetului de stat și bugetelor UAT	28.4	26.6	22.7	23.0	22.4	23.1
din care servicii (anuale)	17.7	17.2	15.3	17.9	17.1	16.6
din care deservirea datoriei	7.0	6.4	4.2	2.2	2.1	2.4
din care capitale și alte cheltuieli	3.7	3.0	3.2	2.9	3.2	4.3
din care administrate de stat		21.0	15.4	15.8	15.4	16.9
din care administrate local		8.7	9.3	10.5	10.1	9.0
Total venituri ca % din PIB	25.2	25.6	22.7	22.5	23.9	23.4
din care venituri din impozite	19.7	19.3	18.0	19.0	20.7	21.4
din care venituri din alte surse decât impozitele	3.5	4.6	3.4	2.7	2.8	1.7
din care granturi	0.9	0.8	0.8	0.3	0.0	0.1
Deficit bugetar (-) sau Excedent (+)	-3.2	-1.0	0.0	-0.5	1.6	0.4
Balanța primară	3.8	5.3	4.2	1.7	3.6	2.8
Finanțări	3.2	1.0	0.0	0.5	-1.6	-0.4
Finanțări externe nete	1.2	-0.2	-2.7	-1.4	-1.7	-2.7
Debursări	4.7	1.5	0.3	0.6	0.0	0.0
Amortizări	-3.4	-1.5	-3.1	-2.0	-1.7	-2.7
Garanții de stat		-0.2	0.0	0.0	0.0	0.0
Finanțări domestice nete	2.6	0.7	1.9	2.0	0.1	2.6
Credite nete acordate de BNM	2.5	0.0	1.0	1.1	0.0	1.9
Vînzări nete de hîrtii de valoare trezoreriale	0.3	0.7	1.0	0.8	0.4	0.6
Altele	-0.2	0.0	-0.1	0.2	-0.3	0.1
Venituri din privatizare		1.9		0.3	0.0	0.1
Soldul curent	-0.6	-1.4	0.8	-0.4	0.1	0.3
Sursa: Ministerul Finanțelor						

Tabelul 6 descrie cheltuielile anuale pentru servicii ca pondere în PIB. Cele mai importante trăsături sunt următoarele:

- Învățământul a avut cota cea mai mare care a crescut până la 5.5 procente din PIB în 2002 înainte de a scădea ușor. Pentru comparație, dobânzile la datorii au constituit 7.0 și 6.4 procente din PIB în 1999 și 2000.
- Plățile pentru asigurări sociale au scăzut de la 3.8 procente din PIB în 1999 și 2000 la 2.6 procente în 2002 și au crescut la 2.8 procente în 2004⁹.
- Cheltuielile pentru asistență medicală au crescut de la 2.9 procente din PIB în 1999 la 3.5 procente din PIB în 2002 înainte de a scădea din nou la 2.7 procente din PIB în 2004¹⁰.

⁹ Cheltuielile Fondului Asigurărilor Sociale de Stat (vezi tabelul 8) reprezintă cea mai mare contribuție la cheltuielile în acest sector (8.6 procente din PIB în 2004).

¹⁰ Cheltuielile Fondului Asigurărilor Obligatorii de Asistență Medicală (vezi tabelul 8) reprezintă cea mai mare contribuție la cheltuielile în acest sector (2.9 procente din PIB în 2004).

- Cheltuielile pentru agricultură și servicii aferente s-au redus cu mai mult de jumătate în expresie procentuală față de PIB.

Tabelul 6: Moldova: Cheltuielile Bugetului de Stat și Bugetului UAT (anuale) pentru servicii (ca % din PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Servicii publice generale	1.8	1.9	1.8	1.9	1.8	1.9
Apărare	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
Ordine publică și securitate	1.7	1.6	1.6	2.1	1.9	1.7
Educație	4.7	4.5	4.8	5.5	5.4	5.4
Sănătate	2.9	2.9	2.8	3.5	3.4	2.7
Asigurare socială și securitatea socială	3.8	3.8	2.6	2.9	2.7	2.8
Cultură, arta, sport și tineret	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7
Agricultură, silvicultură și ape	1.1	1.0	0.3	0.5	0.4	0.5
Protecția mediului și Hidrometeorologie	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transport, drumuri, comunicații și informatică	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6
Sursa: Ministerul Finanțelor						

Tabelul 7 prezintă cheltuielile după categorii economice. Plățile pentru salarii au crescut anual din anul 2000 ca cotă în PIB la fel ca și cheltuielile pentru bunuri și servicii. Transferurile către persoanele fizice (în cadrul asigurărilor sociale) constituie a doua categorie după mărime (cu excepția anului 2000 când a fost cea mai mare).

Tabelul 7: Cheltuielile publice ale Moldovei după categoria economică (ca % din PIB)					
	2000	2001	2002	2003	2004
Plăți salariale	7.7	8.1	9.5	9.6	7.8
Bunuri și servicii	6.0	6.1	6.9	6.2	7.8
Subvenții întreprinderilor	2.1	1.4	1.4	1.6	2.0
Transferuri persoanelor fizice	8.7	7.8	9.1	8.8	9.7
Din contribuții de asigurări sociale	8.1	7.0	8.1	7.6	8.4
Altele	0.6	0.6	0.6	0.5	0.6
Capital	5.0	3.5	5.0	4.6	5.0
Sursa: CCTM 2006 – 2008					

Suplimentar la poziția fiscală descrisă mai sus, Moldova are atât BAMO cât și BASS, care sunt finanțate de contribuții de la angajați și patroni și unele transferuri din partea Bugetului de Stat pentru acoperirea cheltuielilor care nu sunt acoperite de Fonduri. Veniturile și cheltuielile Fondurilor sunt descrise în tabelul 8.

Tabelul 8: BASS și BAMO în Moldova (ca % din PIB)					
	2000	2001	2002	2003	2004
Venituri					
BASS	6.3	6.8	7.3	7.2	7.8
BAMO				n.a.	1.0
Cheltuieli					
BASS	8.3	7.2	8.4	7.9	8.6
BAMO				n.a.	2.9
Sursa: Ministerul Finanțelor					

Adăugarea Fondurilor sus-menționate la bugetul de stat în Moldova ar rezulta într-un raport al veniturilor și cheltuielilor la PIB de peste 30%.

2.3: Cadrul juridic și instituțional pentru MFP

Constituția este legea supremă a țării și a fost adoptată de către Parlamentul Național la 29 iulie 1994, cu amendamente ulterioare. Constituția prevede că Parlamentul este organul reprezentativ suprem și singura autoritate legislativă a statului. Guvernul este un organ format din Prim Ministru, Vice Prim Ministru și Miniștri, care formulează și implementează politicile statului și asigură conducerea generală a administrației publice. Președintele Republicii Moldova, după consultarea cu majoritatea parlamentară, nominalizează Prim Ministrul și Guvernul, care este aprobat prin votul Parlamentului.

Curtea Constituțională este singura autoritate pentru probleme constituționale și este singurul organ judiciar constituțional, autonom și independent de puterea executivă, legislativă și judiciară. Curtea Constituțională garantează supremația Constituției, asigură separarea puterilor în stat în puterea legislativă, executivă și judiciară, și garantează responsabilitatea Statului față de cetățeni și responsabilitatea cetățenilor față de Stat.

Puterea legislativă, executivă și judiciară sunt separate și colaborează în procesul exercitării responsabilităților sale. Puterea judiciară constă din un sistem de judecătoria, reglementată de Constituție și legi specifice: Legea cu privire la Organizarea Judiciară (adoptată la 19 octombrie 1995), Legea cu privire la Statutul Judecătorilor (adoptată la 20 iulie 1995), Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție (adoptată la 26 martie 1995), Legea cu privire la Sistemul Tribunalului Militare (adoptată la 1 august 1996), și Legea cu privire la Judecătoriile Economice (adoptată la 26 noiembrie 1996).

Acest sistem de judecătoria constă din următoarele jurisdicții: Curtea Supremă de Justiție, Curtea de Apel, și Judecătoriile obișnuite. Curtea Constituțională este bazată pe judiciar, este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

Legea cu privire la Guvernul Republicii Moldova a fost adoptată la 31 mai 1990 cu modificări ulterioare operate prin legile Republicii Moldova. Ultima modificare a fost efectuată la 14 aprilie 2005, nr.23-XVI. Cadrul juridic respectiv pentru MFP este Legea organică cu privire la sistemul bugetar și procesul bugetar, (1996) și Legea cu privire la finanțele publice locale (2003) suplimentate prin Hotărâri ale Guvernului, instrucțiuni și recomandări emise de Ministerul Finanțelor (MF). Spre exemplu, Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (CCTM) este prevăzut în Legea organică cu privire la buget. Codul fiscal (aprilie 1997 cu modificări), Legea cu privire la tarifele vamale (noiembrie 1997, cu modificări) și Legea cu privire la sistemul public de asigurări sociale (iulie 1999) se referă la venituri. Legea cu privire la finanțele publice locale a fost modificată ultima dată la 23 decembrie 2005. Veniturile din impozite sunt colectate prin două departamente separate – Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal, fiecare cu propria lege viz, Codul Fiscal (aprilie 1997, cu modificări), Codul Vamal (iulie 2000) și Legea cu privire la Tariful Vamal (noiembrie 1997, cu modificări). Finanțarea Administrațiilor Locale este prevăzută de Legea cu privire la Sistemul Bugetar și Procesul Bugetar (LSPBS) (nr.847-XIII din 24 mai 1996) și Legea cu privire la Finanțele Publice Locale (LFPL) (nr.397-XV din 16 octombrie 2003), care se bazează pe Legea cu privire la Administrația Publică Locală (APL) (nr.123-XV din 18 martie 2003). Acestea specifică structura administrațiilor locale în două nivele (1 și 2) și modalitatea de finanțare a fiecărui nivel precum și serviciile prestate la fiecare nivel.

MF gestionează procesul bugetar și pregătește rapoartele financiare anuale ale Guvernului. Trezoreria de Stat a MF (TS) gestionează mijloacele bănești, și supraveghează procedurile contabile. Serviciul de Control și Revizie (SCR) monitorizează respectarea regulamentelor financiare în sectorul public. În timp ce MF coordonează pregătirea bugetului, Ministerul Economiei (ME) pregătește prognozele macroeconomice iar ministerele de ramură (MR) introduc procesele referitoare propriilor sfere de activitate. Unele servicii sunt acordate la nivel sub-național și TS are oficii teritoriale prin care aceasta efectuează activitatea sa în sistemul bugetar.

Responsabilitatea pentru examinarea financiară externă a veniturilor și cheltuielilor Guvernului se află în jurisdicția Curții de Conturi (CC), formată în conformitate cu Legea nr.312-XIII din 8 decembrie 1994. CC efectuează activitatea sa prin cele cinci departamente principale ale sale: controlul formării și utilizării fondurilor publice; controlul utilizării fondurilor bugetare de către organele publice; controlul gestionării resurselor naturale și proprietății publice; controlul utilizării finanțelor publice la nivel sub-național; și Departamentul pentru cadrul legal și metodologic. Funcțiile curente ale CC se concentrează asupra con-

trolului formării, administrării și utilizării resurselor financiare publice, asigurând respectarea legislației în vigoare.

3: Evaluarea sistemelor, proceselor și instituțiilor de MFP

3.1. Credibilitatea Bugetului

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

Totalul cheltuielilor planificate și real efectuate pentru anii 2002, 2003 și 2004 sunt prezentate mai jos, și includ totalul cheltuielilor Guvernamentale. De asemenea sunt incluse cheltuielile Fondului Social (BASS) și Fondului pentru Asistență Medicală (BAMO). În fiecare din acești ani, cheltuielile real efectuate au constituit mai mult decât cheltuielile planificate în buget. Principalul motiv pentru depășirea nivelului de cheltuieli inițial planificat au fost veniturile obținute mai mari decât cele planificate (vezi PI-3) precum și plățile la dobânzi mai mici decât cele planificate în anii 2002 și 2004 care au permis creșterea cheltuielilor ce nu țin de datorii în acești ani. Când au devenit disponibile veniturile suplimentare, acestea au fost alocate la serviciile oferite direct de către Stat.

Totalul Cheltuielilor Guvernului Central
(cu excepția deservirii datoriei și proiectelor finanțate de donatori) mln. lei

	Buget	Efectiv	+, -	%
2002	4966.5	5186.3	219.8	4.4
2003	6034.1	6206.0	171.9	2.8
2004	7679.4	8090.7	411.3	5.4

Sursa: Ministerul Finanțelor, Date cu privire la Executarea bugetului

Notă: în 2002 cheltuielile finanțate din surse speciale sunt incluse, și nu au fost aprobate drept anexă la Legea Bugetului de Stat, dar au fost reflectate în raportarea bugetară precum și în documentația bugetară respectiv, în sumă de 544,1 mln lei și 557,1 mln. Lei.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1)
PI-1 Total cheltuieli efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	Scorul A (i) În nu mai mult de un an din ultimii trei ani cheltuielile real efectuate au deviat de cheltuielile planificate în buget în sumă mai mare decât echivalentul a 5% din cheltuielile planificate în buget.

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

Acest indicator măsoară gradul în care realocările între liniile bugetare au contribuit la variația componenței cheltuielilor, în afara variației rezultate în urma schimbării volumului total de cheltuieli. Variația totală în componența cheltuielilor este calculată și comparată cu devierile generale în cheltuielile primare pentru fiecare din ultimii trei ani. Variația este calculată ca media ponderată a devierilor medii între cheltuielile planificare și real efectuate, calculate ca procent al cheltuielilor planificate pe baza clasificării administrative sau funcționale, utilizând valoarea absolută a devierilor.

Datele privind cheltuielile planificate și real efectuate și variația în PI-1 de mai sus sunt după cum urmează:

Anul	Devierile totale ale cheltuielilor (PI-1)	Variația totală a cheltuielilor	Variația ce depășește devierile totale (PI-2)
2002	4.4%	10.8%	6.4%
2003	2.8%	5.8%	2.9%
2004	5.4%	10.1%	4.8%

Variațiile ce depășesc devierea totală au depășit 5% în unul din 3 ani, ceea ce cauzează acordarea scorului A. Acestea au fost derivate din următoarele informații ministeriale privind cheltuielile, unde cele două fonduri au fost incluse la capitolele funcționale respective. Cheltuielile capitale au fost incluse ca capitol unic, fără a fi divizate după funcții; excluderea lui lasă scorul neschimbat.

Cheltuielile Guvernului Central (cu excepția deservirii datoriei și proiectelor finanțate de donatori) după funcții (Mln. lei)						
	2002		2003		2004	
Clasificare funcțională	Buget	Efectiv	Buget	Efectiv	Buget	Efectiv
Serviciul de stat și administrație	309.9	334.0	392.2	400.8	478.9	487.5
Afaceri externe	114.6	108.6	133.4	135.9	166.6	157.3
Apărare națională	101.3	109.4	146.9	128.1	173.5	132.8
Justiție și Afaceri Constituționale	42.7	55.9	63.5	74.0	91.5	87.8
Ordinea publică și securitatea	325.3	475.7	533.3	521.8	553.1	549.6
Educație	534.6	481.7	594.3	605.2	659.1	718.8
Știință și inovații	48.3	53.5	67.5	65.6	81.8	82.7
Cultură, Arte, & Sport	72.7	73.6	88.4	101.4	90.1	120.6
Asistență medicală	330.2	340.2	259.6	420.9	1269.4	1147.3
Asistență socială	2060.2	2138.4	2520.2	2494.6	2874.7	3179.4
Agricultură, silvicultură, piscicultură & ape interne	118.4	97.9	136.4	114.8	146.7	159.4
Protecția mediului, hidro-meteorologie	30.8	27.6	33.5	33.8	23.5	48.6
Industrie și construcții	8.9	6.2	10.4	9.6	11.0	11.6
Transporturi, drumuri, comunicații și informatică	90.2	90.8	101.1	101.1	132.9	132.9
Locuințe	0.6	0.8	0.7	0.8	3.2	1.4
Complexul combustibil și energie	1.8	1.7	2.2	2.1	3.4	1.7
Alte servicii economice	50.6	34.1	44.4	41.9	48.8	48.3
Altele	596.9	684.8	794.8	789.2	729.6	820.0
Cheltuieli capitale	128.5	71.4	111.3	164.4	141.6	203.0
Total	4966.5	5186.3	6034.1	6206.0	7679.4	8090.7

Sursa: Ministerul Finanțelor, Date privind Executarea Bugetului

	Cerințele minime (metoda scoring M1)
PI-2. Componenta cheltuielilor real efectuate în comparație cu cheltuielile inițial planificate în buget	Scorul A (i) În nu mai mult de un an din ultimii trei ani cheltuielile real efectuate au deviat de la cheltuielile planificate cu o sumă mai mare decât echivalentul a 5% de la cheltuielile planificate în buget.

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

Datele privind veniturile planificate și cele real colectate pentru anii 2002, 2003 și 2004 sunt prezentate mai jos. În fiecare an, veniturile real colectate au fost mai mari decât cele prognozate în buget. Îmbunătățirea veniturilor a fost generată de creșterea PIB și îmbunătățirea administrării impozitelor precum și de politica de largire a bazei impozabile. Creșterea impozitului pe venit se atribuie creșterii activităților sectorului privat iar creșterea volumului TVA a fost cauzată de creșterea vânzărilor cu amănuntul în rezultatul remitențelor.

Structura scoring-ului acordă scorul A dacă veniturile domestice real colectate a constituit mai puțin de 97% din veniturile domestice planificate în maximum un an din ultimii trei ani. Deoarece performanța de fapt a fost mai bună decât cea planificată, a fost acordat scorul A. Metodologia scoring-ului însă nu recunoaște subestimarea prognozelor veniturilor, și deși o metodologie de scoring a subestimărilor similară celei aplicate în cazul supraestimărilor nu ar fi pe deplin justificată, subestimarea permanentă a veniturilor indică la neajunsuri în planificarea veniturilor. Totuși, în acest caz, deoarece remitențele pot fi variabile, este bine ca MF să fie conservativ în planificarea veniturilor. Atunci când vor fi primite remitențe mai mari decât cele așteptate, vor putea fi planificate și cheltuieli mai mari.

Veniturile Guvernului Central (Mln lei)

	Buget	Efectiv	+, -	%
2002	5574.0	5592.6	18.6	100.3
2003	6236.0	7374.8	1138.8	118.3
2004	8741.6	9258.7	517.1	105.9

Sursa: Ministerul Finanțelor, date privind executarea bugetului

	Cerințe minime (metoda de scoring MI)
PI-3. Total venituri real colectate în comparație cu bugetul inițial planificat.	Scorul A (i) Veniturile real colectate domestic mai joase de 97% din veniturile domestice prognozate în maximum un an din ultimii trei ani.

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

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

Informația cu privire la restanțele acumulate este colectată lunar. Instituțiile prezintă individual informații la MR. Organele administrației locale prezintă informații la UAT ale lor. MR și UAT transmit informațiile la TS. Informația primită de TS reprezintă totalul restanțelor pe fiecare organizație și pe clasificarea economică a bugetului. Informația este introdusă în sistemul trezorerial și permite TS să monitorizeze situația generală a restanțelor.

Poziția restanțelor pentru ultimii 4 ani este descrisă în următorul tabel:

Clasificarea restanțelor (milioane lei)

	2002	2003	2004	2005
Bugetul de STAT				
Total Restanțe	353.6	378.4	456.2	258.6
din care restanțe interne pentru transferuri la BASS și BAMO	102.1	118.0	152.1	7.3
din care restanțe externe	251.5	260.4	304.1	251.3
% din efectiv inclusiv transferuri la BASS și BAMO	9.7%	8.6%	8.3%	3.3%
% din efectiv cu excepția transferurilor	8.6%	7.3%	6.6%	3.4%
BASS				
Restanțe	63.6	14.6	7.7	37.8
% din efectiv	3.4%	0.7%	0.3%	1.0%
BAMO				
Restanțe			2.0	22.6
% din efectiv			0.2%	2.0%
TOTAL				
% din efectiv inclusiv transferurile	7.5%	6.0%	5.1%	2.5%
% din efectiv cu excepția transferurilor	6.5%	4.8%	3.8%	2.5%

Sursa: Ministerul Finanțelor

Tabelul include restanțe interne și externe. Restanțele interne includ restanțele față de BASS și BAMO pentru transferuri datorate de la bugetul de stat. Restanțele externe includ restanțele Statului față de alte părți și restanțele BASS și BAMO față de clienții săi. Pentru a asigura comparabilitatea, transferurile de la bugetul de stat se indică ca total cheltuieli care includ restanțele interne dar exclud restanțele externe.

O analiză a tabelului identifică că:

- Restanțele interne au constituit o problemă în creștere de la 2002 la 2004 dar au fost neglijabile în 2005.
- Volumul restanțelor în bugetul de stat este consistent dar s-a redus în perioada 2002-2004 (cu o reducere mai mare în 2005).
- Restanțele de la BASS s-au redus în perioada 2002-2004 (dar s-au majorat în 2005).
- Restanțele de la BAMO au fost mici în primul an 2004 (dar s-au majorat brusc în 2005).
- Procentajele în general au tendința de a se reduce anual – dar Guvernul nu a putut produce o analiză adecvată a vechimii restanțelor care să identifice datoriile mai vechi de 30 zile.

Scorul B a fost alocat în baza faptului că procentul datoriilor este între 2% și 10% din totalul cheltuielilor în fiecare din trei ani 2002-2004. În aspecte practice datele indică că MF face îmbunătățiri semnificative anu-

ale în acest domeniu, micșorînd restanțele în 2005 la mai puțin de 3% de la sub 8% în 2002. Se vor efectua modificări esențiale în procese cu implementarea SIMF.

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

MF colectează regulat date cu privire la restanțe și există dovezi că se efectuează o monitorizare, care contribuie la reducerea nivelului general al restanțelor în ultimii 3 ani. Deoarece nu se prezintă informații pe fiecare creditor în parte, TS nu poate prezenta o „clasificare după vechime” a restanțelor (vezi restanțele la impozite la PI-15). În comentariile sale la proiectul CPRF, Ministerul Finanțelor menționează că începând cu 2005, ministerele prezintă trimestrial la TS informații cu privire la restanțe la nivel de furnizori, indicând vechimea restanțelor”. Totuși, acest fapt nu a fost confirmat de informația prezentată echipei CPRF. De asemenea este clar că poziția financiară mai stabilă atinsă în ultimii 2 ani a contribuit și la procesul reducerii restanțelor. Datele sunt generate lunar, și la nivel de instituții și municipalități informația cu privire la vechimea restanțelor va fi disponibilă imediat. Astfel, un pas care trebuie să fie întreprins de MF este solicitarea unor informații suplimentare cu privire la vechimea restanțelor la sfârșit de an. Dacă se întreprinde această măsură, împreună cu analiza sugerată la primul criteriu, atunci “scorul” la acest capitol al indicatorului ar putea evolua rapid la poziția A. A fost acordat scorul B, dată fiind absența pregătirii regulate a acestei informații.

Informații detaliate cu privire la creditori și vechimea restanțelor în mod logic nu vor fi disponibile imediat și regulat până la implementarea SIMF (planificată pentru 2010) când modulul “datorii față de creditori” va fi capabil să genereze asemenea detalii. Între timp, MF poate efectua îmbunătățiri pe termen scurt prin solicitarea unor informații respective la sfârșit de an, cu clasificarea după vechime.

	Cerințe minime (metoda de scoring M1)
PI-4. Suma și monitorizarea restanțelor la efectuarea plăților.	Scorul B (i) Suma restanțelor constituie 2-10% din total cheltuieli, și există dovezi de reducere semnificativă (adică cu peste 25%) în ultimii doi ani. Scorul B. (ii) informația privind sumele restanțelor este generată anual, dar nu poate fi completă la mai multe categorii de cheltuieli sau instituții bugetare specificate. Scorul B

3.2. Transparența și complexitatea

PI-5. Clasificarea bugetului

(i) Sistemul de clasificare utilizat pentru formularea, executarea și raportarea asupra bugetului guvernului central.

Clasificarea bugetară / Planul de Conturi existente pentru sectorul de stat se bazează pe larg pe Statisticile Financiare Guvernamentale (SFG) 1986. Totuși, în 2005 misiunea tehnică a FMI a identificat unele devieri de la aceste standarde în ceea ce privește clasificarea funcțională. De asemenea, BAMO și BASS funcționează după propriile Planuri de Conturi. În total, în sectorul public se folosesc 6 Planuri de Conturi. În 2005 MF, asistat de un consultant al Trezoreriei SUA, a efectuat un lucru substanțial în vederea revizuirii clasificării economice a cheltuielilor și veniturilor într-un format compatibil cu SFG 2001. Totuși, în prezent s-a decis de a nu introduce careva schimbări până la introducerea SIMF. Este o decizie sensibilă și logică.

Elaborarea propusă a SIMF prevede revizuirea totală a clasificării bugetare. Raportul de inițiere al SIMF include propuneri cu privire la integrarea “bugetării pe programe” în clasificarea bugetară și planul de conturi. Raportul de inițiere de asemenea prevede că noul plan de conturi va fi aplicat uniform în toate instituțiile sectorului public, inclusiv guvernul local, BASS și BAMO. Aceasta ar însemna un nou plan de conturi care va înlocui cele șase existente în prezent. Următorul pas este ca proiectul PFM să selecteze consultanți pentru pregătirea TR pentru Proiectul de Implementare a MFP după care va fi nevoie de contract pentru însăși implementarea.

GRM merge vizibil spre poziția unde va exista o respectare deplină a clasificării SFG 2001. Introducerea SIMF va oferi respectarea deplină la acest indicator. Poziția curentă permite scorul C.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1)
PI-5. Clasificarea bugetului	Scorul C. Formularea și executarea bugetului se bazează pe clasificarea administrativă și economică utilizând standardele SFG sau un standard care poate produce documentare uniformă conform acelor standarde.

PI-6. Complexitatea informației incluse în documentația bugetară.

Raportul CCTM și bugetul anual sunt principalele două documente produse ca parte a calendarului bugetar. În timp ce documentul CCTM nu necesită aprobare de către Parlament, acesta este prezentat Parlamentului pentru informare. Guvernul (Cabinetul) aprobă documentul CCTM. Propunerile bugetare se bazează pe prognozele ajustate incluse în documentul CCTM, sunt examinate și aprobate de Parlament și Comisia sa pentru Politica Economică, Buget și Finanțe. În documentul CCTM sunt stabilite plafoane ministeriale și bugetele ministerelor sunt stabilite în baza acestor plafoane. CCTM și documentația bugetară include următoarele elemente.

Elemente	CCTM	Buget
1. Presupuneri macro-economice, inclusiv estimările creșterii generale, inflației și ratei de schimb.	Da	Da
2. Deficitul fiscal, definit conform SFG 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.	Nu	Nu ¹¹
6. Rezultatele efective ale anului precedent, prezentate 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 la implicările bugetare ale noilor inițiative politice, cu estimări a impactului bugetar a tuturor schimbărilor majore ale politicii în domeniul veniturilor și/sau schimbărilor majore în domeniul programelor de cheltuieli.	Da	Da

	Cerințele minime (metoda de scoring M1)
PI-6. Complexitatea informației incluse în documentația bugetară.	Scorul A Documentația bugetară recentă îndeplinește 7-9 din 9 criterii de informație

PI-7. Nivelul operațiunilor ne-raportate ale Guvernului.

(i) Nivelul cheltuielilor extra-bugetare (în afara proiectelor finanțate de donatori) care nu sunt raportate, adică nu sunt incluse în rapoartele fiscale.

Nivelul cheltuielilor extra-bugetare (CEB) în perioada anilor 2002-2004 au fost în jurul de 10% din totalul cheltuielilor bugetare. Totuși, CEB sunt incluse în Bugetul de Stat anual ca anexă separată, și sunt aprobate de Parlament, iar din 2005 sunt incluse în documentația publicată pe pagina web a Guvernului. De aceea acestea nu sunt „ne-raportate”. Rapoartele generale lunare cu privire la executarea bugetului prezentate de către MF Parlamentului includ date cu privire la CEB.

BASS & BAMO. Aceste două bugete sunt pregătite și aprobate independent. MF nu are un rol direct sau de supraveghere, deși va monitoriza „transferurile” de la bugetul de stat la BASS și BAMO. Suplimentar, TS pregătește raportul consolidat de executare a Bugetului Public Național care include bugetul de stat, BASS și BAMO și bugetele UAT. Cu toate acestea, bugetele BASS și BAMO sunt aprobate de Parlament și sunt incluse în procesul CCTM. Dat fiind faptul că aceste bugete reprezintă o cotă tot mai mare din total

¹¹ Activele financiare sunt incluse în rapoartele privind executarea bugetului dar nu și în legea cu privire la buget. Programul de computer care să producă raportul asupra activelor financiare va fi un rezultat al proiectului MFP care va genera informații pentru documentul de buget.

cheltuieli (24.6% în 2002, 23.9% în 2003, și 32.9% în 2004)), acesta este un domeniu semnificativ și important. Sistemele de informații financiare ale celor două Bugete sunt independente de MF. Ele raportează lunar la Guvern, și această informație apare pe pagina web a Guvernului.

În termeni de îmbunătățiri, elaborarea SIMF prevede că BASS & BAMO vor interacționa cu SIMF și li se va cere să utilizeze noul plan de conturi.

Datorită faptului că nu există dovezi ale operațiunilor guvernamentale „neraportate”, a fost acordat scorul A.

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

Majoritatea finanțării de la donatori (în special creditele) par să fie incluse în buget și CCTM.

ME monitorizează proiectele de asistență tehnică a donatorilor (AT) și a oferit un tabel care include circa 600 asemenea proiecte. Informația financiară oferită indică și durata pentru care este planificată implementarea proiectelor respective, și se raportează la Parlament din 2000.

A fost atribuit scorul B.

	Cerințe minime (metoda de scoring M1).
PI-7. Nivelul operațiunilor guvernamentale ne-raportate	Scorul B+ (i). Nivelul cheltuielilor extra-bugetare ne-raportate (altele decât proiectele finanțate de donatori) este nesemnificativ (mai puțin de 1% din total cheltuieli). Scorul A. (ii). Informația completă asupra veniturilor/cheltuielilor este inclusă în rapoartele fiscale pentru toate proiectele finanțate din credite și cel puțin pentru 50% (după valoare) din proiectele finanțate din granturi. Scorul B.

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

(i) Sisteme transparente și bazate pe reguli de alocare orizontală între administrațiile sub-naționale (UAT) a transferurilor ne-condiționate și condiționate de la guvernul central (atât alocații planificate cât și real efectuate).

Relațiile inter-bugetare sunt reglementate de următoarele legi:

- Legea cu privire la sistemul bugetar și procesul bugetar (LSPBS) (nr.847-XIII din 24 mai 1996)
- Legea cu privire la finanțele publice locale (LFPL) (nr.397-XV din 16 octombrie 2003), elaborată în baza Legii cu privire la Administrația Publică Locală (APL) (nr.123-XV din 18 martie 2003).

Alocarea transferurilor de către guvernul central se bazează pe articolele 9, 10 și 11 ale LFPL. Transferurile sunt bazate pe decalajul între necesitatea de resurse (bazate pe populația și norma de cheltuieli pe cap de locuitor) și suma colectată din impozite atribuite UAT. Există prevederi cu privire la UAT cu colectări înalte de impozite și cele cu necesități înalte specifice de cheltuieli.

Art.10 reglementează formula de determinare a transferurilor între bugetul de stat și bugetele de nivelul doi ale UAT (de nivel mediu /mai mare), bazate pe transparența și obiectivitatea distribuirii resurselor. Conform articolului 21 al LFPL, organele împuternicite ale UAT de nivelul doi aprobă normativele defalcărilor de la veniturile generale ale statului, normativele defalcărilor de la impozitul pe bunurile imobiliare, și suma transferurilor către bugetele UAT. Guvernul în prezent examinează transferurile de la UAT de nivelul doi (mai mare/mediu) la UAT de nivelul unu (cel mai jos) în vederea îmbunătățirii acestora, care poate include transferul lor direct de la centru.

Transferurile stipulate în legislație între Guvernul Central și UAT sunt aplicate în practică deoarece legislația se respectă strict¹². Acest fapt a fost confirmat în discuțiile cu UAT de nivelul doi/mediu și de nivelul unu/cel mai jos. Toate relațiile fiscale între diferite nivele ale guvernului sunt reglementate de legislația

¹² Acest indicator nu include transferurile de la UTA la administrațiile de nivel mai jos. Banca Mondială raportează că există probleme în ceea ce privește transferurile de la administrațiile locale de nivel mai înalt la cele de nivel mai jos.

primară și aplicarea acesteia se impune foarte strict. Aceste transferuri sunt analizate în detalii în documentația CCTM.

Scorul A

(ii) Informarea la timp și corectă a administrațiilor sub-naționale (UAT) referitor la alocațiile lor de la guvernul central pentru următorul an;

În baza LSPBS, Guvernul aprobă planul pentru elaborarea și prezentarea proiectului legii bugetului de stat pentru anul respectiv. Conform articolului 19 al LFPL, MF, în termenii stabiliți, prezintă organelor executive ale administrațiilor de nivelul doi/mediu ale UAT instrucțiuni metodologice care conțin prognoze macroeconomice, principiile de bază ale politicii guvernului referitoare la venituri și cheltuieli pentru anul (anii) următori, prognoza cotei alocațiilor de la bugetul de stat la bugetele respective, precum și unele aspecte ale calculării transferurilor, planificate spre alocare la aceste bugete de la bugetul de stat. La rândul lor, UAT de nivelul doi/mediu în termen de 10 zile prezintă informația asupra acestor aspecte specifice UAT de nivelul unu/cel mai jos. În final, organele executive ale UAT de nivelul unu/cel mai jos, în termen de 20 zile, vor asigura elaborarea proiectului bugetului local, luând în considerare instrucțiunile metodologice primite.

Art.20 al legii prescrie ca organele executive ale UAT de nivelul unu/ cel mai jos să prezinte proiectul bugetului spre examinare de către consiliul local nu mai târziu de 15 noiembrie. Art.21 al LFPL prescrie ca organele executive ale UAT de nivelul doi/mediu să prezinte proiectul bugetului spre examinare de către autoritățile respective nu mai târziu de 1 noiembrie. UAT de nivelul unu/ cel mai jos și doi/mediu, conform Art.20 și 21 ale legii, trebuie să aprobe bugetele locale până la 10 și 15 decembrie respectiv. Luând toate acesta în considerație, administrațiile sub-naționale primesc informații despre transferurile care urmează să le fie alocate înainte de începerea discutării bugetelor lor.

În baza prevederilor Art.15 al LSPBS, Guvernul prezintă pentru examinare Parlamentului proiectul Legii Bugetului de Stat înainte de 1 octombrie. Conform Art.31, Parlamentul trebuie să aprobe Legea bugetului de stat înainte de 5 decembrie a anului curent. Dacă este necesar, conform art.24 al LFPL, organul autorizat al UAT ajustează bugetul său conform prevederilor Legii Bugetului de Stat în termen de 30 zile de la publicarea acesteia.

Scorul A

(iii) Gradul în care datele fiscale consolidate (cel puțin cu privire la venituri și cheltuieli) sunt colectate și raportate pentru guvernul central conform categoriilor sectoriale.

Conform Art.29 al LFPL, rapoartele ce descriu executarea bugetelor UAT sunt aprobate de organele lor autorizate, nu mai târziu de 15 februarie a anului care urmează după anul de raportare, și sunt prezentate la MF pentru includerea lor în raportul despre executarea bugetului public național. Aceste rapoarte se produc la data cuvenită.

Scorul A

	Cerințele minime (metoda de scoring M2).
PI-8. Transparența relațiilor fiscale între diferite nivele ale administrației	Scorul A (i). Alocarea orizontală a majorității transferurilor (cel puțin 90% din valoare) de la guvernul central este determinată de sisteme transparente bazate pe reguli. Scorul A. (ii) administrațiile sub-naționale primesc informații corecte despre alocările care vor fi transferate înainte de începerea procesului detaliat de elaborare a bugetelor lor. Scorul A (iii) informațiile fiscale (ex-ante și ex-post) care corespund raportării fiscale a guvernului central sunt colectate pentru 90% (după valoare) a administrațiilor sub-naționale și consolidate în rapoarte anuale în termen de 10 luni după terminarea anului fiscal. Scorul A.

PI-9. Urmărirea riscului fiscal total din partea altor unități ale sectorului public.

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

În 2004 în cadrul MF a fost creat Direcția Monitoring și Analiză Financiară (DMAF) cu scopul specific de a monitoriza performanța financiară a Întreprinderilor de Stat (ÎS) și societăților pe acțiuni (SA) în care guvernul deține acțiuni (nu numai pachete de control). Există o bază de date care este menținută de către Biroul Național de Statistică, care trimestrial colectează date conform rapoartelor financiare ale agenților economici respectivi. În ianuarie 2006 în baza de date erau înregistrate 325 ÎS și 353 SA. DMAF este responsabil pentru analiza financiară și produce un raport pentru Guvern fiecare 6 luni, care conține o varietate largă de informații și analize financiare. Acestea includ date cu privire la profit/pierderi, prognoze financiare ale organizațiilor, debitorilor, creditorilor, etc. Nu se fac recomandări asupra acțiunilor pe care trebuie să le întreprindă Guvernul. În prezent gestionarea acestor active publice se efectuează de către ministerele de ramură în baza hotărârii Guvernului nr.833 din 9 septembrie 1997. Nu există o cerință ca ÎS să fie supuse unui audit extern independent. Începând cu 2005, se produce un raport consolidat asupra riscului fiscal total, în baza unui model elaborat cu asistența FMI.

Scorul C

În ceea ce privește îmbunătățirile, la Guvern există un proiect de lege cu privire la audit care va cere ca ÎS mari, determinate după anumite criterii, să fie supuse unui audit independent extern. În prezent ÎS sunt incluse în mandatul CC, dar aceasta nu înseamnă că auditul este efectuat fiecare an. Suplimentar, ME efectuează examinarea tuturor ÎS pentru a analiza aranjamentele de examinare și raportare viitoare. Pașii efectuați până în prezent de GRM reprezintă un progres semnificativ. Este important ca progresul să continue, iar guvernul să fie mult mai pro-activ în maximizarea activelor publice gestionate în prezent de ÎS, și în evaluarea riscului pierderilor fiscale.

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

Transferurile către administrațiile sub-naționale (UAT - raioane, municipalități) sunt controlate strict prin procesul alocărilor lunare care nu pot fi depășite fără aprobarea Guvernului. Raioanele și municipalitățile obțin venituri din impozite iar Guvernul suplimentează aceste venituri proprii cu transferuri de la bugetul de stat. Totuși, MF este informat despre bugetele individuale aprobate și monitorizează performanța *de facto* a acestora. Trezoreriile Teritoriale permit administrațiilor locale să cheltuiască numai mijloacele real colectate. Mai mult decât atât, fiecare administrație locală trebuie să ofere detalii asupra totalului “restanțelor” neplătite către sfârșitul fiecărei luni.

Se produce un raport lunar consolidat cu privire la executarea bugetelor UAT, aprobat de consiliile locale, care este plasat pe pagina web a guvernului din 2004.

Scorul A

	Cerințele minime (metoda de scoring MI).
PI-9. Urmărirea riscului fiscal total din partea altor unități ale sectorului public	Scorul C+ (i) Majoritatea AGA/ÎS prezintă rapoarte fiscale către guvernul central cel puțin anual, dar examinarea loc consolidată lipsește sau este semnificativ incompletă. Scorul C. (ii) UAT nu pot genera obligații fiscale pentru guvernul central. Poziția fiscală netă se urmărește cel puțin anual pentru nivelul cel mai important al administrațiilor sub-naționale, iar guvernul central consolidează riscul fiscal total în rapoarte anuale. Scorul A.

PI-10. Accesul public la principalele informații fiscale

Accesul public la principalele informații fiscale este evaluat prin șase criterii ale acestui indicator, după cum urmează.

Element	Unde și când
(i) Documentația anuală a bugetului: un set complet de documente poate fi obținut de către public prin mijloace adecvate, la etapa prezentării lor către legislativ.	CCTM și Bugetul pe pagina web. Primul CCTM pregătit pentru 2003-2005 a fost aprobat în iulie 2002 și publicat imediat, și această practică continuă pentru toate CCTM din anii ulteriori.

(ii) Rapoartele de executare a bugetului în timpul anului: Rapoartele sunt regulat puse la dispoziția publicului prin mijloace adecvate în termen de o lună de la formularea acestora	Lunar pe pagina web a MF, către ziua a 19 a lunii următoare după luna de raportare.
(iii) Rapoarte financiare la sfârșit de an: rapoartele sunt puse la dispoziția publicului prin măsuri adecvate în termen de șase luni de la auditul finalizat.	Rapoartele de executare a bugetului sunt prezentate către Parlament către 1 iunie a anului următor. Nu există o dată oficială pentru prezentarea către public a raportului privind executarea bugetului. Totuși, Parlamentul trebuie să ia o decizie care este publicată. Raportul de executare a bugetului în 2004 a fost aprobat de Parlament la 14 iulie 2005 și publicat la 26 august 2005.
(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 finalizarea auditului.	Rapoartele sumare ale auditului cu privire la utilizarea fondurilor publice în anul precedent se prezintă la Parlament deși nu sunt termeni oficiali stabiliți în lege.
(v) Acordarea contractelor: acordarea tuturor contractelor cu valoarea ce depășește aprox. echivalentul a 100,000 dolari SUA sunt publicate cel puțin trimestrial prin măsuri adecvate.	Publicare trimestrială
(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 (așa ca școlile primare sau clinicile primare de sănătate).	Informația asupra tuturor unităților de deservire primare este disponibilă atât la Trezoreria de Stat cât și la nivel local (Trezorerii Teritoriale) și poate fi produsă la cerere

	Cerințele minime (metoda de scoring M1)
PI-10. Accesul public la principalele informații fiscale	Scorul A. Guvernul face disponibil publicului 5-6 din 6 tipuri enumerate de informație

3.3. Bugetarea în baza politicilor

PI-11. Ordinea și participarea în procesul bugetar anual

(i) Existența și respectarea unui calendar bugetar fix.

Există un calendar bugetar bine definit (în Legea organică a Bugetului) pentru pregătirea CCTM și a bugetului, în calitate de procedură combinată, care este emisă în formă de Hotărâre ordinară a Guvernului de către Prim Ministru. Pentru anul 2004, aceasta a fost la data de 31 decembrie 2003, efectiv începând calendarul bugetar la 1 ianuarie. Principalele elemente și date sunt:

Elementul	Data
Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (pe 3 ani)	
Cadrul macro-financiar	Până la 25 februarie
Analiza aspectelor intersectoriale de cheltuieli	Până la 5 februarie
Analiza sectoarelor și planurile strategice de cheltuieli	Până la 20 martie
Planurile de cheltuieli și plafoanele de resurse cu completarea documentului CCTM și prezentarea la Guvern pentru examinare și aprobare.	Până la 5 aprilie

Proiectul Bugetului pentru anul următor	
Formularea metodologiilor de elaborare și prezentare a propunerilor de buget	Până la 20 aprilie
Prezentarea prognozelor de dezvoltare a sectoarelor și teritoriilor în perspectivă pe termen mediu conform formelor propuse de Ministerul Economiei	Până la 1 mai
Elaborarea și prezentarea propunerilor de buget	Până la 1 iunie
Prezentarea prognozelor ajustate ale indicatorilor macroeconomici pentru anul următor	Până la 1 iunie
Examinarea propunerilor de buget și elaborarea estimărilor preliminare pentru proiectul bugetului	Până la 1 iulie
Coordonarea estimărilor proiectului bugetului pentru anul respectiv cu guvernul central și administrațiile locale precum și a proiectului legii bugetului de stat pentru anul respectiv	Până la 20 iulie
Completarea proiectului legii bugetului pentru anul respectiv și prezentarea lui la Guvern	Până la 15 august

De la 16 august până în octombrie Guvernul discută proiectul bugetului, care este prezentat la Parlament la 1 octombrie și este aprobat până la 5 decembrie.

Metodologia pentru propuneri de buget este principalul document de îndrumare la pregătirea bugetului. El oferă detalii asupra aprobării CCTM, cu anexele și plafoanele pe funcții și utilizatori de buget, și indicatori macroeconomici anexați la document. Sunt oferite îndrumări pentru elaborarea propunerilor de buget referitoare la venituri (se solicită propuneri pentru 2006 și estimări pentru următorii doi ani, inclusiv descrierea fiecărui impozit și a bazei estimărilor). De asemenea se oferă îndrumări pentru cheltuieli – cu descrierea în ce mod trebuie estimate unele cheltuieli (e.g. cheltuielile salariale trebuiesc majorate din cauza deciziei Guvernului de a majora salariile). O anexă prezintă indicatori macroeconomici pentru următorii 3 ani (PIB, indicele prețurilor, etc.), iar o altă anexă descrie normele metodologice pentru formularea propunerilor de buget pentru următorul an în baza programelor și performanței cu explicații ale faptului ce sunt programele, cum trebuie prezentate și argumentate sumele în baza programelor, precum și tabelele ce urmează să fie îndeplinite.

Respectarea deplină a acestui grafic indică scorul A. Totuși, în 2005, bugetul și CCTM (care conține plafoanele bugetare) au fost examinate și aprobate de Guvern simultan, în septembrie. Astfel, instrucțiunile bugetare circulate anterior conțineau plafoane planificate care nu erau aprobate încă de Guvern. Devierea de la graficul publicat marchează reducerea scorului la B.

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

Documentul (menționat la (i)) indică membrii Grupului de Participanți condus de Ministrul Finanțelor. Pentru procesul bugetar al anului 2004, membrii au inclus: Consilierul pe probleme economice al Președintelui; Vice Ministrul Economiei; Șeful Departamentului Economie și Finanțe, Cancelaria de Stat; Ministrul Educației; Vice Ministrul Sănătății; Prim Vice Ministru al Muncii și Protecției Sociale; Prim Vice Guvernator, Banca Națională a Moldovei; Directorul General al Departamentului Statistică și Sociologie; Conducătorul Casei Naționale de Asigurări Sociale; Directorul General al Companiei Naționale de Asigurări Medicale, Președintele Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova; Președintele Confederației Sindicatelor Libere “Solidaritatea”; Președintele Asociației Președinților și Consilierilor Raionali; Președintele Asociației Primarilor și Colectivelor Locale din Moldova.

Documentul de asemenea atribuie activități de formulare a fiecărui element al CCTM și pregătire a bugetului autorităților responsabile de pregătirea lor precum și autorităților beneficiare în cadrul fiecărei activități. Activitățile pentru pregătirea bugetului sunt indicate în calendarul de mai sus. Același argument care a fost prezentat în (i) mai sus reduce scorul potențial A la B.

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

Deși publicarea CCTM a fost reținută în doi din cei trei ani de la existența CCTM, odată din cauza reținerii misiunii FMI cu o lună, a doua dată din cauza numirii unui nou Guvern (ceea ce a cauzat o reținere de 2 luni), acest fapt nu a afectat graficul procesului de pregătire, aprobare și examinare a bugetului. Ultimele patru Legi cu privire la Bugetul de Stat au fost aprobate după cum urmează:

- a) pentru 2003 – la 15 noiembrie 2002, legea nr.1463-XV
- b) pentru 2004 – la 27 noiembrie 2003, legea nr.474-XV
- c) pentru 2005 – la 11 noiembrie 2004, legea nr.373-XV
- d) pentru 2006 – la 16 noiembrie 2005, legea nr.291-XVI

Scorul A

	Cerințele minime (metoda de scoring M2).
PI-11. Ordinea și participarea la procesul bugetar anual	Scorul B+ (i). Există un calendar bugetar anual clar, dar cu unele întârzieri în implementarea lui. Calendarul lasă ministerelor, departamentelor și agențiilor suficient timp (cel puțin patru săptămâni de la primirea circularului bugetar) pentru ca majoritatea lor să completeze calitativ estimările sale detaliate în termenii stabiliți. Scorul B. (ii) Se emite un circular bugetar clar și complet către ministere, departamente și agenții, care reflectă plafoanele aprobate de Guvern (sau echivalent). Aprobarea plafoanelor are loc după distribuirea circularelor ministerelor, departamentelor și agențiilor, dar înainte de finalizarea prezentării lor de către ministere, departamente și agenții. Scorul B. (iii) Legislativul a aprobat bugetul, în ultimii trei ani, înainte de începerea anului fiscal. Scorul A.

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

(i) Pregătirea prognozelor fiscale multianuale și alocările funcționale.

Documentul CCTM prezintă o prognoză pe trei ani consecutivi (pe bază anuală) a veniturilor și cheltuielilor, a deficitului și finanțării acestuia. Totuși, documentul CCTM existent este independent de documentul precedent, fără referință la prognozele anterioare. Legăturile între prognozele multianuale și stabilirea ulterioară a plafoanelor bugetului anual sunt neclare, iar diferențele nu sunt explicate. Estimările CCTM sunt ajustate în fiecare an, fără o explicare detaliată a motivelor ajustărilor și a implicațiilor asupra plafoanelor bugetare. Nu există careva tabele care să descrie diferențele în plafoanele bugetare de la un CCTM la altul, cu specificarea schimbărilor care au avut loc din cauze tehnice sau politice, după cum se specifică de cele mai bune practici la acest indicator.

Cheltuielile sunt divizate în categorii economice și după sectoare (care poate corespunde cu un minister dacă sectorul este acoperit de un singur minister, așa ca sănătatea), dar poate cuprinde și câteva ministere (ca spre exemplu sectorul de educație).

Scorul C

(ii) Cuprinderea și frecvența analizei durabilității datoriei

Documentul CCTM include o expunere detaliată a managementului datoriei, divizată în componentele internă și externă. Analiza durabilității datoriei se efectuează anual ca parte a pregătirii bugetului.

Scorul A

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

Documentul CCTM prezintă o analiză a situației existente, măsurile prioritare identificate pentru reformare și implicațiile pentru alocarea resurselor principalelor sectoare de cheltuieli. Exprimarea acestor programe în alocații de cheltuieli se face prin modificarea cotei programului (fie în termeni de cotă din total sau cotă din PIB) pentru a reflecta prioritatea în creștere sau descreștere. Aceasta se efectuează în baza planificării strategice a cheltuielilor în sectoarele pilot, începând cu 2002. Prognozele pentru 2003-2005 au acoperit educația și ocrotirea sănătății, reprezentând 31% din volumul total al cheltuielilor publice; prognozele pentru 2004-2006 și 2005-2007 au fost extinse pentru a acoperi asistența socială și au acoperit circa 60% din volumul total al cheltuielilor publice. În CCTM 2006-2008, prezentările sectoriale au fost extinse pentru a include agricultura.

Obiectivele și scopurile sunt descrise în mai multe detalii, pe lângă suma totală a alocațiilor de cheltuieli pentru fiecare program în cadrul acestor sectoare, care se egalează cu strategiile legate de prioritățile SCERS care acoperă peste 60% din cheltuieli. Acestea sunt analizate față de acțiunile de reformă în cadrul programului, gestionarea ulterioară a bugetului, implicațiile financiare și indicatorii monitorizați. Costurile sunt calculate pentru fiecare program în baza prognozelor detaliate ale costurilor produse „de jos în sus”, analizând fiecare an separat. Sunt incluse toate sursele de finanțare: bugetul de stat, UAT, mijloacele speciale, creditele și granturile acordate de donatorii externi, precum și investițiile capitale. Calculele detaliate sunt prezentate în cadrul proiectului legii bugetului anual, dar nu în CCTM, care se consideră document strategic în care un asemenea nivel de detaliere este inadecvat.

Strategiile sectoriale ale CCTM sunt conduse de echipa CCTM și Direcțiile sectoriale de Finanțe ale MF, cu o careva implicare a ministerelor de sector, și reflectă o capacitate analitică cu mult mai puternică la MF decât la ministerele de sector, care nu ar putea produce asemenea strategii sectoriale în mod independent. Aceasta reflectă un punct slab în ministerele sectoriale la planificarea și pregătirea bugetului. CCTM încă urmează să dezvolte această capacitate în MR. Totuși, Ministerele sectoriale contribuie la elaborarea și promovarea strategiilor sectoriale prin grupuri tehnice de lucru cu implicarea conducătorilor și specialiștilor din MR.

Scorul B.

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

Fiecare prioritate de investiții este analizată din punct de vedere a necesității ei de finanțare și finanțării disponibile pentru etapa de construcție. Proiectele sunt selectate conform priorității strategice (e.g. complexul petrol și gaze) și proiectele (suplimentare) sunt planificate odată cu apariția resurselor (suplimentare). Finanțarea din surse domestice non-proiect este practic reziduală, după satisfacerea cheltuielilor operaționale, dar dacă resursele pentru principalele proiecte capitale nu sunt disponibile, se reduc cheltuielile operaționale pentru a asigura finanțarea acestor proiecte-cheie. Datele cu privire la soldurile existente sunt utilizate pentru prognozarea volumului investițiilor în viitorii ani, cu accent asupra finalizării proiectelor care sunt la o etapă avansată de construcție.

Scorul B

	Cerințe minime (metoda de scoring M2).
PI-12. Perspectiva multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli și bugetare	Scorul B (i). Prognozele indicatorilor fiscali (pe baza principalelor categorii ale clasificării economice și funcționale) sunt pregătite pentru cel puțin doi ani de bază anuală continuă. Scorul C. (ii) ADD pentru datoria externă și internă se efectuează anual. Scorul A. (iii) Descrierea strategiilor sectoriale există și costurile lor sunt calculate pe deplin, în mare parte conform prognozelor fiscale, pentru sectoare care reprezintă 25-75% din cheltuielile primare. Scorul B. (iv). Majoritatea investițiilor importante se fac în baza strategiilor sectoriale corespunzătoare și în baza implicațiilor costurilor anuale conform alocațiilor sectoriale, și sunt incluse în prognozele viitoare de buget pentru sectorul respectiv. Scorul B.

3.4. Previzibilitatea și controlul executării bugetului

PI-13 Transparența obligațiilor contribuabililor

(i) Claritatea și complexitatea obligațiilor și răspunderii contribuabililor

Veniturile din impozite sunt colectate de două departamente separate – Serviciul Fiscal de Stat și Serviciul Vamal, fiecare cu propria lege *viz*, Codul Fiscal (aprilie 1997 cu modificări) și Codul Vamal (aprilie 1997, cu modificări). Fiecare Lege stabilește în detalii procedurile administrative și domeniul impozitelor care intră în jurisdicția lor. Codul Vamal specifică o categorie generică a scutirilor (mărfuri pentru întreprinderile din industria ușoară cu excepția celor supuse taxelor de acciz), clasificare în categoria vamală „îmbunătățirea activă”. Lista acestor întreprinderi se determină conform regulamentului aprobat de către Guvern. Alte scutiri în Codul Vamal reflectă practica internațională. Scutirile în cadrul Codului Fiscal sunt bazate pe standarde aplicate internațional. Sursele pentru această evaluare sunt legislația fiscală și autoritățile fiscale. Discuțiile cu sectorul privat indică că deseori apar neînțelegeri în interpretarea: (i) cheltuielilor deductibile pentru impozitul pe venit al întreprinderilor; (ii) trecerea în cont a TVA; (iii) scutirile de TVA. Aceste neînțelegeri sunt principalele motive de apelare la judecată.

Scorul A

(ii) Accesul contribuabililor la informații despre obligațiile fiscale și procedurile administrative.

Codul Fiscal stabilește principiile generale ale impozitării, statutul juridic al contribuabililor, administrarea impozitelor, și elementele reglementate de către legislația fiscală, principiile de evaluare, evidența contabilă a veniturilor și cheltuielilor deductibile, precum și procedurile de aplicare a penalităților pentru încălcarea legislației fiscale. Codul prevede impozitele generale și plățile de stat și impozitele și plățile locale.

Codul Fiscal stabilește funcțiile autorităților vamale în domeniul calculării drepturilor de import/export (impozite și taxe) conform legislației. Codul Fiscal de asemenea reglementează activitățile vamale, politica vamală și principiile generale ale securității economice ale Statului.

Toată legislația fiscală și modificările la aceasta sunt publicate în Monitorul Oficial înainte de a intra în vigoare. Ultima practică este de a publica toate modificările la legislația fiscală cu mult timp înainte de intrarea în vigoare (spre exemplu, 4-6 luni înainte de intrarea în vigoare, dar de regulă data intrării în vigoare este noul an fiscal). Toate Monitoarele Oficiale ale Guvernului sunt ușor accesibile, mai multe decât atât, există o pagină web a Ministerului Justiției (www.justice.md) care conține toată legislația actualizată, astfel încât utilizatori să poată obține ușor informația.

Autoritățile Fiscale efectuează campanii regulate de conștientizare în domeniul impozitelor în întreaga țară (imprimată, TV și radio și propria pagină web) și conduce seminare și vizite la întreprinderi, precum și emite scrisori oficiale explicative asupra aplicării anumitor prevederi ale legislației (de obicei pe problemele abordate frecvent în scrisorile oficiale din partea contribuabililor). Serviciul Vamal publică buletine (Curierul Vamal) care oferă informații despre schimbările în legislație. Directorul General al Serviciului Vamal ține audiențe deschise lunar iar managerii birourilor vamale se întâlnesc lunar cu comunitatea de afaceri.

A fost acordat scorul A în baza informației prezentate de autorități, iar discuțiile cu sectorul privat confirmă nivelul de acces.

(iii) Existența și funcționarea unui mecanism de apel fiscal.

Articolele 267 și 274 ale Codului Fiscal stabilesc procedura pentru apeluri în anumit termen, la fel ca și prevederile Legii cu privire la Contenciosul Administrativ nr.793-XIV din 10 februarie 2000. Deciziile, acțiunile și nereușita de a lua măsuri pot fi contestate prin Serviciul Vamal sau prin Judecată conform articolului 18 al Codului Vamal. Secțiunea XI stabilește în detalii procedurile, în anumiți termeni.

Apelurile în ambele jurisdicții pot fi înaintate administrativ în prima instanță prin procedură internă, și dacă nu sunt satisfăcute – prin recurs la Judecată care se va conduce de Codul de Procedură Civilă. Se discută crearea unui tribunal independent de apel pentru a evita recursul la judecătoriile civile, și se elaborează un nou proiect de lege. Deși eficacitatea mecanismelor de apel s-a îmbunătățit în ultimii ani, există posibilități pentru îmbunătățiri, prin modelarea unor procese interne ale autorităților fiscale și vamale mai prietenoase

pentru utilizator în cazurile de litigii. În opinia sectorului privat, există o presupunere implicită că autoritățile câștigă în cazul adresării la judecată. Datele indică că nu întotdeauna este așa, dar cazurile soluționate în favoarea contribuabililor sunt puține¹³. Codul fiscal prevede că în caz de contradicții, legislația trebuie să fie interpretată în favoarea contribuabilului; totuși, sectorul privat indică că această regulă în majoritatea cazurilor nu se respectă în practică. Reforma justiției, în special referitoare la independența judecătii, de asemenea va îmbunătăți orice impact negativ al eficacității apelurilor.

Scorul B

	Cerințele minime (metoda de scoring M2).
PI-13 Transparența obligațiilor fiscale și răspunderii contribuabililor	Scorul A (i). Legislația și procedurile pentru toate impozitele principale sunt cuprinzătoare și clare, cu puteri discreționare strict limitate pentru Guvern și unitățile implicate. Scorul A (ii). Contribuabilii au acces ușor la o informație complexă, accesibilă pentru utilizator și actualizată despre obligațiile fiscale și procedurile administrative pentru toate impozitele principale, iar autoritățile responsabile de venituri suplimentează aceasta cu campanii educaționale active ale contribuabililor. Scorul A. (iii). Este stabilit complet și funcționează un sistem transparent de proceduri administrative de apel fiscal, dar este prea devreme de a evalua eficacitatea lui, sau există probleme ce țin de acces, eficiență, transparență, echitate sau urmărirea a îndeplinirii deciziilor, care trebuie soluționate. Scorul B.

PI-14 Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și calculare a impozitelor

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

Identificarea contribuabililor în Registrul Fiscal de Stat se efectuează conform codurilor de identificare atribuite de către Autoritățile Fiscale sau de către Ministerul Dezvoltării Tehnologiiilor Informaționale. Toate întreprinderile noi urmează să se înregistreze (iar cele existente să se re-înregistreze) la Ministerul Dezvoltării Tehnologiiilor Informaționale și primesc un IDNO care este utilizat în calitate de cod unic al întreprinderii și totodată cod fiscal. Persoanele fizice de asemenea primesc un cod ID de la registrul de stat, care se folosește drept cod fiscal pentru scopuri de impozitare. Aceste coduri sunt transmise de către Minister la Serviciul Fiscal, iar registrul este ajustat săptămânal. Aceasta înseamnă că fiecare persoană care obține venituri sau face plăți impozabile trebuie să obțină un certificat de atribuire a codului de identificare fiscală (CF). Persoanele ne-înregistrate (comercianții individuali neînregistrați și persoanele neangajate) au un cod de identificare unic care este folosit în calitate de cod fiscal. Orice persoană care trebuie să prezinte declarații, rapoarte sau alte documente trebuie să indice aceste detalii pe fiecare asemenea document pentru a fi identificat. Autoritățile Fiscale trebuie să indice detaliile contribuabilului pe toate notificările și cerințele expediate contribuabilului. În tranzacțiile de afaceri și altele, detaliile trebuie să fie indicate pe documente. Datele de identificare ale contribuabilului sunt conectate cu trezoreria, astfel încât toate veniturile colectate sunt atribuite unui contribuabil folosind codul fiscal/IDNO. Mai mult decât atât, toate plățile efectuate de trezorerie sunt verificate, pentru ca datele (inclusiv conturile bancare) să corespundă bazei de date a Serviciului Fiscal. Inspectoratul Fiscal plasează toate datele pe pagina sa web (www.fisc.md) pentru a putea fi folosită la verificarea informații fiscale (așa ca despre existența întreprinderii, adresa acesteia în baza IDNO introdus, numerele facturilor TVA, etc).

Sistemul bancar de asemenea folosește sistemul IDNO și CF pentru deschiderea conturilor bancare.

Scorul A

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

¹³ În 2004 au fost înaintate 4,452 apeluri / contestări în judecată împotriva anulării trecerii în cont a TVA, 704 din care au fost inițiate de către contribuabili (au câștigat 177 cazuri) și 3,713 inițiate de autoritățile fiscale (au câștigat 2,501). În 2005, au fost înaintate 2,589 apeluri / contestări împotriva anulării trecerii în cont a TVA, 441 din care au fost inițiate de contribuabili (au câștigat 96 cazuri) și 2,148 inițiate de autoritățile fiscale (au câștigat 1,391). Vama susține că anual sunt înaintate de la 20 la 30 apeluri din 200,000 declarații (inclusiv declarații de export și tranzit).

amenzi, sau proceduri administrative). Evaluarea riscurilor se folosește de Serviciul Fiscal de Stat pentru a identifica companii pentru audit, dar nu există o metodologie de evaluare a riscului care să fie aplicată în timpul auditului specific al companiilor. În 2004, doar ceva mai puțin de 5.4% din contribuabili au fost inspectați în privința verificării documentelor (27%) și verificării tematicе (așa ca TVA și taxele de acciz \ recuperarea) (44%). Aceste audite au rezultat într-o creștere a colectării de impozite și penalități de 307 milioane lei. În primele 9 luni ale 2005, 4% din contribuabili au fost supuși auditului care au rezultat în colectarea suplimentară a 230 milioane lei.

Articolul 251 al Legii Tarifelor Vamale prevede Auditul, Inspecția și Inventarierea. El permite efectuarea auditului (controlului) de către autoritățile vamale când au fost epuizate toate alte măsuri de stabilire a faptelor și circumstanțelor. Rezultatele trebuie să fie raportate persoanelor controlate în termen de cinci zile de la finalizarea controlului.

Metodologia curentă a auditului și raportării este la fel ca și cea utilizată de autoritățile fiscale. Vama a instalat ASYCUDA WORLD¹⁴ care este un model modificat al ASCUDA ++ cu funcționalitate îmbunătățită. ASYCUDA este un sistem automatizat de documentare care este completat în timp real (on-line) care calculează taxele spre plată în baza informației (Codul Sistemului Armonizat, descrierea) bunurilor importate. Toate 15 posturi vamale sunt conectate on-line. A fost creat un departament de evaluare a riscurilor în noiembrie 2005. Modulul de evaluare a riscurilor în cadrul ASYCUDA este creat cu AT de peste hotare. Înainte de crearea modulului de evaluare a riscurilor, vama făcea schimb de informații cu alte agenții de aplicare a legii prin formarea listei importatorilor cu risc sporit. Cincisprezece procente din toate declarațiile au fost supuse auditului după devamare.

Scorul C.

	Cerințele minime (metoda de scoring M2).
PI-14 Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și calculării impozitelor	Scorul B+ (i). Contribuabilii sunt înregistrați în sisteme de baze de date cu legături complete și directe cu alte sisteme de stat de înregistrare și regulamentele din sectorul financiar. Scorul A (ii). Penalitățile în toate domeniile de nerespectare sunt stabilite destul de înalt pentru a servi drept contra-motivare și sunt aplicate în mod consistent. Scorul A (iii). Există un program continuu de audit fiscal și investigații ale fraudelor, dar programele de audit nu sunt bazate pe criterii clare de evaluare a riscurilor. Scorul C.

PI-15 Eficacitatea colectării impozitelor

(i) Rata de colectare a restanțelor brute la plata impozitelor, calculată ca cota din restanțele la plata impozitelor la începutul anului fiscal care a fost colectată în perioada anului fiscal (media pentru ultimii doi ani fiscali).

Restanțele la plata impozitelor directe nu sunt ținute la evidență în modul care ar permite calcularea acestui indicator. Rata colectării datoriilor istorice nu poate fi calculată din cauza că sistemul de evidență se bazează pe obligații acumulate și nu pe perioadele expirate și vechime, după cum este determinat de către art.179 al titlului V al Codului Fiscal. Există dificultăți la acordarea scorului din cauza lipsei de informație regulată. Rezonabil se pot face presupuneri bazate pe faptul că în cazul unor rețineri semnificative autoritățile au suficiente metode de obținere a sumelor datorate, inclusiv sechestrul activelor, ceea ce ar indica un nivel redus de restanțe anuale.

Achitarea plăților de import înainte de devamare minimizează posibilitatea acumulării restanțelor la bugetul de Stat la capitolul „plăți vamale”. Totuși, există restanțe istorice, formate în rezultatul auditului post-vămuire, pentru care se acumulează în mod continuu penalități. Aproximativ optzeci procente din restanțe sunt restanțe istorice și penalități calculate. Cota acestora restanțe în suma totală a impozitelor și taxelor colectate este nesemnificativă, conform datelor autorităților respective.

¹⁴ Prima țară care a instalat această versiune.

Serviciul Fiscal Principal de Stat a oferit următoarele date asupra restanțelor după seminar și prezentarea proiectului raportului, iar în proiectul raportului dimensiunii respective nu i-a fost atribuit un scor.

	2003	2004	2005
Restanțe (mln. lei)	877	971	923
Restanțe colectate (mln. lei)	310	264	139
Procentajul colectărilor	35.3	27.2	15.1

Pentru 2003, stocul de restanțe a constituit 11.9% din veniturile colectate, iar pentru 2004 au constituit 10.5%, în baza veniturilor real colectate conform PI-3. La seminarul s-a menționat că problema restanțelor a rămas în trecut, iar restanțele sunt vechi și probabil că majoritatea vastă a lor nu va mai putea fi colectată din mai multe motive. Totuși, aceste date indică o creștere a restanțelor de la 2003 la 2004 și reducerea lor de la 2004 la 2005. Totuși, nu există informații despre vechimea acestor restanțe.

Deși lipsa de informații asupra restanțelor din partea Serviciului Vamal cere evaluarea „fără scor”, discuția de mai sus a restanțelor Vămii indică aceeași problemă a restanțelor istorice, dat fiind faptul că în prezent nu poate fi importată marfă fără plata în avans.

Acesta este un domeniu care necesită soluționare din partea Guvernului, în special stocul de restanțe vechi irecuperabile, care ar permite reflectarea mai bună de către informație a operațiunilor curente. A fost acordat scorul D, care indică că există o problemă ce necesită soluționare, și nu „fără scor” care ar indica că problema constă în lipsa disponibilității informației.

(ii) Eficacitatea transferului la Trezorerie a impozitelor colectate de către entitățile de administrare a veniturilor.

Contribuabilii îndeplinesc obligațiile sale fiscale direct la conturile bancare ale Bugetului de Stat, sau în dependență de caz, la conturile UAT administrate direct de MF.

Începând cu 1 ianuarie 2006, taxele de import/export sunt plătite în sume totale (toate plățile împreună) la un cont deschis central al Trezoreriei de Stat la Banca Națională a Moldovei. Odată ce plata este efectuată, informația este disponibilă on-line tuturor 15 Birouri Vamale și permite efectuarea operațiunilor de devamare. Înainte de implementarea sistemului informațional ASYCUDA WORLD, impozitele și taxele erau plătite separat pentru fiecare birou vamal pentru fiecare tip de plată, prin transferul zilnic la Trezoreria de Stat.

Scorul A

(iii) Frecvența reconcilierii totale a conturilor între calculările de impozite, colectările, înregistrarea penalităților și încasărilor de către Trezorerie.

Reconcilierea între autoritățile fiscale și TS referitor la venituri se efectuează zilnic la nivel central și teritorial (adică Trezoreria de Stat, Oficiul Fiscal Central, Trezoreriile și oficiile fiscale teritoriale) – reconcilierea vizează impozitele colectate. Lunar, reconcilierea se efectuează numai de oficiile fiscale teritoriale, și reconcilierea vizează datele deținute de Oficiul Fiscal Central și Oficiile Fiscale Teritoriale. Această reconciliere se referă la impozitele calculate (estimate), plățile (deja reconciliate cu trezoreria), și restanțele.

Scorul A

	Cerințele minime (metodologia scoring: M1)
PI-15 Eficacitatea colectării plăților la impozite	Scorul D+ (i) Rata colectărilor în ultimul an a fost mai jos de 60% iar suma totală a restanțelor la plata impozitelor este semnificativă (adică mai mult de 2% din colectările anuale totale). Scorul D. (ii) Toate veniturile din impozite se plătesc direct la conturi controlate de Trezorerie sau transferurile la Trezorerie se efectuează zilnic. Scorul A. (iii) Reconcilierea completă a calculărilor de impozite, colectărilor, restanțelor și transferurilor la Trezorerie au loc cel puțin lunar, în termen de o lună de la sfârșitul lunii. Scorul A.

PI-16 Previzibilitatea disponibilității fondurilor pentru angajamentul cheltuielilor

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

Strategia generală de buget se bazează pe nivelul estimat al veniturilor care determină nivelul admisibil de cheltuieli. MF evaluează fluxul lunar de mijloace pentru anul viitor și determină plafoanele lunare de cheltuieli pentru MR și UAT (și transferurile către BAMO și BASS). MR notifică instituțiile sale despre bugetul anual aprobat, și solicită alocațiile lunare de cheltuieli în baza planurilor sale de finanțare. Este puțin probabil că se îndeplinesc cerințele tuturor instituțiilor, dar cu toate acestea ele au posibilitatea să-și planifice fluxul de cheltuieli în timpul anului. MR iau decizii pentru instituțiile sale și transmit datele către MF care le acceptă atât timp cât plafonul general al MR pentru fiecare lună nu este depășit. Plafonul lunar ulterior este introdus în sistemul TS pe fiecare instituție și pe clasificarea economică detaliată. Acestea sunt aplicate rigid și nu pot fi depășite.

Dacă instituțiile solicită schimbări ale plafoanelor stabilite, ele trebuie să obțină permisiunea MR și MF, ceea ce este un proces destul de complicat. TS revede prognozele lunare ale fluxului de mijloace bănești din ianuarie până în octombrie la necesitate, și în noiembrie și decembrie - săptămânal (când tradițional are loc majorarea plăților). Începând cu 2006, TS a introdus prognozele lunare și elaborează metodologia, dar aceasta încă nu s-a transformat într-un sistem bine pus la punct.

Scorul C

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

Procesul descris mai sus oferă executorilor de buget ai MR un plan de cheltuieli la începutul anului fiscal – unul pentru care executorul a oferit toată analiza detaliată. De aceea el este veridic, și pentru un executor de buget bine organizat acesta ar trebui să reprezinte un proces eficient. Când lipsa disponibilității de mijloace bănești este o problemă, ea nu este comunicată Ministerelor de Ramură. Acest fapt va cauza probleme în îndeplinirea planurilor de cheltuieli pentru Ministerul respectiv și va rezulta în reducerea neprevăzută a cheltuielilor și/sau restanțe. Ministerul Educației a raportat că anul 2005 a fost primul an în care concediile profesorilor au fost plătite la timp. Acesta este un indicator al îmbunătățirii prognozei de cheltuieli, care la rândul său sporește veridicitatea sa pentru angajarea cheltuielilor.

Există posibilități în cadrul sistemului trezorerial de a introduce detalii ale contractului ce țin de angajamente. Totuși, aceasta nu permite introducerea datelor cu privire la angajamentele financiare în fiecare lună (lunile) în care se preconizează efectuarea cheltuielilor. TS recunoaște că aceasta este un neajuns serios în ceea ce privește utilitatea informației. Cu toate acestea, dreptul de a încheia contracte se realizează utilizând acest proces. În caz de deficit de mijloace, regulile permit transferarea angajamentelor neplătite pentru bugetul anului următor, și acestea se indică ca restanțe.

Scorul C

Acesta este un domeniu în care SIMF propus vas oferi îmbunătățiri semnificative.

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

Aranjamentele curente permit MF să impună reduceri la plafoanele lunare de mijloace bănești, în cazul unor reduceri serioase de venituri. Prioritatea plăților se decide la nivel central – prioritate având plata salariilor și rambursarea datoriilor. Există indicații clare referitoare la domeniile prioritare. MF planifică să delegheze MR responsabilitatea de a determina modul în care se efectuează reducerile în instituțiile individuale.

TS recunoaște că orice reduceri în plafoanele lunare de mijloace bănești impuse de MF sunt extrem de problematice pentru MR, și a făcut progrese recente considerabile în evitarea reducerilor. În 2005 reducerile nu au fost necesare, reflectând o încredere mai mare în fluxul de mijloace ale TS și o acceptare a prognozelor pesimiste. Într-adevăr, în 2004 și 2005, au avut loc două modificări ale bugetului (bugete suplimentare) pentru a-l ajusta la venituri suplimentare.

Scorul A

GRM abordează foarte rigid și controlat stabilirea și respectarea plafoanelor de alocații/cheltuieli. În termeni de management financiar modern este prea sever și problematic din punct de vedere administrativ.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-16. Previzibilitatea disponibilității mijloacelor pentru efectuarea cheltuielilor	Scorul C+ (i) Se pregătește prognoza fluxului de mijloace bănești pentru anul fiscal, dar acesta nu este (sau este parțial și nefrecvent) ajustat. Scorul C (ii) MDA primesc informații veridice cu una sau două luni înainte. Scorul C (iii) Ajustări semnificative în timpul anului au loc una sau două ori pe an și se efectuează într-o manieră previzibilă și transparentă. Scorul A

PI-17. Înregistrarea și gestionarea soldurilor de mijloace bănești, datorii și garanții

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

GRM/MF utilizează programul DMFAS, care nu includea și datoria internă până în octombrie 2005. Datele cu privire la datoria de stat se raportează zilnic. Există probleme recunoscute cu fluctuația cadrelor și instruirea personalului (în cea mai mare parte din cauza că sectorul privat oferă salarii mai atractive). Respectiv au apărut unele dificultăți de reconciliere, deși nesemnificative. A fost utilizat un program elaborat în “Excel” pentru reconciliere, și acesta nu este ideal. Reconcilierea este rapidă și ajustată în bază zilnică /săptămânală.

Scorul B

Ultima versiune a programului DMFAS (versiunea 5.3) a fost instalată în octombrie 2005, și permite includerea datoriei interne, astfel punând capăt utilizării programului în “Excel”.

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

Gestionarea fluxului de mijloace bănești este efectuată de către TS – utilizând tabele simple de calcul în Excel. Pentru BASS & BAMO situație este diferită, deși transferurile de la bugetul de stat la BASS și BAMO sunt incluse în cheltuieli/venituri extra-bugetului de stat. Pentru BAMO contul de venituri este ținut la BNM și raportat la TS zilnic, dar cheltuielile sunt gestionate de BAMO și raportate la TS lunar. Până în 2005, atât conturile de venituri cât și de cheltuieli ale BASS erau gestionate de BASS, dar începând cu 1 ianuarie 2006, contul de venituri a fost închis și transferat la BNM, și se raportează zilnic la TS, iar contul de cheltuieli se raportează lunar. TS primește informații regulate despre situația datoriilor, rambursările scadente, etc. și asupra granturilor și creditelor donatoare gestionate prin Unitățile de Implementare a Proiectelor. Nu funcționează facilități de overdraft și informația asupra soldurilor de mijloace bănești este primită de TS zilnic de la BNM și de la trei bănci comerciale, inclusiv la nivel de stat, raion, și organele AL. Poșta electronică este utilizată pentru a comunica aceste date.

Scorul C

(iii) Sistemele pentru contractarea împrumuturilor și emiterea garanțiilor.

Cadrul legal existent a fost stabilit în 1996, MF fiind unica autoritate pentru emiterea împrumuturilor și garanțiilor. Există puncte slabe în domeniul garanțiilor și determinarea datoriilor contingente. MF a soluționat aceste puncte slabe cu asistența unui consultant extern și se implementează reforme semnificative. Limitele la datoria de stat (inclusiv cea internă și externă precum și garanțiile la o anumită dată) sunt stabilite de către Legea Anuală a Bugetului.

MF de asemenea a elaborat o lege nouă cu privire la Datoria Publică și aceasta a fost prezentată la Guvern și se așteaptă avizul. Noua lege adoptă standardele “Basel” ale UE și metodologia FMI. Se propune ca datoria tuturor ÎS și SA (51%+ cu capital de stat) să fie de asemenea inclusă, și ca MF să autorizeze aceste

organizații să contracteze datorii.

A fost atribuit scorul B. Acest domeniu pare să fie foarte bine gestionat, cu punctele slabe înțelese și fiind în curs de soluționare. Nu trebuie să existe îngrijorări în viitor dacă se implementează noua legislație.

	Cerințele minime (metoda de scoring M2).
PI-17 Înregistrarea și gestionarea soldurilor de mijloace bănești, datoriilor și garanțiilor.	Scorul B (i). Evidența datoriilor interne și externe este completă, ajustată și reconciliată trimestrial. Datele sunt considerate de standard destul de înalt, dar cu unele probleme de reconciliere. Rapoarte de management și statistice cuprinzătoare (deservirea datoriei, solduri și operațiuni) se produc cel puțin anual. Scorul B (ii). Calcularea și consolidarea soldurilor de mijloace bănești ale guvernului are loc cel puțin lunar, dar sistemul utilizat nu permite consolidarea soldurilor bancare. Scorul C (iii). Contractarea împrumuturilor și emiterea garanțiilor de guvernul central se efectuează în cadrul limitelor datoriei totale și garanțiilor totale, și sunt întotdeauna aprobate de o singură unitate guvernamentală responsabilă. Scorul B

PI-18 Eficacitatea măsurilor de control al salarizării

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

Dosare de personal mai mult de bază decât complete sunt menținute de fiecare MR și instituție. Dosarele trebuie să conțină toate datele relevante, inclusiv formularele inițiale de numire în funcție și o fotografie a angajatului. Evaluarea CPRF nu a găsit dovezi că baza de date a personalului este menținută.

MR principale utilizează programe computerizate de calcul al salariilor. SCR indică că 60-70% din instituții utilizează o evidență computerizată a calculelor salariale, (deși nu au putut indica nivelul de utilizare a pachetelor de programe computerizate specializate pe calculul salariilor), restul utilizând calcule manuale. Fiecare instituție este responsabilă pentru dosarele sale de personal și evidența salarială, cu excepția cazurilor în care primăria gestionează evidența contabilă a instituțiilor primare de educație și ocrotire a sănătății. În cele două MR examinate nu existau legături directe între dosarele de personal și calculele salariale.

Procedura include menținerea în dosarele de personal a tuturor documentelor referitoare la toate schimbările. Totuși, nu a fost posibil de verificat sau de examinat calitatea implementării. Nu există dovezi că calculul salariilor este verificat față de calculele lunii precedente, sau față de dosarele de personal.

Scorul D

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

Au fost efectuate interviuri cu MF și Ministerul Educației. Ambele ministere erau sigure că evidența lor era ajustată la timp. Totuși, nu a fost posibilă examinarea practicilor în toate MR și instituțiile – și cel mai probabil este că MF & ME pot fi cu o performanță mai sus de medie, dată fiind mărimea și importanța acestora, și nu este neapărat ca acestea să fie reprezentative pentru toate ministerele. Nu există motive pentru a suspecta că practicile sunt proaste, dar nu a fost posibil de a verifica un eșantion mai mare, iar scorul C a fost prezentat și coordonat cu MF.

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

Ministerele centrale efectiv au nevoie de aprobarea Guvernului pentru a spori statele de personal. Majoritatea celorlalte state de personal sunt determinate în expresie valorică, e.g. în școli se utilizează raportul între numărul de profesori și numărul de elevi.

Procedurile stabilite pentru menținerea dosarelor de personal și comunicarea schimbărilor în calculele salariale sunt clare, și dacă sunt urmate, trebuie să creeze un lanț de audit. Trebuie totuși de recunoscut, că posibilitatea pentru un control intern adecvat în instituții mici este limitată.

Scorul C.

(iv). Existența controalelor calculului salariului pentru a identifica puncte slabe în măsurile de control și/sau angajați „fantomă”.

Majoritatea angajaților primesc salariile sale direct la conturile sale bancare, ceea ce este bine pentru scopuri de audit. SCR verifică toate calculele salariale când vizitează o instituție (o dată în fiecare doi ani) și se verifică începând cu vizita precedentă. Acestea includ verificarea cu dosarele de personal. Au existat cazuri izolate de angajați „fantomă”. Ministerul Educației a confirmat că un angajat „fantomă” a fost identificat într-o școală primară în luna noiembrie a anului trecut.

SCR, în executarea responsabilităților sale, nu pare să adopte o abordare de audit al sistemelor. O asemenea abordare a calculelor salariale, ca și în alte domenii, ar fi benefică pentru tipul de control pe care îl efectuează.

Scorul B

Nu există facilități centralizate pentru personal sau calcule salariale. Aceste funcții de personal sunt complet decentralizate. Procedurile se bazează total pe integritatea/onestitatea conducătorului instituției și a persoanelor responsabile pentru resurse umane și salarizare. Cu cât mai mare este organizația, cu atât mai mare este domeniul pentru măsuri de control intern. Vizitele SCR de asemenea reprezintă un nivel de audit. Totuși, este extrem de dificil de oferit careva asigurări pentru a fi luate în calcul de scorul indicatorului CPRF. Aranjamentele care există par să fie sigure, și sunt destul de bine implementate în acele puține domenii care au fost examinate. Scorul de D și 2 de C pentru primele trei criterii reflectă această opinie, și nu este posibil de acordat un scor mai înalt. În termeni de îmbunătățiri viitoare, propunerile pentru SIMF includ un modul pilot elaborat local pentru Managementul Resurselor Umane și Salarizare și este esențial ca acesta să fie elaborat în continuare pentru întregul sector public.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-18. Eficacitatea măsurilor de control la calculul saliilor	Scorul D+ (i). Integritatea calculelor salariale este semnificativ subminată de lipsa unei evidențe complete a personalului și bazei de date a angajaților, sau prin lipsa reconcilierii între trei liste. Scorul D. (ii). Au loc rețineri de până la trei luni la prelucrarea schimbărilor în dosarele de personal și calculul salarizării în cazul majorității schimbărilor, ceea ce conduce la ajustări retroactive frecvente. Scorul C. (iii). Există măsuri de control, dar nu sunt adecvate pentru a asigura integritatea deplină a datelor. Scorul C. (iv). Un audit al salarizării, care include toate unitățile guvernului central, se efectuează cel puțin o dată în ultimi trei ani (fie că pe etape fie în calitate de exercițiu unic). Scorul B

PI-19 Concurența, valoarea pentru bani și măsurile de control la achiziții

(i) Dovezi de utilizare a concurenței deschise la acordarea contractelor care depășesc limita valorică stabilită la nivel național pentru achiziții mici (procentajul din numărul contractelor acordate care depășesc limita).

Raportul din 2003 al Băncii Mondiale privind Evaluarea Achizițiilor pe Țară (REAȚ) a raportat că Achiziții din o Singură Sursă (ASS) se întâmplă “mult prea des, deseori cu încălcarea legislației cu privire la achiziții” (p.vii). În 2001, 67% din toate contractele au fost acordate cu utilizarea ASS.

Motivele pentru utilizarea frecventă a ASS oferite de REAȚ includ:

- Lipsa cunoștințelor în rândurile angajaților agenției de achiziții a legislației cu privire la achiziții;
- Diferite forme de influență asupra procesului de achiziții din partea Guvernului central sau autorităților locale care încurajează ASS de la o companie locală concretă;
- Concentrare pe piață limitată – număr limitat de furnizori (monopoluri);
- Probleme cu executarea bugetului de stat la etapa pregătirii diagnosticului – deficit cronic de mijloace care forțează agențiile de achiziție să rețină achizițiile până la sfârșitul anului fiscal ceea ce îi forțează să aleagă cea mai rapidă metodă de achiziții posibilă.

Conform datelor oferite de Agenția pentru Rezerve Materiale, Achiziții Publice și Ajutoare Umanitare –

Agencia de Achiziții (AA), achizițiile publice totale în 2005 au constituit 3,202 milioane lei din care 57% din contracte după valoarea contractelor și 22% după numărul de contracte au fost achiziționate prin procedura de tender deschis¹⁵. Principala cauză pentru reducere ASS este că AA a favorizat mai puțin acordarea permisiunii pentru achiziții din o singură sursă decât anterior.

Procedura de Achiziții – 2005¹⁶

Procedura de achiziții	Nr. de contracte	Cota	Lei (milioane)	Cota
Tender competitiv deschis	5,244	22%	1,816	57%
Ofertă de prețuri	16,205	69%	1,050	33%
Singura Sursă	1,871	8%	355	10%
Total	23,320	100%	3,202	100%

Sursa: Agenția Rezerve Materiale, Achiziții Publice și Ajutoare Umanitare

Legea cere crearea grupurilor de lucru pentru achiziții și prezentarea rezultatelor la AA în termen de 5 zile de la încheierea contractului. Documentația prezentată la AA trebuie să fie în format standard. Echipa de evaluare nu a avut timp pentru verificarea datelor ce stau la bază.

Scorul C.

(ii) Gradul de justificare a utilizării metodelor de achiziții mai puțin competitive

Justificarea pentru utilizarea metodelor de achiziție mai puțin competitive se face conform unor cerințe de reglementare clare¹⁷. Totuși informația adunată în timpul interviurilor a indicat o lipsă generală de cunoaștere a principalelor schimbări ale legislației Moldovei cu privire la achiziții. După cum notează ERF a DFID “aparent toate problemele majore reies din faptul că unitățile de achiziții nu aplică consecutiv legea, și acest fapt se atribuie lipsei de cunoștințe și supravegherii insuficiente în formă de control intern”.¹⁸

La acest indicator a fost atribuit scorul C.

(iii) Existența și funcționarea unui mecanism de contestare a achizițiilor

Prevederile legale referitoare la contestări sunt în general clare și prevăd o supraveghere din partea AA. Există îngrijorări mai generale referitoare la conflictul de interes în activități – în special rolul în procurarea resurselor materiale pentru Guvern. AA duce lipsă de personal în comparație cu agențiile echivalente în alte țări, ceea ce probabil va reduce eficacitatea atât ca instituție de supraveghere cât și ca constituire a capacităților. Date fiind aranjamentele instituționale prezente, a fost acordat scorul B.

În prezent este elaborat un nou proiect de Lege cu privire la Achiziții (cu susținerea consultantilor finanțați de Banca Mondială) pentru a o aduce în concordanță cu cele mai bune practici internaționale. Principalele probleme care sunt în discuție sunt stabilirea AA în calitate de organ de supraveghere separat constituit și modernizarea termenilor utilizați de legea prezentă. Se elaborează de asemenea documente standarde de prezentare a ofertelor.

	Cerințele minime (metoda de scoring M2).
PI-19 Concurența, valoarea pentru bani și măsurile de control în achiziții.	Scorul C+ (i). Există date exacte asupra metodelor utilizate de acordare a contractelor publice și indică că mai mult de 50% dar mai puțin de 75% din contracte mai mari decât limita stabilită sunt acordate în baza tenderului deschis, dar date pot fi inexacte. Scorul C. (ii). Justificarea utilizării metodelor mai puțin competitive lipsește sau este slabă. Scorul C. (iii). Procesul (definit de legislație) pentru prezentarea și soluționarea contestărilor față de procesul de achiziții este operativ, dar nu oferă posibilitate de a referi contestarea la o autoritate externă de nivel mai înalt. Scorul B.

¹⁵ Conform articolului 23 al legii cu privire la achiziții, suma maximă a contractelor pentru Oferte de Prețuri (minimum 3 oferte) este: pentru bunuri și servicii – 1.000.000 lei. Aceasta este mărimea minimă a contractelor pentru tender competitiv deschis.

¹⁶ Aceste date exclud monopolurile naturale așa ca gazele naturale, electricitatea și liniile telefonice terestre.

¹⁷ Articolul 24 al Legii cu privire la Achiziții.

¹⁸ DFID ERF p 46.

PI-20 Eficacitatea măsurilor de control intern pentru cheltuieli ne-salariale

(i) Eficacitatea măsurilor de control în efectuarea cheltuielilor.

GRM operează un sistem rigid de control în privința cheltuielilor (descrie în PI-16, paragraful (i)). Dacă apare necesitatea în timpul anului pentru operarea modificărilor, instituția are nevoie de aprobarea MR și MF pentru schimbarea plafoanelor lunare de cheltuieli (ceea ce nu implică majorarea bugetului total). Dacă se solicită creșterea bugetului total, MR trimite propunerea la MF iar MF adună aceste cereri și expediază proiectul modificării bugetului la Guvern – aceste proceduri de aprobare sunt complicate administrativ și durează timp.

Datele cu privire la angajamente. Sistemele trezoreriei au capacitatea de a reține detaliile contractelor, și instituțiile prezintă toată informația contractuală la Trezoreria Teritorială pentru introducerea datelor. Totuși, nu este posibil de a introduce angajamentele de cheltuieli detaliate care apar în fiecare lună. În termeni de management financiar acest fapt este un punct slab major. El de asemenea reprezintă un punct slab major în cadrul acestui indicator pentru că, potențial, limita de cheltuieli în luna următoare ar putea fi depășită odată ce introducerea detaliilor contractuale nu va indica poziția reală. Totuși, TS nu va permite depășirea plafoanelor lunare de cheltuieli, astfel instituția în cauză fiind impusă să facă ajustări la alte domenii de cheltuieli pentru a rezolva aceste probleme.

Luând în considerare riscurile care există, a fost acordat scorul B.

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

Regulile/procedurile de control intern care există sunt cuprinzătoare, și în absența unui SIMF eficient, trebuie considerate drept relevante. Rigiditatea limitelor lunare de cheltuieli și procesul complicat manual de solicitare a aprobării modificărilor, sunt două domenii principale în care controlul este excesiv. Angajații Centrului de Combatere a Crimelor Economice și Corupției (CCCEC) urmăresc investigațiile. Aceasta poate de asemenea ajuta la înțelegerea regulilor interne, deși nu pe bază sistemică. Aceștia țin seminare la care explică scopul și rezultatul investigațiilor. Important că se încearcă evidențierea de asemenea a punctelor și/sau proceselor de implementare slabe identificate în cadrul instituției. Aceste seminare sunt, în opinia lor, foarte populare, și ei au efectuat circa 30 în anul 2005. Echipa de Evaluare CPRF nu vede motive de ce regulile/măsurile de control intern să nu fie înțelese, dar nu a avut timp să verifice acest aspect.

Scorul B

Odată ce va fi introdus sistemul propus de SIMF a Guvernului, ar trebui să fie posibilă înlăturarea tuturor măsurilor excesive de control. SIMF trebuie să permită o abordare cu mult mai flexibilă, fără subminarea controlului general al MF asupra bugetului și fluxului de mijloace bănești.

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

SCR vizitează fiecare instituție și municipalitate odată în doi ani. Vizitele sunt concentrate la asigurarea respectării legislației, și majoritatea măsurilor/regulilor de control intern sunt prevăzute de legislație. Dacă angajații SCR identifică încălcări serioase, aceștia informează autoritățile de rigoare. Aici se includ notificarea MR, Procuraturii, CCCEC, etc. Pentru toate încălcările identificate, instituția este notificată oficial și ulterior trebuie să prezinte un răspuns în scris la SCR. Toate problemele sunt urmărite și în cadrul vizitelor următoare.

SCR are dreptul să impună amenzi funcționarilor publici individual pentru nerespectarea procedurilor. În 2004, au fost impuse 621 amenzi și colectați 190,000 Lei. Această modalitate trebuie să acționeze drept măsură de combatere a administrării incorecte și a încălcărilor. Tipurile de probleme identificate de SCR nu sugerează existența larg răspândită a proastei administrări și a încălcărilor – multe probleme sunt de natură minoră.

Verificarea gradului de respectare în teren s-a bazat pe informația de la agențiile de inspecție.

Date fiind dificultățile fiscale suportate în anii recenti, nu este surprinzător faptul că GRM a adoptat abordarea controlului foarte strict asupra mijloacelor bănești, și este de admirat pentru păstrarea poziției atât de

sigure și constante în controlul asupra cheltuielilor. Există de asemenea dovezi a dorinței MF de a progresa, și adopta metode mai flexibile și eficace de control bugetar. Elaborarea SIMF este necesară pentru a înlătura multe procese curente ineficiente și pentru a oferi executorilor de buget instrumentele de management financiar de care aceștia au nevoie. Scorul în cadrul acestui indicator specific este rezonabil, dar GRM trebuie să tindă la obținerea unui scor mai înalt – și să ofere informații de înaltă calitate în domeniul managementului financiar.

Scorul C

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-20. Eficacitatea măsurilor de control intern al cheltuielilor ne-salariale	Scorul C+ (i). Există măsuri de control a angajamentelor care limitează efectiv cheltuielile la disponibilitățile reale de mijloace și alocările aprobate din buget pentru majoritatea cheltuielilor cu unele domenii minore de excepție. Scorul B. (ii). Alte reguli și proceduri de control intern încorporează un set cuprinzător de măsuri de control, care sunt bine înțelese, dar în unele domenii pot fi excesive (e.g. prin dublarea aprobării) și duc la ineficiențe în utilizarea personalului și rețineri ne-necesare. Scorul B. (iii). Regulile sunt respectate în majoritatea semnificativă a tranzacțiilor, dar utilizarea procedurilor simplificate/de urgență în situații nejustificate trezește îngrijorări importante. Scorul C.

PI- 21 – Eficacitatea Auditului Intern

(i) Domeniul și calitatea funcției de audit intern

Unități mici de audit intern au fost create în cadrul MF, Serviciului Fiscal de Stat, Vamă, și Casa Națională de Asigurări Sociale, toate din care sunt la o etapă timpurie de dezvoltare. Nu au avut loc evaluări ex-ante ale cadrului de control al ministerelor și altor agenții guvernamentale, ceea ce are un rol esențial în funcția modernă de audit intern. SCR efectuează verificări ex-post și controale ale respectării executării bugetului. Unele activități limitate asupra sistemelor sunt efectuate de către SCR și CCCEC (vezi PI-20 de mai sus).

Scorul C

În martie 2005 UE și Republica Moldova au ratificat Planul de Acțiuni pentru susținerea unui șir larg de activități prioritare necesare pentru integrarea de mai departe a Moldovei în structurile economice și sociale Europene. În Planul de Acțiuni se include angajamentul¹⁹:-

- De a dezvolta o strategie și politică pentru sistemul public de control financiar intern (responsabilitatea managerială și auditul intern);
- De a stabili un cadru legal pentru controlul intern financiar public;
- De a armoniza practicile treptat cu standardele și metodologiile internațional acceptate (IFAC, IIA, OIISA) precum și cu cele mai bune practici ale UE pentru controlul și auditul veniturilor, cheltuielilor, activelor și datoriilor publice.

SCR a primit sarcina de a conduce introducerea unui sistem modern de control intern și audit intern în sectorul public și, cu suportul comunității donatorilor, în prezent elaborează o strategie pe termen mediu cu activități de elaborare a bazei legislative și normative, dezvoltarea metodologiilor și constituirea capacităților.

(ii) Frecvența și distribuția rapoartelor

SCR este obligată să viziteze toate unitățile bugetare cel puțin odată în fiecare doi ani. Activitățile de control includ întreaga perioadă începând cu vizita anterioară. În afară de vizitele obișnuite, SCR de asemenea efectuează activități de control la solicitarea agențiilor de aplicare a legii. La sfârșitul vizitei SCR emite o scrisoare care descrie neajunsurile și încălcările identificate împreună cu termenul de înlăturare a acestora. Scrisorile sunt prezentate unității de buget și organului superior al acesteia (e.g. MR sau autoritățile municipale). Nu se prezintă rapoarte asupra încălcării legislației către Curtea de Conturi. Dată fiind lipsa interacțiunii cu Curtea de Conturi, a fost alocat scorul C la acest indicator.

¹⁹ Planul de acțiuni UE/Moldova par. 42

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

Activitatea SCR se concentrează asupra respectării legislației existente care în multe cazuri necesită soluționare de către organele de reglementare sau judecată. Acțiunile în baza constatărilor SCR sunt prompte și cuprinzătoare. SCR monitorizează răspunsurile atent și în timpul misiunii a oferit date statistice despre lucrul efectuat în 2004.

Deși acest aspect necesită atribuirea unui scor A (la timp și complet în contextul sistemului existent), date fiind cerințele scoringului, Echipa de Evaluare notează că acțiunile managementului în baza constatărilor auditului intern vor deveni mai complexe odată ce Moldova va începe elaborarea unei funcții decentralizate moderne de audit intern. Acest fapt va necesita soluționarea unor probleme mai largi, așa ca îmbunătățirea mediului general al controlului intern și concentrarea asupra punctelor slabe sistemice.

Abordarea curentă a controlului financiar este similară altor țări ale CSI. Implementarea Planului de Acțiuni UE/Guvern oferă stimulente pentru a reforma instituțiile și funcțiile auditului intern în termen mediu.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-21. Eficacitatea Auditului Intern	Scorul C+ (i). Funcția este operațională pentru cel puțin cele mai importante instituții centrale și efectuează unele examinări de sisteme (cel puțin 20% din timpul angajaților) dar poate să nu întrunească standardele profesionale recunoscute. Scorul C. (ii). Rapoartele sunt emise regulat în cazul majorității unităților guvernamentale, dar pot să nu fie prezentate ministerului finanțelor și SAI. Scorul C. (iii). Acțiunile din partea conducerii asupra constatărilor auditului intern sunt prompte și cuprinzătoare în toate unitățile guvernului. Scorul A.

3.5. Contabilitatea, înregistrări și raportarea

PI-22. Promptitudinea și regularitatea reconcilierii conturilor

(i) Regularitatea reconcilierilor bancare

TS este organizată în jurul Conturilor Trezoreriale menținute de BNM, la care sunt înregistrate majoritatea veniturilor și cheltuielilor Guvernului central. Există, totuși, conturi separate pentru BASS și BAMO, precum și diferite conturi în valută străină, și aceste conturi valutare sunt ținute la BNM. Conturile Trezoreriilor Teritoriale sunt ținute la băncile comerciale – din cauza că BNM nu are o rețea de filiale în regiuni. Toate tranzacțiile trezoreriei sunt reconciliate cu înregistrările bancare. Verificările regulate ale procedurilor interne sunt întreprinse la TS. Reconcilierea datelor este inclusă specific în Raportul Anual asupra Executării Bugetului prezentat Parlamentului. Totuși, FMI mai are unele îngrijorări referitoare la funcționarea corectă a Conturilor Trezoreriale, și discuțiile referitoare la introducerea contului trezorerial unic continuă.

Scorul B

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

În prezent în cadrul operațiunilor trezoreriale nu există conturi de tranzit deschise.

Există proceduri bine documentate pentru plățile efectuate în avans și nu există semnale de existență a unor probleme. Plățile în avans sunt tratate de trezorerie drept cheltuieli (folosind metoda de casă) în baza prevederilor contractuale, și sunt monitorizate lunar. Cheltuielile de deplasare sunt raportate în termen de 5 zile de la întoarcere din călătorie. Avansurile pentru construcții se limitează la 30% fără limită de termen și toate celelalte avansuri nu sunt supuse limitelor de sumă sau procentaj, dar au limită de termen de 30 zile. În cadrul Evaluării CPRF, nu a fost posibilă verificarea gradului respectării procedurilor, dar nu sunt îngrijorări evidente, datorită sistemului lunar de raportare asupra executării bugetului.

Scorul A.

	Cerințele minime (metoda de scoring M2).
PI-22. Promptitudinea și regularitatea reconcilierii conturilor	Scorul B+ (i). Reconcilierea cu banca pentru toate conturile bancare gestionate de trezorerie are loc cel puțin lunar, de obicei în termen de 4 săptămâni de la sfârșitul lunii. Scorul B. (ii). 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 raportate la perioadele următoare. Scorul A

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

(i) Colectarea și prelucrarea informației care confirmă resursele care au fost real primite (în numerar sau natură) de către cele mai obișnuite unități de prestare a serviciilor (în cea mai mare parte concentrate în școlile primare și clinicile primare de sănătate) în comparație cu resursele totale puse la dispoziția sectorului (sectoarelor), indiferent de nivelul administrației responsabile de funcționarea și finanțarea acestor unități.

Departamentul pentru Atragerea și Coordonarea Asistenței Tehnice Străine al ME estimează că GRM primește aproximativ 170m Lei în formă de asistență care poate fi descrisă drept asistență în natură, și acestea sunt ținute la evidență de fiecare instituție în parte. Din aceasta, circa 50% este estimată ca fiind în formă de produse alimentare. Există proceduri specificate pentru acceptarea a asemenea ajutoare și distribuirea lor. Aceste proceduri includ o Comisie Centrală și Comisii la nivel de raion și sat. 170m Lei reprezintă circa 0.002% din bugetul GRM pentru 2006 – și este nesemnificativ. Din păcate acestea au fost singurele date despre asistența „în natură” care au putut fi identificate.

Trezoreriile Teritoriale emit extrase zilnice (care includ atât veniturile cât și cheltuielile) instituțiilor individuale – pentru a le permite efectuarea înregistrărilor contabile. Există un Pachet de Programe de Evidență Contabilă în Instituțiile Publice, dar gradul utilizării acestuia de către instituții nu este cunoscut. Multe instituții utilizează sisteme elaborate desinestătător sau țin evidența manual. Totuși, școlile primare și clinicile medicale primare se bazează pe primăria locală pentru servicii de contabilitate. Deaceia, nu a fost posibil de verificat comunicarea datelor contabile instituțiilor individuale. Alocarea bugetului școlar unei școli individuale depinde de formulă (în baza numărului de elevi), deși calculul este diferit în fiecare raion. Teoretic, nu trebuie să prezinte o problemă pentru Directorul școlii să verifice dacă școala a primit alocarea corectă; discuțiile la nivel raional indică că bugetele instituțiilor sunt puse la dispoziția audienței respective. Este evident din Studiul de Urmărire a Cheltuielilor Publice efectuat de Banca Mondială că există multe dificultăți în asigurarea menținerii resurselor pentru educație la un nivel realist și în obținerea de către școli a resurselor adecvate. Aceste dificultăți sunt în afara domeniului PI.

Procesele în Trezoreriile Teritoriale asigură că atât datele evidenței contabile locale cât și centrale sunt reconciliate. Primăriile trebuie de asemenea să fie capabile să producă desinestătător rapoarte financiare pentru școlile primare, iar TS are capacitatea de a produce rapoarte pentru instituții individuale.

Studiul de Urmărire s-a concentrat asupra școlilor primare. Acesta a indicat că capacitatea de a identifica resursele alocate școlilor primare și utilizate de acestea există, de aceea a fost acordat scorul B.

SIMF, când va fi introdus, va oferi unităților primare un serviciul informațional cu mult mai bun, ar trebui să reducă sarcina administrativă și să permită conducătorilor verificarea corectitudinii sumelor de mijloace primite.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-23. Disponibilitatea informației asupra resurselor primite de către unitățile de prestare a serviciilor	Scorul B (i). Colectările regulate de date sau sistemele de evidență contabilă oferă informații sigure asupra tuturor resurselor primite în bani sau natură de către școlile și clinicile primare de sănătate din cea mai mare parte a țării, informația fiind inclusă în rapoarte cel puțin anual; SAU studiile speciale efectuate în ultimii trei ani au demonstrat nivelul resurselor primite în bani sau natura de către școlile și clinicile primare de sănătate în majoritatea părților țării (inclusiv prin eșantionare reprezentativă).

PI 24. Calitatea și oportunitatea rapoartelor asupra bugetului formulate în timpul anului

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

Sistemul TS poate produce rapoarte exacte care compară veniturile/cheltuielile reale cu bugetele aprobate. Rapoartele sunt distribuite de către TS către instituțiile individuale în bază lunară, divizate după clasificarea bugetară. Sistemele, după standarde moderne, nu sunt flexibile, ceea ce este un punct slab care probabil a condus la faptul că ERFȚ (2003) a indicat că “raportarea asupra executării bugetului este un domeniu care necesită îmbunătățiri”. Trezoreriile Teritoriale prezintă instituțiilor sale extrase zilnice care descriu tranzacțiile procesate (cheltuielile și veniturile) astfel încât instituțiile să fie capabile să-și ajusteze evidența contabilă. Ele de asemenea prezintă extrase lunare fiecărei instituții – care astfel își pot reconcilia datele cu propria evidență. Aranjamentele sunt bune, și deși implementarea lor nu a putut fi verificată, se consideră că ne putem baza pe datele ținute de Sistemele Trezoreriei.

Aceste sisteme, totuși, nu au capacitatea de a ține date cu privire la angajamentele financiare, deși conțin detalii cu privire la toate contractele încheiate. Suntem informați că instituțiile individuale mențin informații cu privire la angajamentele pe care și le-au asumat și raportează la MF lunar până la data de 15 a lunii următoare. Trezoreria de stat produce un raport lunar de executare a bugetului public național în baza Raportului de Executare a Bugetului de Stat și a rapoartelor de executare a bugetului pe care le primește de la BASS, BAMO și UAT. Totuși, TS nu este responsabilă pentru producerea tuturor rapoartelor despre executarea bugetului, ceea ce constituie un punct slab. Ea nu acoperă BASS și BAMO – calitatea sistemelor care funcționează în aceste organe nu a fost examinată. În final, din cauza faptului că datele cu privire la angajamentele financiare nu sunt capturate în Sistemele Trezoreriei, a fost acordat scorul C.

Noul program SIMF va deveni operațional în 2010, și aceasta va soluționa punctele slabe inerente din sistemul de programe curente ale Trezoreriei. În particular el va permite introducerea evidenței angajamentelor – dacă se va dori de către GRM.

(ii) Oportunitatea emiterii rapoartelor

TS produce rapoarte lunare și trimestriale, de obicei în termen de 3 săptămâni de la sfârșitul perioadei de raportare. Instituțiile locale sunt responsabile de menținerea propriilor evidențe financiare și multe din ele utilizează propriile programe de evidență contabilă, deși multe încă se bazează pe evidență manuală. Datele primite de la Trezoreriile Teritoriale trebuie să asigure faptul că au fost reconciliate cu TS. Instituțiile deci, pot produce propriile rapoarte.

Scorul A

SIMF va aduce îmbunătățiri semnificative la capacitățile de producere a unor rapoarte la timp. În dependență de aranjamentele de comunicare care vor fi stabilite, există de asemenea posibilitatea unui acces on-line pentru mai mulți executori de buget.

(iii) Calitatea informației

Procedurile existente oferă o siguranță că datele financiare produse sunt veridice. Procedurile de reconciliere existente sunt sigure și trebuie să asigure că totalurile cheltuielilor sunt înregistrate corect. Totuși, nu a ținut de domeniul raportului de a examina procedurile existente de introducere a datelor – pentru a verifica dacă există puncte slabe care ar putea influența asupra calității atribuirii clasificării bugetare a datelor introduse.

Scorul A

SIMF din nou va aduce mai multe avantaje în ceea ce privește calitatea datelor introduse.

Introducerea evidenței angajamentelor ar prezenta o complicație semnificativă a proceselor financiare și astfel poate fi de utilitate dubioasă pentru GRM. Cerința metodologiei de scoring de a include angajamentele înseamnă că se acordă un scor mai mic decât ar putea fi acordat pentru calitatea și promptitudinea existente.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-24. Calitatea și oportunitatea rapoartelor privind executarea bugetului în timpul anului	Scorul C+ (i). Compararea bugetului este posibilă numai pentru principalele capitole administrative. Cheltuielile sunt introduse numai la angajarea acestora ori numai la etapa de efectuare a plății (nu la ambele). Scorul C. (ii). Rapoartele sunt pregătite trimestrial sau mai frecvent, și emise în termen de 4 săptămâni de la sfârșitul perioadei. Scorul A. (iii). Nu există îngrijorări semnificative referitoare la calitatea datelor. Scorul A.

PI 25. Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale.

(i). Complexitatea Rapoartelor Financiare.

Se produce un raport anual cu privire la executarea bugetului care descrie adecvat situația executării. Rapoarte separate referitoare la executare se produc pentru BAMO și BASS, și acestea sunt consolidate într-un raport care include bugetul de stat, BASS, BAMO și UAT. Acest document este Raportul cu privire la Executarea Bugetului Public Național. Totuși, rapoartele de executare nu sunt la fel ca și rapoartele anuale financiare, deoarece nu se includ detalii cu privire la activele/datoriile financiare, nici informații asupra riscurilor fiscale sau obligațiilor potențiale/contingente. Un volum separat include informații/analize financiare care acompaniază raportul de executare a bugetului. Există rapoarte care analizează și examinează eficacitatea cheltuielilor publice efectuate de MR și constituie o parte pilot a bugetării pe programe. Mai există 11 volume care includ principalele elemente ale unui raport financiar. Suplimentar, MF produce informații pentru Tabele Anuarului Statistic GFS.

Este clar din cele de mai sus că careva informații asupra poziției financiare este disponibilă și ar putea fi inclusă în raportul de executare a bugetului. GRM ar trebui să examineze posibilitatea de includere a acestei informații la sfârșitul anului 2006, și această omitere reduce scorul potențial la C.

GRM trebuie să fie capabil să producă rapoarte financiare consolidate, bilanțuri contabile cu sens și rapoarte care să analizeze eficacitatea și eficiența, la momentul în care SIMF propus devine operațional.

(ii). Oportunitatea prezentării Rapoartelor Financiare.

Raportul CC prezentat la Parlament în iunie este un audit al respectării executării bugetului cu unele elemente ale auditului performanței. Scorul A.

(iii). Standardele de contabilitate utilizate.

Rapoartele financiare produse de Guvern toate par să satisfacă standardele internaționale. În termeni de executare a bugetului, trebuie de notat că pregătirea și executarea bugetului sunt înregistrate de TS în baza metodei de casă, în timp ce instituțiile înregistrează cheltuielile sale în baza metodei de casă modificată. Totuși, Guvernul nu dezvăluie specific politica sa contabilă, ci face referință la instrucțiunile MF pentru pregătirea rapoartelor. Fiecare MR produce note explicative la rapoartele sale financiare. Scorul C.

Nu se prezintă rapoarte financiare consolidate, doar rapoarte de executare a bugetului – deși acesta sunt privite drept complete și corecte. Dat fiind sistemele financiare existente, este greu pentru Guvern de a atinge standarde mai înalte în acest domeniu. Respectarea IPSAS după metoda de casă este unul din scopurile declarate ale elaborării SIMF.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-25. Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale.	Scorul C+ (i). Se pregătește anual un raport consolidat al Guvernului. Informațiile asupra veniturilor, cheltuielilor și conturilor bancare nu sunt întotdeauna complete, dar omiterile nu sunt semnificative. Scorul C. (ii). Rapoartele sunt prezentate auditului extern în termen de 6 luni de la sfârșitul anului fiscal. Scorul A. (iii). Rapoartele se prezintă în formă consistentă de la o perioadă la alta, cu unele mențiuni asupra standardelor de contabilitate aplicate. Scorul C.

3.6. Examinarea externă și auditul

PI-26: Domeniul, natura și urmărirea recomandărilor auditului extern

(i) Domeniul/natura auditului efectuat (incl. aderarea la standardele de audit)

Mandatul Curții de Conturi (CC) este foarte larg. Ea are dreptul să efectueze auditul oricărei instituții publice inclusiv a fondurilor extra-bugetare. ERF a DFID notează că “din 2001 nu există obligații prin lege de a efectua auditul ÎS” ceea ce nu corespunde Ghidului OIISA sau Principiilor de Audit.

Conform datelor oferite de CC, în 2004 a fost atins un grad de acoperire cu controale de 57.5% din total cheltuielile unităților guvernului central și a 100% din venituri.²⁰

Efectuarea controlului de către Curtea de Conturi 2004

	Total	Suma verificată în cadrul controalelor (milioane lei)	Procentaj
Venituri			
Bugetul consolidat (de stat + teritorial-admin.)	7480.8	7480.8	100%
Asigurări sociale de stat	2734.4	2734.4	100%
Asigurări medicale (9 luni al 2004)	727.8	727.8	100%
Total	10943.0	10943.0	100%
Cheltuieli			
Bugetul de stat	4255.1	2768.6	65.0%
Bugetele teritorial-admin.	2788.6	1532.5	55.0%
Asigurări sociale de stat	2327.7	1186.2	54.6%
Asigurări de medicină	674.3	287.5	42.6%
Total	10045.7	5774.8	57.5%

Sursa: Curtea de Conturi.

Conform studiilor diagnostice precedente, auditul în mod predominant include testarea la nivel de tranzacții și lacunele în detalii ale tranzacțiilor individuale. La fel ca și alte țări ale fostei Uniuni Sovietice, accentul în prezent este pus pe control, și nu pe audit. În general CC pare să efectueze funcția sa de verificare a respectării normelor destul de efectiv. Studiile diagnostice precedente de asemenea au notat puncte slabe în metodologia de audit deși CC a introdus o serie de manuale și ghiduri interne, în special de la publicarea ERF a Băncii Mondiale. Au fost introduse concepte moderne de audit în modificările la Legea din 2005. Luând în vedere domeniul curent și natura auditului extern, scorul C este acel potrivit pentru acest aspect al indicatorului.

(ii) Oportunitatea prezentării rapoartelor de audit legislativului

Rapoartele CC sunt finalizate după consultații cu oficialitățile unității supuse auditului în cadrul unei sesiuni oficiale a Curții. Toți membrii CC, împreună cu oficialitățile unității supuse auditului și alte persoane interesate sunt prezenți la discuție. Conform informației de la Curte, sesiunile nu sunt publicate dar sunt deschise pentru public și mass-media. În practică audierile individuale tind să nu fie observate în afara instituțiilor implicate. Deși textul deplin al rapoartelor CC nu este publicat, deciziile bazate pe rapoarte sunt publicate în Monitorul Oficial în termen de zece zile de la data adoptării, iar în cazuri de contestare – după emiterea deciziei finale de către CC. Conform CC, deciziile Curții sunt luate în scurt timp după finalizarea lucrului în teren deși au fost unele rețineri în 2005 datorită schimbărilor în membrii Curții.

Conform Legii²¹, Președintele Curții de Conturi prezintă raportul anual asupra gestionării bugetului de stat Parlamentului până la 15 iulie în cadrul unei ședințe speciale a Parlamentului. Raportul este ulterior publicat în Monitorul Oficial. Suplimentar, Legea prevede că CC prezintă copii ale rapoartelor comisiilor Par-

²⁰ În evaluarea acestei dimensiuni, trebuie de notat că CC trebuie să efectueze auditul tuturor unităților o dată în fiecare doi ani și ca acest audit să acopere toată perioada de doi ani.

²¹ Art. 3

lamentare bazate pe relevanța acestora pentru lucrul comisiilor.²² Activități suplimentare de control pot fi solicitate de către fracțiunile Parlamentare, fără o decizie a Parlamentului, dar acestea sunt limitate la o activitate pe trimestru²³. Studiile diagnostice precedente au accentuat că cerința ca CC să acționeze conform acestor solicitări reduce independența ei și adaugă un volum semnificativ de imprevizibilitate activității sale. Schimbările recente ale Legii au avut drept scop să reducă volumul acestor controale neplanificate/ad-hoc în același timp menținând influența fracțiunilor Parlamentare.

Deoarece CC prezintă raportul anual Parlamentului către 15 iulie, aceasta corespunde scorului B.

(iii) Dovezi de urmare a recomandărilor auditului

Rapoartele CC sunt finalizate după consultarea cu instituția supusă controlului de audit, într-o sesiune publică în oficiul CC, la care sunt prezenți toți membrii CC și reprezentanții instituției. Analizele diagnostice precedente au comentat drepturile excesive de impunere ale Curții de Conturi. Art 27 (10) al Legii prevede că “deciziile Curții de Conturi sunt obligatorii și executorii pentru toate autoritățile administrației publice”.

Scorul A

Implementarea Planului de Acțiuni Moldova/UE prezintă stimul pentru reformă. Președintele nou aprobat și echipa de conducere de asemenea par să fie concentrați asupra dezvoltării CC într-o organizație care să corespundă celor mai bune practici internaționale.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-26. Domeniul, natura și urmărirea auditului extern.	Scorul C+ (i). Anual sunt supuse auditului unități ale guvernului central care reprezintă cel puțin 50% din totalul de cheltuieli. Auditul include predominant testarea la nivel de tranzacții, dar rapoartele identifică probleme semnificative. Standardele de audit pot fi descrise doar într-o măsură limitată. Scorul C. (ii). Rapoartele de audit sunt prezentate legislativului în termen mai mare de 12 luni de la sfârșitul perioadei de raportare (pentru auditul rapoartelor financiare – de la primirea lor de către auditori). Scorul B. (iii). Există dovezi clare ale urmăririi efective și oportune a recomandărilor auditului. Scorul A.

PI-27: Examinarea de către legislativ a legii bugetului anual

(i). Domeniul de examinare de către legislativ

Proгноzele bugetului de stat și presupunerile macroeconomice ce stau la baza acestuia sunt prezentate clar în proiectul bugetului anual prezentat la Parlament. CCTM este de asemenea prezentat la Parlament în anul bugetar și este de o calitate admirabilă în ceea ce privește prezentarea unei analize detaliate și complete a finanțelor de stat.

Scorul B

(ii). Gradul în care procedurile legislativului sunt bine definite și respectate

Parlamentul a instituit diferite comisii Parlamentare, din care Comisia pentru Politica Economică, Buget și Finanțe are responsabilitatea primară pentru prezentarea bugetului. Proceduri de lectură a bugetului sunt bine stabilite în lege și graficul acestor proceduri este respectat.

Scorul B

(iii). Suficiența timpului pentru legislativ de a prezenta un răspuns la propunerea de buget și la estimările detaliate și, unde este necesar, pentru a prezenta propuneri asupra agregatelor macro-fiscale înainte de ciclul de pregătire a bugetului.

Guvernul prezintă Proiectul Legii Bugetului la Parlament la 1 octombrie. Bugetul de Stat este aprobat de Parlament până la 5 decembrie după trei lecturi și în general aceasta se respectă.

²² Art. 6 (2). În cadrul întâlnirii cu Președintele Comisiei pentru Economie și Finanțe a fost confirmat că Parlamentul poate discuta sau poate să nu discute rapoartele COA.

²³ Art. 11 (4)

Scorul A

(iv). Reguli referitoare la modificările bugetului în timpul anului fără aprobarea ex-ante de către legislativ.

Sistemul bugetar prevede reguli clare și transparente pentru modificarea în timpul anului a bugetului de către executiv. Modificările în cadrul plafonului general al unității de buget necesită acordul MR și MF. Mărirea totalului cheltuielilor din buget trebuie să fie aprobată prin intermediul Guvernului și Parlamentului.

Scorul B

Procedurile existente sunt bine definite și respectate.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-27. Examinarea de către legislativ a legii bugetului anual.	Scorul B+ (i) Examinarea de către legislativ include politicile și agregatele fiscale pentru anul următor precum și estimările detaliate ale cheltuielilor și veniturilor. Scorul B. (ii) Există proceduri simple pentru examinarea de către legislativ a bugetului, care sunt respectate. Scorul B. (iii) Legislativul are cel puțin două luni pentru a examina propunerile de buget. Scorul A. (iv) Există reguli clare pentru modificarea în timpul anului a bugetului de către executiv, care sunt de obicei respectate, dar acestea permit realocări. Scorul B.

PI-28: Examinarea de către legislativ a raportului de audit extern

(i) Oportunitatea examinării rapoartelor de audit de către legislativ

Conform Legii, Președintele CC prezintă un raport sumar asupra gestionării bugetului de stat către Parlament până la 15 iulie într-o ședință specială a Parlamentului. Legea de asemenea cere ca CC să prezinte rezultatele verificărilor ad-hoc solicitate de fracțiunile Parlamentare în termen de 60 zile de la primirea solicitării. Alte chestiuni în afara activităților de control efectuate de Curte nu sunt de obicei discutate în Parlament sau comisiile sale. Scorul de default/automat D a fost acordat acestui aspect din cauza tipului sistemului existent și metodologiei de scoring a CPRF.

(ii) Nivelul audierii principalelor constatări ce au loc în legislativ

Audierile în cadrul legislativului sunt în general limitate la ședințe speciale care au loc pentru a discuta activitatea Curții în perioada bugetară precedentă. Conform CC, Președintele a vizitat Parlamentul “de cinci sau șase ori” în 2004.

Scorul C

(iii) Emiterea recomandărilor de acțiuni de către legislativ și implementarea acestora de către executiv

Este nevoie de un cadru legislativ pentru a clarifica rolul și autoritatea Parlamentului în examinarea și aprobarea raportului anual de audit al CC. Nu există informații din sursele curente despre orice răspuns oficial la constatările auditului.

Scorul D

În sistemul prezent, lipsa relativă a implicării parlamentare are efectul reducerii deschiderii procesului de răspundere/raportare.

	Cerințele minime (metoda de scoring M1).
PI-28. Examinarea de către legislativ a raportului de audit extern	Scorul D+ (i) Examinarea raportului de audit de către legislativ nu are loc sau de obicei este nevoie de mai mult de 12 luni pentru finalizarea acesteia. Scorul D. (ii) Audierile aprofundate a principalelor constatări au loc ocazional, includ numai unele unități controlate sau pot include doar oficiali ai Ministerului Finanțelor. Scorul C. (iii) Nu sunt emise recomandări de către legislativ. Scorul D.

3.7. Practicile donatorilor

D-1 Previzibilitatea suportului bugetar direct

(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 propunerii bugetului la legislativ (sau organul echivalent de aprobare).

(ii) Oportunitatea debursărilor de către donatori în timpul anului (respectarea estimărilor trimestriale agregate)

Moldova a primit careva suport bugetar în ultimii trei ani, dar din cauza lipsei unui acord cu FMI care a fost o precondiție pentru principalii furnizori de suport bugetar (Banca Mondială, CE²⁴, și SIDA), acesta a fost limitat în volum. Pentru DFID riscul fiduciar perceput a constituit o îngrijorare mai mare.

Moldova a primit granturi în formă de suport bugetar începând cu anul 2002 (Programul de Securitate Alimentară al CE (PSA) 2000, grant de €5 mln), în 2004 doi donatori (SIDA și DFID) au acordat suport bugetar de €1 mln pentru implementarea recensământului populației. În anul financiar 2005 CE a acordat grantul PSA 2002 (€9.5 mln) și grantul PSA 2004 (€8.8 mln). DFID de asemenea a acordat €261,000 prin bugetul de stat, pentru susținerea lucrărilor statistice, în anul financiar 2005.

PSA a oferit valută străină pentru importul produselor alimentare eligibile iar la buget a fost alocată valuta națională. Cel mai recent grant PSA a fost o operațiune în trei tranșe legate de indicatori de reper care urmau să fie realizați în așa domenii ca protecția socială, agricultură și sectorul rural și îmbunătățirea clasificării bugetare și evidenței contabile. Deși a existat o condiționalitate legată de programul FMI, aceasta a fost înlăturată și €1.2 milioane au fost debursate în prima tranșă și €7.6 milioane în a doua (din total PSA de €9.2 milioane), lăsând €400,000 nedebursate datorită neresursei de a îndeplini totalmente unul din indicatorii protecției sociale. Într-adevăr, acordarea tranșei a doua a avut loc mai devreme decât a fost așteptat de GRM și a fost alocată unui an financiar mai devreme decât a fost planificat.

Deși nu este posibil de a atribui un scor acestui indicator din cauza lipsei generale a suportului bugetar, natura condiționalității existente pentru suportul bugetar face previzibilitatea problematică.

D-2 Informația financiară prezentată de donatori pentru bugetare și raportarea ajutorului acordat prin programe și proiecte

(i) Complexitatea și oportunitatea estimării bugetului de către donatori pentru suport prin proiecte.

(ii) Frecvența și conținutul raportării de către donatori asupra fluxului de mijloace donate pentru suport prin proiecte.

Departamentul pentru Atragerea și Coordonarea Asistenței Tehnice Străine al ME colectează informații de la donatori asupra proiectelor cu solicitarea de a furniza următoarele date pentru raportul de la sfârșitul anului asupra asistenței donatorilor:

1. Titlul proiectului
2. Adresa proiectului
3. persoana de contact (nume, tel/fax, e-mail)
4. donatorul
5. beneficiarul (denumirea, adresa, persoana de contact)
6. instituția partener (denumirea, adresa, persoana de contact) dacă este relevant
7. bugetul total al proiectului
8. perioada de implementare (luna, anul)
9. perioada de extindere (luna, anul) dacă este relevant
10. obiectivele proiectului
11. altă informație referitoare la proiect (termenii de referință, memorandumuri ale proiectului, planul de implementare) trebuie să fie anexată.

²⁴ Suportul Bugetar de €20 milioane din partea EC pentru 2003/04 a fost amânat datorită faptului că Moldova nu avea program de colaborare cu FMI.

Acestea nu includ informații asupra debursărilor și nici donatorii nu furnizează asemenea informații în mod general. Unii donatori nu doresc să prezinte nici un fel de informații financiare în afară de bugetul total pentru întreaga perioadă a proiectului, deși proiectul SIDA de susținere a pieței forței de muncă și instruirii profesionale a oferit fonduri pentru un sistem informațional în cadrul proiectului care a unit debursările financiare la bugetul MR.

Evidența plăților pentru asistență tehnică către consultanții bazați peste hotare care prestează servicii GRM este minimă. Proiectele finanțate din împrumuturi care sunt susținute prin co-finanțare de granturi sunt în mod normal implementate prin Unități de Implementare a Proiectului și acestea sunt de obicei legate de buget, iar informația cu privire la debursări și prognozele debursărilor se prezintă în bază lunară. Majoritatea acestora sunt finanțate de către Banca Mondială care are un sistem bazat pe web pentru clienții săi la debursări.

	Cerințele minime (metodologia de scoring: M1)
D-2 Informații financiare prezentate de donatori pentru bugetarea și raportarea ajutorului prin programe și proiecte	Scorul D (i) Nu toți donatorii majori prezintă estimări ale bugetului pentru debursare a ajutorului prin proiecte cel puțin pentru anul fiscal următor al Guvernului cu cel mult trei luni înainte de începerea acestuia. Scorul D (ii) Donatorii nu prezintă rapoarte trimestriale în termen de două luni de la sfârșitul trimestrului asupra debursărilor efectuate pentru cel puțin 50% din estimările în buget a proiectelor finanțate din exterior. Scorul D

D-3 Proportia ajutorului care este gestionat cu utilizarea procedurilor naționale.

(i) Proportia totală a fondurilor donate guvernului central care este gestionată prin proceduri naționale.

Deși pot exista tendințe de a utiliza proceduri naționale odată cu re-începerea colaborării cu FMI, nu este obișnuit să găsești un donator care să utilizeze procedurile existente pentru achiziții, contabilitate și audit. Recensământul Total al Populației a fost susținut de DFID și SIDA prin transferarea banilor la contul Biroului Național de Statistică împreună cu unele fonduri ale PSA al CE pentru proiect. SCR a fost utilizat pentru verificarea de audit a proiectului. Totuși, aceasta a fost o excepție. DFID a susținut lucrările statistice în 2005 și PSA a acordat granturi prin buget în 2002 și 2005.

	Cerințele minime (metodologia de scoring: M1)
D-3 Proportia ajutorului care este gestionat cu utilizarea procedurilor naționale	Scorul D. Mai puțin de 50% din fondurile donate guvernului central sunt gestionate prin proceduri naționale.

4. Procesul de reforme ale Guvernului

4.1. Măsurile de reformare recente și în curs de desfășurare

Programul de reforme în Moldova include trei domenii largi interconectate de activitate: reforma regulatoare, reforma administrației publice și îmbunătățirea procesului bugetar. Guvernul recunoaște că una din acestea fără alta nu vor fi efective. Cele trei aspecte ale programului de reformă sunt legate ca și cum ar reprezenta o monedă: reforma bugetară și reforma administrației publice reprezentând cele două fețe ale monedei și reforma regulatorie reprezentând latura care le unește împreună. Eliminarea unui component slăbește pe celelalte două și reduce eficacitatea generală.

În alocuțiunea sa la parlament din 8 aprilie 2005 Președintele Moldovei a accentuat că structura existentă a guvernului nu este capabilă să se ajusteze la scopurile și prioritățile țării care se schimbă rapid. Numărul funcționarilor publici a crescut considerabil și a apărut o clasă nouă de birocrați conservatori de calificare joasă dar cu puteri regulatorii vaste. Legătura între comunitatea de afaceri și guvern a fost pierdută. De aceea, înainte de a moderniza întreaga țară este important de a moderniza executivul.

Prioritatea principală pentru Guvern de aceea este crearea unui sistem modern și eficient de administrație publică consistent cu principiile Uniunii Europene de bună guvernare. Prima etapă a acestei reforme în perioada aprilie-mai 2005, a schimbat organul executiv central de la 16 ministere și 14 departamente la 15 ministere și 13 agenții și oficii naționale. A doua etapă a reformei se ocupă de analiza funcțională care examinează analiza operațională a autorităților administrației publice centrale. Această etapă prevede reducerea treptată a dimensiunilor Guvernului pentru a permite o structură mai bună a fiecărui Minister, pentru a spori salariile funcționarilor publici, permite angajarea experților de înaltă calificare și în rezultat de a spori standardele de lucru și elimina corupția.

A fost creată o unitate de reformă a administrației publice (PAR) care se subordonează Prim-Ministrului iar comisia PAR este condusă de un consilier PAR al Prim-Ministrului. O echipă de consultanți naționali și internaționali oferă asistență unității PAR în analiza funcțională a ministerelor. Acest lucru va defini:

1. structura organului executiv central, inclusiv procesul prin care sunt pregătite, decise, implementate, monitorizate și evaluate politicile;
2. sarcinile ministerelor și altor autorități administrative centrale, nivelul lor de dotare cu personal, inclusiv relațiile între agențiile centrale și alte agenții ale guvernului, inclusiv administrațiile locale;
3. reforma funcționarilor publici, inclusiv instruirea și dezvoltarea carierei, sistemul de stimulare financiară și ne-financiară, angajarea și selectarea, evaluarea performanței; și
4. modificarea cadrului legal și regulator necesar executării strategiei de reforme.

Strategia corespunde principalelor declarații politice ale ca Planul de Acțiuni Moldova/UE și Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei.

Comisia de Stat pentru reglementarea business-ului a fost creată pentru a simplifica cadrul legislativ și instituțional de reglementare a afacerilor și monitorizarea performanței autorităților publice relevante. Comisia a început implementarea prin intermediul Grupului de Lucru și Secretariat a procesului de guillotină regulatorie în februarie 2005 pentru a examina și elimina regulamentele excesive într-o manieră rapidă și eficientă din punct de vedere al costurilor.

Toate agențiile guvernamentale au primit instrucțiuni de a formula liste ale regulamentelor sale și au fost identificate regulile inutile, învechite, ilegale, care au fost excluse din listă (la 22 martie 2005). A fost creată o listă centralizată (ceea ce a necesitat consultații cu sectorul privat) prin adunarea listelor tuturor ministerelor (la 22 iunie 2005). Orice regulament în afara listei a fost automat anulat fără acțiuni legale ulterioare. În perioada primelor două etape ale reformei guillotinei, au fost examinate peste 1135 acte normative (plus 11 legi). 426 regulamente au fost recomandate spre includere în registru, 99 regulamente au fost sugerate spre anulare de către Guvernul Moldovei și încă 8 recomandate spre anulare de către autorități independente, 285 regulamente au necesitat modificări în termen de 3 luni sau anulare în caz de nereușită de a modifica până la 1 ianuarie 2006. Trei sute optsprezece regulamente au fost determinate drept fiind în afara mandatului legii guillotinei sau au fost modificate sau anulate de către autoritățile publice în urma recomandărilor

Grupului Național de Lucru la sfârșitul lunii iulie 2005. Lista atunci a devenit un Registru complet al tuturor regulamentelor recunoscute de lege și a fost discutată cu comunitatea de afaceri pentru modificarea ulterioară. Registrul final a fost prezentat la guvern și aprobat la 7 octombrie 2005.

Toate regulamentele și modificările ulterioare trebuie să fie introduse în registru în termen de o zi de la aprobare și/sau publicare. Registrul are securitate legală – regulamentele care nu sunt în listă nu pot fi impuse afacerilor. Lucrul continuă să fie efectuat în domeniul perfecționării și modernizării mediului de reglementare inclusiv a Evaluării Impactului Reglementării în contextul SCERS și Planului de Acțiuni UE.

A treia direcție a programului de reforme, dar prima care a fost implementată în 2002 este îmbunătățirea procesului bugetar care inițial a fost concentrată asupra implementării abordării prin CCTM a bugetării. CCTM în Moldova se bazează pe prognoze macroeconomice și estimările ulterioare pentru o perioadă de trei ani în bază continuă a veniturilor și cheltuielilor care reflectă politica fiscală (și administrarea impozitelor), politica datoriilor publice și sursele de finanțare a deficitului bugetar. El prezintă alocarea ulterioară a resurselor unităților de prestare a serviciilor în baza acestor estimări care reflectă atât politicile sectoriale cât și naționale și realizarea lor prin bugetele de stat și ale UAT. În timp ce CCTM este bine stabilit la nivel macro stabilind totalul resurselor și plafoanele sectoriale, el abia acum începe să soluționeze probleme mai dificile așa ca legarea alocării resurselor de politicile la nivel ministerial și sectorial. În această privință, administrația publică și reforma regulatorie sunt oportune și împreună pot permite concentrarea cheltuielilor publice la prestarea serviciilor, menținând stabilitatea macro economică și fiscală în calitate de obiectiv.

La 20 ianuarie 2006 guvernul a lansat proiectul de Management Financiar Public (MFP) care are patru componente:

1. Componentul 1 ține de îmbunătățirea sistemului de planificare și executare bugetară prin instituționalizarea planificării cheltuielilor pe termen mediu, modernizarea clasificării bugetare și introducerea unui plan de conturi armonizat cu SFG 2001, și implementarea unui SIMF integrat.
2. Componentul 2 ține de elaborarea unui sistem de control intern și audit intern în organele guvernului central.
3. Componentul 3 ține de crearea capacității de instruire, elaborarea și acordarea instruirii funcționarilor publici în managementul financiar.
4. Componentul 4 va asigura o implementare efectivă a proiectului, monitorizarea și raportarea.

Proiectul va fi implementat în perioada de la începere până în 2010.

Pentru mai mulți ani, Curtea de Conturi a beneficiat de asistență tehnică oferită de SIDA care s-a terminat la începutul anului 2006. Mai rămân multe de făcut pentru fortificarea CC și DFID oferă asistență tehnică la elaborarea Planului de Dezvoltare Strategică (SDP) pentru CC pentru următorii trei ani. SDP va oferi un cadru pentru reformă, va permite CC să comunice clar scopurile și obiectivele sale, și va permite comunității de donatori să identifice domeniile reformei propuse a CC la care aceștia ar dori să ofere suport. Acest suport va fi acordat prin un fond de trust multi-donor gestionat de Banca Mondială care urmează să fie creat la sfârșitul anului 2006.

4.2. Factorii instituționali ce susțin planificarea și implementarea reformelor

Programul de reforme de mai sus este condus de Guvernul Moldovei prin o conducere puternică prin partea Prim-Ministrului și Vice Prim-Ministrului. Ministerul Finanțelor deține pe deplin controlul procesului de reformă bugetară inclusiv proiectul nou MFP. Comunitatea donatorilor susține acest proces de reformă prin acordarea asistenței tehnice și finanțarea principalelor echipamente și instruirii.

Anexa 1: Sumarul și explicațiile scorurilor indicatorilor

	Scorul	Explicație
PI-1. Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	A	În 2002 cheltuielile primare reale au constituit 4.4% peste buget și această depășire a scăzut la 2.8% în 2003 înainte de a crește la 5.4% în 2004.
PI-2. Compoziția cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul real aprobat	A	Variația componenței cheltuielilor a depășit devierea totală a cheltuielilor primare cu 6.4% în 2002, și s-a redus la 2.9% în 2003 înainte de a crește la 4.8% în 2004.
PI-3. Total venituri real colectate față de bugetul inițial aprobat	A	Colectările reale domestice de venituri au depășit prognoza în fiecare an din 2002 până în 2004 de la 0.3% la 18.3% reflectând îmbunătățirea creșterii economice și a administrării impozitelor.
PI-4. Soldul și monitorizarea restanțelor la efectuarea plăților	B	În timp ce soldul restanțelor ca procentaj al totalului de cheltuieli se reduce anual de la 7.5% în 2002 la 5.1% în 2004 și 2.5% în 2005, datoriile nu sunt înregistrate după vechime.
PI-5. Clasificarea bugetului	C	Clasificarea bugetului este bazată pe SFG 1986 și se va trece la SFG 2001 odată cu implementarea SIMF. Există devieri de la SFG 1986 în ceea ce privește clasificarea funcțională.
PI-6. Complexitatea informației incluse în documentația bugetară	A	Documentația bugetară este completă și corespunde la 8 din 9 elemente ale unei informații bugetare bune.
PI-7. Nivelul operațiunilor guvernamentale neraportate	B+	Nivelul CEB a constituit în jurul a 10% din totalul cheltuielilor guvernului în perioada anilor 2002-2004. Ele sunt incluse în anexele la buget și sunt aprobate de Parlament, deci nu sunt neraportate. Majoritatea cheltuielilor finanțate de donatori, în special creditele, par să fie incluse în buget și CCTM.
PI-8. Transparența relațiilor fiscale între diferite nivele ale guvernului	A	Baza pentru transferuri între nivelele administrației este stabilită în legile respective și transferurile depind de formulă și se aplică în practică. Informația este oportună, în ceea ce privește bugetarea.
PI-9. Supravegherea riscului fiscal total din partea altor unități ale sectorului public	C+	Deși există o bază de date privind ÎS și SA care se utilizează pentru analiză financiară, nu se efectuează auditul extern pentru toate unitățile sectorului public. Primul raport asupra riscului fiscal a fost pregătit pentru primele 9 luni ale anului 2005. Transferurile la administrațiile sub-naționale (UAT) sunt controlate strict prin alocații lunare care nu pot fi depășite fără aprobarea Guvernului. Trezoreriile teritoriale permit administrațiilor locale să cheltuiască numai resursele efectiv colectate. Fiecare administrație locală trebuie să prezinte detalii asupra totalului „restanțelor” neachitate la sfârșitul fiecărei luni. Se produce un raport consolidat de executare a bugetului, care este aprobat de consiliile locale în bază lunară.
PI-10. Accesul publicului la principalele informații fiscale	A	Accesul publicului la informații este bun și este realizat prin rapoarte oficiale și utilizarea paginilor web. Unele informații sunt puse la dispoziție numai dacă sunt solicitate, dar totuși, sunt disponibile. Toate 6 elemente ale indicatorului sunt respectate.
PI-11. Ordinea și participarea în procesul bugetar anual	B+	Există un calendar bugetar clar și bine înțeles, dar au avut loc unele rețineri în publicarea CCTM. Participanții și sarcinile lor în procesul bugetar sunt identificate.

PI-12. Perspectiva multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli și bugetarea	B	CCTM se bazează pe o prognoză continuă pe trei ani a resurselor disponibile care determină cadrul fiscal pentru bugetul anual. Totuși, CCTM actual este independent de prognozele precedente. Legăturile între estimatele multianuale și stabilirea ulterioară a plafoanelor bugetului anual sunt neclare iar diferențele nu sunt explicate. Estimatele CCTM sunt ajustate în fiecare an, fără careva explicații detaliate ale cauzelor și implicațiilor asupra plafoanelor bugetare. Alocarea resurselor se bazează pe elaborarea strategiilor sectoriale care sunt conduse de MF. Elementul de formare „de jos în sus” al CCTM este în proces de elaborare.
PI-13 Transparența obligațiilor și răspunderii contribuabililor	A	Legislația fiscală este disponibilă prin intermediul a paginilor web a două departamente fiscale și se efectuează educarea regulată a contribuabililor. Mecanisme de contestare există și sunt implementate.
PI-14 Eficacitatea măsurilor de înregistrare a contribuabililor și calculării impozitelor	B+	Fiecare contribuabil are atribuit codul CF utilizat pentru identificare și urmărirea respectării regulilor. Penalitățile pentru impozite sunt fixate prin lege și sunt stabilite la nivele suficient de înalte. Controalele se bazează pe practica tradițională de inspecții și nu pe tehnici de audit moderne.
PI-15 Eficacitatea colectării impozitelor	D+	Proporția restanțelor colectate este joasă, ceea ce reflectă restanțele istorice, care probabil nu vor putea fi colectate niciodată. Profilul pe vechime a restanțelor nu este ținut la evidență dar restanțele pot proveni în majoritate din penalități și amenzi, în special amenzi vamale. Veniturile sunt transferate la contul bancar al TS și reconcilierea se face la timp.
PI-16. Previzibilitatea disponibilității fondurilor pentru angajamentele cheltuielilor	C+	Alocările fluxului de mijloace bănești se efectuează anual și se ajustează la necesitate, în baza necesităților de cheltuieli și prognoza veniturilor. Plafoanele de cheltuieli sunt aplicate rigid. Prognozarea s-a îmbunătățit și nivelul curent de previzibilitate este înalt, înlăturând necesitatea de ajustări în timpul anului.
PI-17 Evidența soldurilor de mijloace, a datoriilor și garanțiilor	B	Trezoreria de Stat gestionează mijloacele bănești ale bugetului de stat (include numai transferurile către alte) și soldurile de mijloace bănești sunt înregistrate zilnic. Datoriile sunt înregistrate și reconciliate la timp. Punctele slabe existente în domeniul garanțiilor și datoriilor contingente sunt în curs de soluționare de către noua Lege cu privire la Datoria Publică, Garanțiile de Stat și Re-Creditarea de către Stat.
PI-18. Eficacitatea măsurilor de control al calculelor salariilor	D+	Sunt ținute dosare mai degrabă elementare decât complexe de personal, iar MR majore utilizează programe de computer pentru calcularea salariilor. Nu există facilități centralizate de personal sau de calcul al salariilor și funcțiile de personal sunt complet decentralizate. Procedurile se bazează total pe integritatea/onestitatea conducătorilor instituției și persoanelor responsabile pentru calculul salariului și resurse umane. Vizitele SCR prezintă un nivel de audit. Aranjamentele care există par să fie sigure și bune, și sunt destul de bine implementate în domeniile limitate examinate.
PI-19 Concurența, valoarea pentru bani, și măsurile de control în achiziții.	C+	Datele de la AA indică că 57% din contracte după valoare și 22% după număr au fost achiziționate prin proceduri competitive de tender deschis sau ofertă de prețuri în 2005, ceea ce este puțin mai bine decât în anii precedenți. Principalul motiv este modificarea legislației care necesită înregistrarea documentelor de tender la AA, și AA permite mai rar decât anterior procurarea din o singură sursă. Prevederile legale pentru contestări sunt în general clare și prevăd supravegherea de către AA. Există îngrijorări mai generale referitoare la conflictul de interes în rolul AA la achiziția resurselor materiale pentru Guvern. Deși au avut loc unele progrese în funcția de achiziții, echipa CPRF concluzionează că scorul total pentru achiziții prezintă în general un tablou favorabil al stării sale curente de dezvoltare. Informația adunată din interviuri indică o lipsă în general a cunoașterii principalelor regulamente de achiziții.

PI-20. Eficacitatea măsurilor de control intern la efectuarea cheltuielilor ne-salariale	C+	Există un control rigid în domeniul cheltuielilor, în special în ceea ce privește plafoanele de cheltuieli lunare și procesele manuale complicate de solicitare a aprobării modificărilor. Regulile complete de control intern sunt relevante în absența unui SIMF eficient. SCR inspectează odată în doi ani. Vizitele se concentrează asupra verificării respectării legii, iar majoritatea controalelor interne sunt stabilite în legislație. Dacă angajații SCR identifică încălcări serioase, ei vor informa autoritățile respective.
PI-21. Eficacitatea auditului intern	C+	A fost creat un număr mic de unități de audit intern, toate fiind la o etapă timpurie de funcționare. Există un număr limitat de sisteme și de evaluări ex-ante pentru cadrul de control, care este un rol esențial al unei funcții moderne de audit intern. SCR efectuează verificări ex-post și verifică respectarea executării bugetului.
PI-22 Oportunitatea și regularitatea reconcilierii conturilor	B+	TS este organizată în jurul conturilor trezoreriale ținute la BNM. Există totuși conturi separate pentru BASS și BAMO: precum și diferite conturi valutare, acestea fiind ținute la BNM. Conturile trezoreriile teritorial sunt ținute la băncile comerciale – deoarece BNM nu are o rețea teritorială de filiale. Toate tranzacțiile trezoreriale sunt reconciliate cu înregistrările bancare. La TS au loc regulat verificări încrucișate ale procedurilor interne. Reconcilierea datelor se include în raportul anual de executare a bugetului care este prezentat la Parlament. Totuși, FMI mai are unele îngrijorări față de funcționarea consistență a conturilor trezoreriale, și continuă discuțiile despre introducerea unui cont trezorerial unic. Există proceduri bine documentate pentru plăți efectuate în avans.
PI-23. Disponibilitatea informației asupra resurselor primite de unitățile de prestare a serviciilor	B	Informația este prompt disponibilă atât la nivel central cât și local. Unitățile primare depind de primăria locală în ceea ce privește serviciile de contabilitate.
PI-24. Calitatea și oportunitatea rapoartelor cu privire la executarea bugetului	C+	Sistemul TS produce rapoarte corecte care compară cheltuielile/veniturile reale cu bugetele aprobate. Aceste sisteme nu au capacitatea de a ține la evidență datele cu privire la angajamentele financiare, deși conțin detalii ale tuturor contractelor încheiate. TS produce rapoarte lunare și trimestriale, în mod normal în termen de 4 săptămâni de la sfârșitul perioadei de raportare. Instituțiile locale sunt responsabile pentru menținerea propriilor evidențe financiare.
PI-25. Calitatea și oportunitatea rapoartelor financiare anuale.	C+	Se formulează un raport anual de executare a bugetului care include adecvat pozițiile de executare. Se produc și rapoarte separate de executare a BASS și BAMO și acestea sunt consolidate într-un document unic. Acest document este Raportul cu privire la Executarea Bugetului Public Național. Totuși, rapoartele de executare nu sunt aceleași ca și în rapoartele financiare anuale deoarece nu includ nici detalii ale activelor/datoriilor financiare, nici informații asupra riscurilor fiscale sau datoriilor contingente. Un volum separat include analiză/informații financiare care acompaniază raportul de executare a bugetului. Există rapoarte care analizează și examinează eficacitatea cheltuielilor publice efectuate în MR, care sunt un element pilot al bugetării pe programe. Mai există 11 volume care include altă raportare financiară. Suplimentar, MF produce informații pentru tabelele Anuarului Statisticii GFS. Este clar că unele informații cu privire la poziția financiară există, și ar putea fi inclusă în raportul de executare a bugetului. GRM ar trebui să examineze posibilitatea includerii a asemenea informații la sfârșitul 2006, și această omitere reduce scorul potențial. Raportul CC prezentat la Parlament în iunie este un audit al respectării executării bugetului cu unele elemente ale auditului performanței. Rapoartele sunt prezentate în format consistent în timp cu unele indicații ale standardelor de contabilitate folosite.

PI-26. Domeniul natura și urmărirea recomandărilor auditului extern	C+	Mandatul CC este foarte larg – ea are dreptul să efectueze controlul oricărei unități publice. Datele CC indică că auditul a cuprins 57.5% din cheltuieli pentru 2004 și 100% din venituri cu accent asupra controlului, persecutării și aplicării respectării normelor mai mult decât audit. În general CC pare să execute funcția de control a respectării normelor destul de efectiv. Rapoartele CC sunt finalizate după consultarea cu oficialii unității supuse controlului în cadrul unei sesiuni formale a Curții.
PI-27. Examinarea de către legislativ a legii bugetului anual	B+	Prognozele bugetului și presupunerile macroeconomice ce stau la baza acestora sunt prezentate Parlamentului, Comisia pentru Economie și Finanțe a căruia poartă responsabilitatea primară pentru prezentarea bugetului. Guvernul prezintă proiectul legii bugetului la Parlament către 1 octombrie și este aprobată de Parlament către 5 decembrie după trei lecturi.
PI-28. Examinarea de către legislativ al raportului de audit extern	D+	Președintele CC prezintă un raport sumar Parlamentului asupra gestionării bugetului de stat iar CC poate primi solicitări de a prezenta rapoarte de audit ad-hoc solicitate de fracțiuni parlamentare, dar există o lipsă generală de implicare parlamentară în examinarea rezultatelor activității CC. Rezultatele activităților de control ale Curții nu tind să fie discutate în Parlament sau în comisiile acestuia.
D-1 Previzibilitatea suportului bugetar direct	Fără scor	Nu a existat careva suport bugetar direct deoarece GRM nu are relații de colaborare cu FMI. Cerința de a avea un program cu FMI și aderența la condiționalitate fac previzibilitatea problematică.
D-2 Informația financiară oferită de donatori pentru bugetarea și raportarea ajutorului acordat prin programe și proiecte	D	Departamentul Ajutoare Umanitare al ME colectează informații despre proiecte de la donatori, dar nu asupra debursărilor, și nici donatorii de obicei nu oferă asemenea informații. Unii donatori nu doresc să ofere careva informații financiare în afară de bugetul total pe întreaga durată a proiectului. Evidența plăților pentru asistența tehnică a consultanților de peste hotare este minimă. Proiectele finanțate din împrumuturi și co-finanțate din granturi sunt în general legate cu bugetul prin debursări și prognoza debursărilor se prezintă trimestrial. Majoritatea acestora sunt finanțate de Banca Mondială care are sisteme informaționale bazate pe web pentru clienții săi la debursări.
D-3 Proporția ajutorului gestionat cu utilizarea procedurilor naționale	D	Deși poate exista tendința de utilizare a procedurilor naționale odată ce va fi stabilit SIMF, nu este obișnuit ca donatorii să utilizeze procedurile existente din motive de achiziții, contabilitate și audit.

Anexa 2: Întrevederi

Ora întrevederii	Data întreprinderii și autoritățile contactate	Experții internaționali implicați	Experții locali implicați
	duminică, 9 octombrie 2005		
	Sosirea la Chișinău	JS, AM, DS	
	luni, 10 octombrie 2005		
09:00 – 10:00	• <u>Ședință în oficiu cu consultanții locali</u>	JS, AM, DS	AB, TS
10:00 – 11:00	• <u>Întrevedere cu reprezentanții principalilor donatori în exercițiul CPRF (Sida, Programul de Securitate Alimentară, PNUD, Banca Mondială)</u>	JS, AM, DS	AB, TS
11:00 – 12:00	• <u>Întrevedere cu reprezentanții Ministerului Finanțelor</u>	JS, AM, DS	AB, TS
12:00 – 13:00	Prânz		
13:00 – 15:30	• <u>dl Vasile Bulicanu – Șeful Directoratului Sinteză Bugetară al Ministerului Finanțelor</u>	JS, AM, DS	AB, TS
15:30 -	• <u>dna Lilia Razlog, Șeful Directoratului Datorie Publică al Ministerului Finanțelor</u>	AM, DS	AB, TS
15:30 – 17:00	• <u>dl. Iaroslav Baclajanschi, consultant local – Proiectul CCTM</u>	JS	
	marți, 11 octombrie 2005		
09:00 – 10:00	• <u>dna Elena Nikulina, Banca Mondială</u>	JS, AM, DS	AB, TS
10:30 – 12:00	• <u>dna Nina Lupan – Șeful Trezoreriei Centrale,</u> • <u>dl Mihail Raducan – Șef Adjunct al Trezoreriei Centrale, Ministerul Finanțelor</u>	JS, AM, DS	AB, TS
12:00 – 13:00	prânz		
13:30 – 14:30	• <u>dl Sergiu Burduja, Șef Control Financiar și Revizie,</u>	AM	AB
15:00 – 16:00	• <u>dna Tamara Shumscaia, Casa Națională de Asigurări de Stat (of.329)</u>	JS	TS
	miercuri, 12 octombrie 2005		
09:00 – 10:00	• <u>dl Rusu, Fondul de Asigurări Obligatorii de Asistență Medicală</u>	JS, AM, DS	AB, TS
10:30 – 11:30	• <u>dl Hans Lundquist, SIDA</u>	JS, AM, DS	AB, TS
12:00 – 13:00	prânz		
13:00 – 15:00	• <u>dna Nina Lupan – Șeful Trezoreriei Centrale,</u> • <u>dl Mihail Raducan – Șef Adjunct al Trezoreriei Centrale, Ministerul Finanțelor</u>	DS	TS
14:00 – 15:00	• <u>dna Alla Popescu și dl Gheorghe Cojocari, Curtea de Conturi</u>	AM	AB
	joi, 13 octombrie 2005		
10:00 – 10:40	• <u>dna Maia Sandu, Ministerul Economiei (șeful echipei CCTM)</u>	JS	
11:00 – 12:00	• <u>Ministerul Agriculturii</u>	JS, AM, DS	AB, TS
14:00 – 15:00	• <u>dl Ivanov, Vice-Președintele Comisiei pentru Industrie, Buget și Finanțe - Parlament</u>	JS, AM, DS	AB
15:00 – 17:00	• <u>dna Nina Lupan – Șeful Trezoreriei Centrale,</u> • <u>dl Mihail Raducan – Șef Adjunct al Trezoreriei Centrale, Ministerul Finanțelor</u>	DS	TS
17:00 – 18:00	• <u>V. Shokin, Specialist în achiziții la UCIMPA, unitatea de implementare a proiectelor finanțate de BM</u>	JS	AB
	vineri, 14 octombrie 2005		
09:00 – 10:00	• <u>dna Alla Popescu și dl Gheorghe Cojocari, Curtea de Conturi</u>	AM	AB
09:00 – 10:00	• <u>dl Pushcuța, Șeful Oficiului Fiscal Central</u>	JS	TS
12:30 – 14:30	• <u>FMI: Anita Agelovska, Milan Cuk, Evind Tandberg (restaurant “Symposium”)</u>	JS, AM, DS	AM, TS
15:00 – 16:00	• <u>dl Țurcanu, Agenția Achiziții Publice (str.Columna, 118)</u>	JS, AM, DS	AM, TS
	sâmbătă 15 octombrie		

Evaluarea CPRF și Raportul asupra Performanței MFP, Republica Moldova

Ora întrevederii	Data întrevederii și autoritățile contactate	Experții internaționali implicați	Experții locali implicați
11:00 – 18:00	• <u>ședință de examinare</u>	JS, AM, DS	AM
	luni, 17 octombrie 2005		
13:00 – 14:00	• <u>Ministerul Economiei – dl Onu</u>	JS	
17.15- 18.15	• <u>USAID</u>	JS	
	marți, 18 octombrie 2005		
09:00 – 11:00	• <u>Întrevedere cu reprezentanții principalilor donatori în exercițiul CPRF (Sida, Programul de Securitate Alimentară, Banca Mondială)</u>	JS	AB, TS
13:30 – 14:00	• dl Mihai Pop, Ministerul Finanțelor	JS	AB, TS
14:00 – 15:00	• dl Barbăroșie, Departamentul Vamal	JS	AB, TS

Ora întrevederii	Data întrevederii și autoritățile contactate	Experții internaționali implicați	Experții locali implicați
	Duminica, 15 ianuarie 2006		
	Sosirea la Chișinău		
	luni, 16 ianuarie 2006		
09:00 – 12:00	• <u>ședință internă</u>	JS, AM, DS	
14:00 – 16:00	• dl Vitalii Slipenkii, Departamentul Vamal	JS	TS
16:00 – 17:00	• <u>întrevedere cu consultanții locali</u>	JS, AM, DS	AB, TS
	marți, 17 ianuarie 2006		
08:30 – 09:30	• Ministerul Finanțelor: Bulicanu, Prujanskii, Rotari, Lupan, Anghel, Purici	JS, AM, DS	AB, TS
09:30 – 12:00	• <u>Întrevederi separate: specialiștii pe buget și specialiștii pe trezorerie</u>		
14:00 – 15:30	• <u>Întrevedere cu donatorii: Philippe Bertrand și Liudmila Caziuc (PSA CE), Hans Lundquist (Sida), Alla Skvortsova (DfID), Mike Peleah (PNUD)</u>	JS, AM, DS	AB, TS
16:00 – 17:00	• <u>Specialiștii pe trezorerie</u>	DS	TS
	miercuri, 18 ianuarie 2006		
08:30 – 09:30	• dl Burduja, Serviciul Control și Revizie	AM	AB
10:00 – 11:00	• dna Lilia Razlog, <u>Șeful Directoratului Datorie Publică al Ministerului Finanțelor</u>	DS	TS, AB
11:00 – 12:00	• dl Mihail Pop, Ministrul Finanțelor	JS, AM, DS	AB, TS
14:00 – 15:00	• dna Lupan, Trezoreria	DS	TS
15:00 – 16:00	• dna Foca, Curtea de Conturi	AM	AB
	joi, 19 ianuarie 2006		
09:00 – 10:00	• dl Ivancov, Departamentul Anticorupție	JS, AM, DS	AB, TS
15:00 – 16:00	• dl Axenti + reprezentantul direcției ajutoare umanitare, departamentul achiziții	AM, DS	AB
	vineri, 20 ianuarie 2006		
09:30 – 12:30	• <u>Lansarea proiectului MFP, BM</u>	JS	
14:30 – 15:00	• dna Lilia Palii, Ministerul Economiei (of. 314)	DS	
15:00 – 16:00	• dna Bogatu, Ministerul Educației (of.460)	DS	
	sâmbătă, 21 ianuarie 2006		
	• <u>ședința experților: consolidarea raportului</u>	JS, DS, AM	
	luni, 23 ianuarie 2006		
	• dna Lilia Razlog, Șeful Direcției Datorie Publică	JS	
16:00 – 17:00	• dl Hans Lundquist, SIDA	JS	AB

Ora întrevederii	Data întrevederii și autoritățile contactate	Experții internaționali implicați	Experții locali implicați
	marți, 24 ianuarie 2006		
09:30 – 10:15	• dna Alla Skvortsova, DfID	JS	AB
10:30 – 11:00	• dl Bulicanu, dna Rotari, dna Prujanskii – concluzii preliminare	JS	AB
14:00 – 14:45	• dna Elena Nikulina, Banca Mondială	JS	AB
15:00 – 16:00	• dl Johan Mathisen, FMI	JS	AB
16:00 – 16:20	• dl Philippe Bertrand, PSA CE	JS	
	miercuri, 25 ianuarie 2006		
	Plecarea de la Chișinău		

Ora întrevederii	Data întrevederii și autoritățile contactate	Experții internaționali implicați	Experții locali implicați
	miercuri, 14 iunie 2006		
	Sosirea la Chișinău		
	joi, 15 iunie 2006		
09:00 – 10:00	• ședință cu experții locali	JS	AB
10:00 – 16:00	• Ministerul Finanțelor, ședință cu specialiștii de buget și trezorerie: Bulicanu, Prujanskii, Rotari, Lupan, Purici	JS	AB
	vineri, 16 iunie 2006		
10:00 – 12:00	• Seminar	JS	AB
14:00 – 17:00	• Ajustarea raportului	JS	AB
	sâmbătă, 17 iunie 2006		
10:00 – 12:00	• Întâlnire cu sectorul privat	JS	AB
	luni, 19 iunie 2006		
09:00 – 12:00	• Misiune la Criuleni: Direcția Financiară și primarul unui sat	JS	AB
14:00 – 16:00	• Angajații trezoreriei, Prujanskii, Rotari, Lupan, Purici și Elena Nikulina (Banca Mondială)	JS	AB
16:00 – 17:00	• Dl.Ivancov, CCCEC	JS	AB
17:00 – 18:00	• Dna.Lilia Carasciuc, Șeful Transparency International Moldova	JS	AB
18:00 – 19:00	• Anna Holmryd & Sven Olander, echipa SIDA pentru suport bugetar	JS	AB
	marți, 20 iunie 2006		
08:40 – 09:00	• Conferință telefonică cu Paolo Berizzi	JS	
10:00 – 14:00	• Specialiștii trezoreriei și de buget, Bulicanu, Prujanskii, Rotari, Lupan, Purici	JS	AB
	miercuri, 21 iunie 2006		
	Plecarea de la Chișinău		

Anexa 3: Documentele Consultate

DFID, Gestionarea Riscului Fiduciar la Acordarea Suportului Bugetar pentru Reducerea Sărăciei” DFID 22 septembrie 2004

DFID, Evaluarea Riscului Fiduciar în Moldova, raport de către Atos Consulting

Planul de Acțiuni UE Moldova

Guvernul Republicii Moldova, Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei (2004-2006), mai 2004

Guvernul Republicii Moldova, Raportul Anual de Evaluare a Implementării Strategiei de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei – 2005

Guvernul Republicii Moldova, Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu (diferiți ani)

Guvernul Republicii Moldova, Tendințe Sociale

Guvernul Republicii Moldova, Legea Bugetului de Stat (diferite)

Guvernul Republicii Moldova, diferite legi

- Legea cu privire la Sistemul Bugetar

- Codul Vamal

- Legea cu privire la Tariful Vamal

- Codul Fiscal

- Legea cu privire la Sistemul de Asigurări Sociale

- Legea cu privire la Finanțele Publice Locale

- Legea cu privire la modificarea Legii Administrației Locale

- Legea cu privire la Guvernul Republicii Moldova

- Legea cu privire la Achiziții

IMCL, Raport de inițiere și Raport de avansare, Asistență Tehnică la elaborarea Conceptului Sistemului Integrat de Management Financiar, Proiectul Management Financiar Public

CPRF, Cadrul de Evaluare a Performanței Managementului Financiar Public, iunie 2005

PNUD, Raportul Dezvoltării Umane, 2005

Banca Mondială, Evaluarea Responsabilității Financiare a Țării, (ERFȚ) Moldova, 12 septembrie 2003.

Banca Mondială, Raportul de Evaluare a Achizițiilor pentru Țară (REAT) Moldova, 30 iunie 2003.

Banca Mondială, Proiectul Management Financiar Public.



European Commission Food Security Programme

Contact person: Liudmila Caziuc – economist

Tel. 373 22 23 57 23

e-mail: lcaziuc.fsp@mdl.net



Swedish International Development Agency

Tel. 373 22 23 29 83



United Nations Development Programme

Contact person: Mike Peleah – program associate

Tel. 373 22 22 00 45 (ext.123)

e-mail: mihail.peleah@undp.org