

Evaluarea cheltuielilor publice în Republica Moldova

Autor:

Iurie Morcotîlo

Chişinău, iulie 2015



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.

Cuprins

Lista de acronime	4
Introducere	5
Evoluții recente a cadrului de cheltuieli publice	6
Evaluarea cadrului de gestionare a datoriei de stat	8
Executarea Bugetului de Stat în 2014.....	11
Concluzii și recomandări.....	13
Anexe	15
Bibliografie.....	18

■ Lista de acronime

ASD – Analiza Sustenabilității Datoriei

BASS – Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat

BEI – Banca Europeană de Investiții

BM – Banca Mondială

BNM – Banca Națională a Moldovei

BPN – Bugetul Public Național

BS – Bugetul de Stat

CC – Curtea de Conturi

ECPRF – Evaluarea Cheltuielilor Publice și Responsabilității Financiare

EPGD – Evaluarea Performanței de Gestionare a Datoriei

FAOAM – Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală

FMI – Fondul Monetar Internațional

MF – Ministerul Finanțelor

SFS – Serviciul Fiscal de Stat

■ Introducere

Politica fiscal-bugetară este instrumentul cheie a statului în atingerea obiectivelor sale de dezvoltare. Calitatea și durabilitatea creșterii economice depinde, în mare măsură, de eficiența de alocare și utilizare a resurselor financiare limitate din buget. Utilizarea eficientă a finanțelor publice, însă, nu poate fi obținută fără un cadru fiabil de planificare și executare a Bugetului de Stat (BS). Din aceste considerente, este important de asigurat un cadru instituțional și normativ de management fiscal, capabil să asigure o dezvoltare economică fără a pune în pericol sustenabilitatea finanțelor publice.

Disciplina fiscal-bugetară este atinsă doar prin echilibrarea veniturilor și cheltuielilor bugetare pe parcursul ciclurilor economice. În perioadele de criză economică sau de reforme structurale vaste, fiind și cazul Republicii Moldova din ultimii ani, BS poartă un caracter deficitar. Finanțarea deficitului prin împrumuturi creează, însă, anumite riscuri pentru rambursarea acestor datorii în viitor de către stat și respectiv pentru întreg sistemul bugetar. Astfel, gestionarea datoriei de stat devine o prioritate pentru atingerea unei durabilități fiscale, îndeosebi în cazurile când are loc o creștere bruscă a datoriei publice, care nu este însoțită de o transparență decizională și de raportare.

Luând în considerare rațiunile menționate mai sus, studiul dat vine să evalueze progresele Republicii Moldova la capitolul managementului finanțelor publice per ansamblu și a datoriei de stat, în particular. Analiza s-a făcut în baza a două metodologii de evaluare a managementului și transparenței bugetare – Evaluarea Cheltuielilor Publice și a Responsabilității Financiare (ECPRF) și Evaluarea Performanței de Gestionare a Datoriei (EPGD). Scopul final al acestei evaluări este identificarea nu doar a progreselor făcute, dar și a punctelor slabe la acest capitol, precum și gradul de conformare la cele mai bune practici internaționale, în special la capitolul de transparență bugetară (*Capitolul I și II*).

Transparența bugetară este un element critic pentru a asigura o valorificare eficientă și durabilă a finanțelor publice. Rolul principal la acest capitol îl joacă raportul de executare a bugetului de stat, care trebuie să conțină informație exhaustivă privind toți indicatorii cantitativi și calitativi de executare a BS. Și în baza unui astfel de raport pe anul 2014, s-au analizat evoluțiile recente și constrângerile politicii fiscal-bugetare din Republica Moldova, în special gradul de atingere a obiectivelor formulate la începutul anului bugetar în cadrul fiecărei programe de cheltuieli (*Capitolul III*).

Atingerea obiectivelor politicii fiscal-bugetare se poate produce doar prin ajustarea la cele mai bune practici în domeniul dat. Pe lângă transpunerea experienței internaționale, este necesar de evaluat periodic cadrul de politici și gradul de utilizare a finanțelor publice, pentru a înțelege discrepanțele reale între nivelul atins de conformare și viteza de ajustare la acestea. Întreprinzând această sarcină, studiul dat vine cu propuneri de îmbunătățire a managementului finanțelor și datoriei publice, precum și a modului de reducere a lacunelor identificate (*Concluzii și recomandări de politici*).

■ Evoluții recente a cadrului de cheltuieli publice

Managementul finanțelor publice din Republica Moldova a înregistrat tendințe pozitive în ultimii ani. Evoluția dată a fost estimată cu ajutorul metodologiei de ECPRF elaborată de către BM. Evaluarea dată a fost deja aplicată Republicii Moldova în anii 2011 și 2008.¹ Ea constă din trei principale compartimente de evaluare a credibilității bugetului, complexității și transparenței, precum și ciclului bugetar. Deoarece, domeniile ce țin de transparență și ciclul bugetar au fost deja evaluate recent în țara noastră, este oportun de analizat progresele doar la capitolul de credibilitate a bugetului.²

Indicii de performanță ce țin de credibilitate bugetului s-au îmbunătățit în 2013 față de cei estimați în versiune CPRF din 2011. Acest progres se referă la trei din cei patru indicatori de performanță, excepție fiind doar acumularea datoriilor debitoare din Bugetul Public Național (BPN).³ În general acești patru indicatori în 2013 sunt estimați cu valorile de A și B (A fiind valoare maximă și D cea minimă), deci practic atestă despre o performanță destul de ridicată (Tabelul 1).

Tabelul 1. Evoluția ratingului indicatorilor de performanță din ECPRF

Denumirea indicatorului	2008	2011	2013
PI – 1. Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	C	B	A
PI – 2. Structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul inițial aprobat	A	B+	A
PI – 3. Total venituri colectate în comparație cu bugetul inițial aprobat	A(C)*	B	A
PI – 4. Soldul și monitorizarea restanțelor la efectuarea plăților	A	A	B

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

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST), Raportul CPRF 2011.

Valorile maxime a indicatorilor de performanță pentru perioada de estimare 2011-2013 se datorează discrepanței mai mici între cifrele planificate și cele executate a BPN. Conform metodologiei ECPRF, dacă discrepanțele între nivelurile planificate de cheltuieli și cele executate (PI-1), precum și gradul de variație a componenței cheltuielilor (PI-2) pe parcursul celor trei ani a fost mai mic de 5%, atunci indicatorul dat se califică cu litera A. Ceea ce ține de performanța indicatorului PI-3, pentru calificativul suprem abaterile în colectările la buget trebuie să se înscrie în coridorul de 97-106% din nivelul planificat. Și cum se observă din Tabelul 2, pe parcursul perioadei analizate abaterile înregistrate sa-u înscris în intervalele menționate, cu excepția PI-4. În cazul acestui indicator, datoriile debitoare a bugetului au depășit pragul de 2% din cheltuielile totale, nivelul maxim pentru litera A.

¹ Y. Hadziyiannakis, G. Sedrakyan "Evaluarea Cheltuielilor Publice și Responsabilității Financiare în Republica Moldova (2008-2010). Raport Performanței Managementului Finanțelor Publice", octombrie 2011.

² D. Budianschi, I. Morcoteș, T. Savva "Evaluarea transparenței procesului bugetar în Republica Moldova", Expert-Grup, 2015.

³ Conform metodologiei CPRF în BPN nu sunt incluse BUAT.

Tabelul 2. Evoluția indicatorilor de performanță ECPRF privind credibilitatea bugetului

Denumirea indicatorului	2011	2012	2013
PI – 1. Variația cheltuielilor totale (%)	2,2	3,0	1,5
PI – 2. Variația componenței cheltuielilor (%)	2,9	3,0	3,6
PI – 3. Devierea veniturilor (%)	-0,04	-1,99	-0,63
PI – 4. Ponderea restanțelor în total cheltuieli (%)	1,5	2,2	2,8

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST), Legilor privind BASS și FAOAM, Rapoartelor de executare a bugetelor de stat pe anii 2011, 2012, 2013.

Îmbunătățirea indicatorilor CPRF privind credibilitatea bugetului nu neapărat indică despre îmbunătățirea cadrului de management a finanțelor publice. Desigur, asistența tehnică și financiară externă au contribuit la creșterea performanței cadrului instituțional de gestionare a finanțelor publice. Totodată, atât timp cât BS va fi elaborat doar în baza unui singur scenariu macroeconomic, atât timp va exista riscul înrăutățirii indicatorilor de performanță CPRF. Această sensibilitate se observă pentru evaluarea precedentă din 2011, executată pentru perioada anilor 2008-2010, când anume performanța slabă din anul de criză 2009 a influențat evaluarea finală. Astfel, la acest capitol de performanță, cadrul de management al finanțelor publice încă urmează să întărească rezultatele din evaluarea curentă.

Evoluții pozitive au avut loc și în cadrulul normativ privind raportarea și transparența bugetară. Datorită aprobării Legii nr. 181 privind finanțele publice și responsabilității bugetar fiscale se va îmbunătăți și calitatea raportului de executare a bugetelor. Acest lucru se datorează faptului că sunt stipulate explicit toate tipurile de informație ce trebuie să fie raportată (art.73), spre deosebire de precedentă Lege nr. 847 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. În legea respectivă, structura raportului anual era stabilită de către ministrul finanțelor (art. 43).

În ultimii ani a suferit schimbări pozitive și calitatea de pregătire a Raportului anual de executare a BS. Printre principalele schimbări la acest capitol se evidențiază raportarea în baza de programe de cheltuieli pe tot cuantumul de alocări bugetare. Acest lucru permite monitorizarea gradului de atingere a obiectivelor stipulate la începutul anului bugetar de fiecare instituție publică. Totodată, rămân încă lacune atât la calitatea informației prezentate și a programelor înseși, cât și la volumul raportat pe programe (vezi *Executare BS 2014*).

Finalmente, se va îmbunătăți și calitatea informației raportate la sfârșitul anului privind datoria publică. Datorită aprobării Legii nr. 89 din 29.05.2014 pentru modificarea și completarea Legii nr.419-XVI cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat au fost introduse și completate un șir de articole ce modifică esențial cadrul de raportare pe acest domeniu. Astfel, a fost introdus art. 4¹, care presupune elaborare, implementarea și raportarea pe programul "Managementul datoriei de stat pe termen mediu", precum și detalierea structurii informației din rapoarte (art. 8) și stabilirea unui calendar de raportare către Guvern și Parlament (art. 9 alin. (6)).

■ Evaluarea cadrului de gestionare a datoriei de stat

Calitatea finanțelor publice depinde extrem de mult de nivelul de îndatorare a instituțiilor publice. Acest fapt se datorează faptului, că creșterea nivelului datoriei poate să genereze un set de riscuri pentru întregul sistem bugetar și să aibă consecințe semnificative pe termen lung. Amplificarea riscurilor are loc, de obicei, în perioadele de crize financiare și economice. Pentru a face față acestor provocări, orice stat are nevoie de un sistem performant de management al datoriei publice, capabil să evalueze și să gestioneze aceste riscuri.

Până în anul 2014 nivelul de îndatorare a Republicii Moldova era destul de mic și nu genera riscuri majore pentru finanțele publice. Amplificarea riscurilor a avut loc odată cu acordarea de către Guvern a garanțiilor de stat pentru creditele oferite de către BNM către trei bănci comerciale aflate în stare de criză. În acest context, este oportun de analizat cât de performant este cadru normativ și instituțional privind datoria publică și cum a evoluat el în ultimii ani. Evaluarea respectivă este făcută în baza metodologiei EPGD, care a fost aplicată în 2008 de o misiune a BM în Republica Moldova.⁴

Evaluarea în baza EPGD scoate în evidență un progres semnificativ față de anul 2008 în ceea ce ține managementul datoriei publice. Analiza este făcută în baza a șapte indicatori de performanță din două compartimente a EPGD privind guvernarea și elaborarea strategiei, precum și de coordonare cu politicile macroeconomice (Tabelul 3) . Mai jos urmează analiza pe fiecare indicator aparte care pot obține patru calificative de la A (maximal) până la D (minimal), iar în anexă este prezentată metodologia completă cu răspunsurile care au stat la baza evaluării.

Tabelul 3. Evoluția indicatorilor de performanță a EPGD

Denumirea indicatorului	2008	2014
Guvernare și elaborarea strategiei		
DPI-1. Cadrul juridic	B	A
DPI-2. Cadrul instituțional	A	A
DPI-3. Strategia de gestionare a datoriei	D+	B+
DPI-4. Evaluarea operațiunilor de gestionare a datoriei	C	B
DPI-5. Auditul	D+	C+
Coordonarea cu politicile macroeconomice		
DPI-6. Coordonarea cu politicile fiscale	C	C
DPI-7. Coordonarea cu politicile monetare	A	A-

Sursa: Calculele Expert-Grup și Raportul EPGD pentru Moldova 2008.

- **DPI – 1. Cadrul juridic.** La acest capitol s-a înregistrat un progres față de anul 2008 (calificativul B), până la punctajul maxim de A. Pentru acest scor este necesar de un cadru juridic care stipulează elaborarea unei strategii pe termen mediu de

⁴” Raportul de evaluare a performanței în gestionarea datoriei pentru Republica Moldova”, BM, 2008.

management al datoriei, precum și raportarea obligatorie către Parlament în baza acestei strategii. Și anume, datorită aprobării Legii nr. 89 din 29.05.2014 pentru modificarea și completarea Legii nr.419-XVI cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat a fost introdus art. 4¹, care stipulează elaborarea acestei strategii. Cadrul de raportare către legislativ este stipulat în articolele 8 și 9.

- **DPI – 2. Cadrul instituțional.** Calificativul la acest indicator de performanță a rămas la același nivel maxim de A, înregistrat și în anul 2008. Acest fapt se datorează faptului că toate acțiunile ce țin de managementul datoriei de stat și a garanțiilor de stat sunt concentrate într-o singură instituție publică. În cazul Republicii Moldova, instituția respectivă este Ministerul Finanțelor (MF).
- **DPI – 3. Strategia de gestionare a datoriei.** A avut loc un progres semnificativ de la scorul general D+ în 2008 la B+ în 2014. Creșterea se datorează îmbunătățirii calității programului "Managementul datoriei de stat pe termen mediu", care actualmente include toate riscurile pentru datorie, precum și evaluează în baza unor scenarii macroeconomice, vulnerabilitatea portofoliului datoriei la șocurile externe.⁵ Componenta analitică a acestui document corespunde calificativului A. Totodată, această strategie nu face parte din procesul bugetar, în 2014 ea a fost aprobată în noiembrie, iar BS doar în aprilie 2015 și cifrele privind datoria și deficitul se deosebesc în ambele documente. Deci, necorespunderea cerințelor acestui subcriteriu, este echivalentă cu calificativul de B, ceea ce rezultă în B+ pentru scorul general.
- **DPI-4. Evaluarea operațiunilor de gestionare a datoriei.** Evoluție pozitivă, de la scorul general C la B. Scorul general B pentru evaluarea curentă este obținută din calificativul A pentru primul subcriteriu privind raportarea periodică și calificativul C pentru raportarea anuală. Calitatea și periodicitatea rapoartelor intermediare corespund celor mai bune practici internaționale, deoarece ele sunt publicate trimestrial și conțin informații detaliate privind riscurile de bază a datoriei.⁶ Ceea ce ține de raportarea anuală, în ultimele rapoarte privind datoria nu s-a reflectat faptul dacă rezultatele obținute pe datoria de stat au fost în conformitate cu obiectivele stipulate în strategia pe termen mediu și raportul dat face parte din Raportul de executare a bugetului, pentru scorul A fiind necesar un document separat.
- **DPI-5. Auditul.** S-a înregistrat un ușor progres de la D+ la C+ pentru scorul general. Primul subcriteriu, ce corespunde cu frecvența și tipul raportului pregătit de Curtea de Conturi(CC) a evoluat de la D la C. Calificativul C pentru ultima evaluare este datorat faptului că s-a executat auditarea datoriei în ultimii doi ani, dar ele nu au fost auditări de performanță. Al doilea subcriteriu a fost evaluat cu B, în versiunea precedentă fiind C, deoarece Ministerul de Finanțe a aprobat un plan de acțiuni pentru implementarea propunerilor CC și le-a implementat o mare parte din ele.⁷ La acest capitol, pentru a atinge scorul A, este necesar ca CC să efectueze în viitor auditarea de performanță, iar MF să publice rezultatele auditului intern a datoriei de stat.
- **DPI-6. Coordonarea cu politicile fiscale.** În acest domeniu situația nu s-a schimbat, rămânând la scorul destul de jos C. Acest lucru se datorează faptului că în cadrul de

⁵ <http://mf.gov.md/publicdebt/statedebt/progmanag>

⁶ <http://mf.gov.md/publicdebt/debt/reports>

⁷ <http://www.ccrm.md/hotarireview.php?idh=703&l=ro>

pregătire anuală a BS nu se execută scenarii alternative și o analiză de sensibilitate a datoriei la cele mai importante riscuri. Sunt prezentate prognozele doar în baza unui singur scenariu de bază. De asemenea, executivul încă nu pregătește de sine stătător și periodic Analiza Sustenabilității Datoriei (ASD). Documentul respectiv este executat doar intermitent doar de către partenerii externi, în primul rând de FMI și nu în toate cazurile sunt publicate pe pagina web a MF.⁸ La acest indicator de performanță este cele mai mult de făcut, atât cantitativ, cât și calitativ pentru a ne conforma cu cele mai bune practici internaționale.

- **DPI-7. Coordonarea cu politicile monetare.** La acest indicator a avut loc un regres ușor de la scorul A la A-. Această evoluție se datorează faptului că cadrul curent de cooperare pe datoria de stat între MF și Banca Națională a Moldovei (BNM) presupune un schimb săptămânal de informație (în cadrul întrunirilor Comitetului de Gestionare a Lichidității), pentru scorul A fiind necesară un schimb de informație zilnică. Totodată, acest lucru depinde de dezvoltarea internă a pieței de valori mobiliare și numărul de tranzacții pe care le efectuează MF și BNM. Necesitatea schimbării cadrului curent privind ședințele săptămânale va apărea doar cu dezvoltarea cantitativă și calitativă a pieței interne. Ceea ce ține de alți doi subcriterii privind responsabilitățile BNM ca agent fiscal al statului, ele sunt publicate și deschise publicului.⁹ De asemenea, în cadrul normativ este stipulat expres interdicția de creditare a statului de către BNM - art. 41 al Legii nr. 548-XIII cu privire la BNM.

Pe lângă progresele înregistrate au fost și unele modificări ale cadrului normativ care pot submina nu doar transparența, dar și stabilitatea finanțelor publice. Și anume, este vorba de modificarea Legii nr.419-XVI cu privire la datoria publică, garanțiile de stat și recreditarea de stat în septembrie 2014 (Legea nr.187 pentru modificarea și completarea unor acte legislative), care a introdus excepții pentru aprobarea garanțiilor de stat în situații de criză financiară sistemică (art. 3 al. (2)). Această derogare presupune că garanțiile respective în astfel de situații sunt aprobate de Guvern, dar nu de Parlament, ca în restul cazurilor, ceea ce a permis oferirea secretă a garanțiilor de stat sectorului bancar în noiembrie 2014 și martie 2015. În lumina acestor evoluții, est imperativ de anulat această derogare, deoarece astfel de asistență și oferire de garanții trebuie să meargă aceleași etape ca și restul garanțiilor și să fie aprobate de Parlament, chiar și în ședințe urgente în cazul unor evoluții negative economice.

⁸ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14190.pdf>

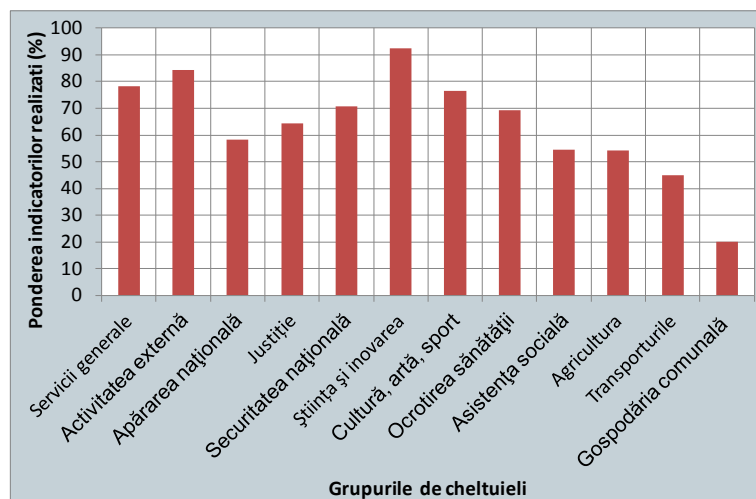
⁹ <https://www.bnm.md/files/Acord.pdf>

■ Executarea Bugetului de Stat în 2014

Planificarea, executarea și raportarea BS în anul 2014 a fost făcută în baza programelor de cheltuieli. Spre deosebire de anii precedenți, programele de cheltuieli au acoperit tot cuantumul de alocări din BS. Raportarea în baza programelor de cheltuieli, permite analiza performanței instituțiilor publice în baza indicatorilor de performanță, care au stat la baza fiecărui program în faza de pregătire a bugetului și care sunt cuantificabili. Totodată, trebuie de menționat că în Raportul de executare a BS pe 2014, din cele 20 grupe principale de cheltuieli (conform clasificăției funcționale), sunt prezentate informații narative și detaliate pe baza programelor doar pentru 12 grupe. Astfel, performanța cheltuielilor bugetare se poate estima doar în aceste domenii, faptul dat prezentând o constrângere pentru o analiză completă a modului de executare a BS.

Nivelul de performanță a cheltuielilor bugetare în anul 2014 a fost unul mediocru. Din total 809 indicatori de performanță raportați pe programe, au fost realizați circa 549, ceea ce constituie 64%. Din grupele de cheltuieli cel mai înalt procent de realizare a indicatorilor respectivi a fost la știință și inovare de circa 92%, iar cel mai rău rezultat a fost înregistrat la gospodăria comunală și gospodăria de exploatare a fondurilor de locuințe (Figura 1). Totodată, trebuie de menționat că asupra gradului de realizare a acestor indicatori influențează nu doar eforturile instituțiilor, dar și distribuția lor neuniformă în cadrul grupurilor de cheltuieli. Astfel, în cazul programelor pentru gospodăria comunală, la bază au stat 5 indicatori de performanță, doar unul din ei fiind îndeplinit ceea ce a dus la un procentaj minim, în timp ce în alte grupuri numărul de indicatori este cu mult mai mare.

Figura 1. Gradul de realizare a indicatorilor de performanță în BS 2014



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor

Extinderea raportării în bază de programe nu a fost însoțită și de îmbunătățirea calității programelor. Deja pe parcursul mai multor ani calitatea formulării obiectivelor și indicatorilor de performanță este încă slabă.¹⁰ Majoritatea obiectivelor stipulate rămân a fi formulate prea abstract și nu pot fi cuantificați, subminând procesul de evaluare a programelor de cheltuieli. De asemenea, variază calitatea formulării indicatorilor de performanță pe diferite grupuri de cheltuieli, printre cele mai bine formulate pot fi menționate programele pentru agricultură și justiție.

¹⁰ E. Veverița "Bugetarea pe programe: Ministerele Economiei și Agriculturii", Expert-Grup, 2013.

O problemă persistentă pe parcursul mai multor ani este modul de valorificare a fondului de rezervă a Guvernului. Ca și în anii precedenți, o parte din banii alocați din acest fond au fost cheltuiți pentru organizarea deplasărilor peste hotare a delegațiilor oficiale, organizarea diferitor manifestări, premierea laureaților Premiului Național și alte activități care puteau fi prevăzute și planificate în cadrul BS. Cel mai mare impediment pentru folosirea acestui fond doar pentru alocări strict imprevizibile este cadrul normativ în acest domeniu. Regulamentul privind utilizarea mijloacelor fondului de rezervă al Guvernului a fost aprobat tocmai în anul 1997 și permite alocarea finanțării nu doar pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale, dar și pentru așa acțiuni planificabile în BS cum este finanțarea unor acțiuni ce țin de promovarea limbii, culturii, etc. (cap. I. Dispoziții generale, p. 2). Este evident, că pentru a diminua practica de folosire a fondului respectiv pentru cheltuieli previzibile, este nevoie de modificat regulamentul dat.

O constrângere a sistemului bugetar curent este incapacitatea de valorificare a surselor externe de finanțare. Un șir de factori, care au devenit sistemici, precum nerealizarea condițiilor de debursare, lipsa experienței executorilor și calitatea instituțională de management a proiectelor cu finanțare externă a dus la anularea unor părți din aceste împrumuturi, sau extinderea perioadei de finanțare. Astfel, doar în anul 2014, din cauza nevalorificării în termen a mai multor împrumuturi au fost anulate unele părți din sursele contractate în valoare de 36,0 milioane de lei. De asemenea, incapacitatea de valorificare în timp a unui împrumut din partea BEI pentru realizarea Programului de restructurare a sectorului vitivinicol, care expira în 2014, a dus la extinderea perioadei de valorificare, însă cu un cost de deservire mai mare în comparație cu termenii inițiali.¹¹

În ultima perioadă s-a înrăutățit situația cu restanțele de plată față de BS. În anul 2014 cuantumul total al restanțelor a crescut cu 9,8% și a atins nivelul de 1562,9 milioane lei. De asemenea, gradul de colectare rămâne extrem de jos, în anul precedent colectându-se doar 27,5% din restanțele aferente BS la începutul anului. Aici este important de ales ca prioritate eforturile de fortificare a capacităților de colectare a restanțelor a Serviciului Fiscal de Stat (SFS), deoarece ponderea restanțelor în veniturile administrate este de 12,5% sau circa 1,2 miliarde de lei.¹²

Situația cu rambursarea împrumuturilor recreditate de asemenea s-a înrăutățit în anul precedent. În 2014 au fost încasate doar 88% din datoriile agenților economici privind împrumuturile recreditate din surse interne și externe. Totodată, este dificilă situația și cu starea soldurilor debitorilor garantați, din total împrumuturi garantate de 420,9 mil. lei, 393,2 mil. lei (93,4%) reprezintă datoriile cu termenul de achitare expirat. O situație analogă se manifestă și cu recuperarea datoriilor beneficiarilor recreditați.¹³

Performanța pe termen scurt a BS depinde de minimizarea riscurilor ce țin de încasările bugetare și evoluția datoriei de stat. Fără soluționarea acestor două probleme prioritare finanțele publice o să rămână vulnerabile la șocurile externe. Pe termen mediu și lung este necesar de îmbunătățit calitatea executării bugetului în baza programelor de cheltuieli.

¹¹ "Raportul auditului datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2014", Anexa nr.2 la Hotărârea Curții de Conturi nr. 20 din 25 iunie 2015.

¹² "Raportul auditului asupra Raportului Guvernului privind executarea bugetului de stat pe anul 2014", Anexa nr. 1 la Hotărârea Curții de Conturi nr. 20 din 25 iunie 2015.

¹³ Ibid.

■ Concluzii și recomandări

În ultimii ani cadrul de cheltuieli publice din Republica Moldova a înregistrat mai multe evoluții pozitive. Aceste evoluții au avut atât aspect cantitativ, cât și calitativ. S-a îmbunătățit, în primul rând cadrul de gestionare a datoriei publice, datorită asistenței tehnice și financiare a partenerilor externi de dezvoltare. Totodată, îmbunătățirea cu aspect cantitativ privind managementul BS, datorită diminuării discrepantei între cifrele planificate și cele realizate, nu a trecut încă peste un prag de calitate și poate fi atribuit mai mult conjuncturii macroeconomice favorabile din ultimii ani. Pentru a obține un salt în cadrul pregătirii, implementării și raportării BS este necesar de implementat un șir de acțiuni compatibile cu cele mai bune practici internaționale la acest capitol, și anume:

- **Îmbunătățirea calității programelor de cheltuieli.** Este necesar de revăzut pregătirea și formularea scopurilor, obiectivelor și indicatorilor de performanță a programelor de cheltuieli, ca ei să fie ușor de cuantificat și să asigure în timp o trasabilitate a performanței. Totodată, în Raportul de executare a BS trebuie să includă absolut toate programele care au fost aprobate la începutul anului și date explicații pentru toate devierile indicatorilor de performanță atât negative, cât și cele pozitive.
- **Pregătirea BS în baza mai multor scenarii macroeconomice.** Doar o planificare a bugetului în baza mai multor scenarii poate să asigure o stabilitate finanțelor publice în perioade de criză.
- **Raportarea datoriei publice.** În ultimul timp a crescut importanța datoriei publice atât ca sursă de finanțare, cât și ca sursă de riscuri pentru finanțele publice. Din aceste considerente și conform celor mai bune practici, Guvernul trebuie să elaboreze un raport anual pe datoria publică, care să fie prezentat Parlamentului spre aprobare. Acest raport trebuie să fie separat de Raportul de executare a BS și să fie supus auditului obligatoriu din partea CC. Deoarece în Legea nr. 149 au fost operate modificări privind cadrul de raportare, este necesar de introdus obligativitate auditului acestui raport de către CC.
- **Structura rapoartelor privind datoria publică.** Este necesar de specificat în legislație structura rapoartelor privind datoria. Astfel, trebuie de completat art. 8 al.(4) al Legii nr. 419, cu mai multe detalii privind structura datoriei de stat, inclusiv să corespundă elementelor de raportare privind garanțiile de stat (art.8 al.(5)).
- **Programul "Managementul datoriei de stat pe termen mediu".** Pentru a mări calitatea BS, mai ales la capitolul datorie de stat, este importat de introdus programul respectiv în documentele de suport a BS și estimările datoriei pentru buget să fie preluate din acest document.
- **Analiza sustenabilității datoriei publice.** În prezent cadrul de gestionare a datoriei publice este încă slab coordonat cu politicile fiscale. Un pas înainte la acest capitol ar fi elaborarea și publicarea anuală a ASD de către MF, care a fost elaborat doar de către partenerii externi. Capacitățile instituționale a ministerului pot fi fortificate prin negociere unui program de asistență tehnică și financiară din partea partenerilor externi (posibil Comisia Europeană sau BM).

- **Auditarea rapoartelor privind datoria publică.** Deși CC a început să auditeze și raporteze aparte de BS, evoluțiile ce țin de datoria de stat, este necesar de reglementat în legislație obligativitatea și mecanismul de auditare a datoriei. Astfel, este necesar de completat Legea nr. 419 cu un articol privind auditul datoriei de stat. De asemenea, este important de fortificat capacitățile instituționale a CC pentru a perfectă și audituri de performanță a datoriei de stat.
- **Fondul de rezervă a Guvernului.** Modificarea Regulamentului privind utilizarea mijloacelor fondului de rezervă a Guvernului este necesară pentru a exclude toate prevederile de finanțare care pot fi planificate și în BS. În acest caz, utilizarea banilor din acest fond va fi posibil doar numai pentru situații excepționale.
- **Acordarea garanțiilor de executiv în situații de criză financiară sistemică.** Pentru fortificarea transparenței bugetare și excluderea unor hotărâri secrete pe viitor la acest capitol este imperativ de modificat art.3 al. (2) al Legii nr. 419, ca astfel de garanții să fie aprobate nu de Guvern, dar de Parlament. De asemenea, este oportun ca în fiecare caz de acordare a garanțiilor în perioade de criză financiară, Guvernul să prezinte Parlamentului pe lângă pachetul standard de documente și o versiune revizuită a ASD, care ar lua în calcul riscurile și impactul acestor garanții asupra datoriei și finanțelor publice.
- **Restanțele și datoriile față de BS.** Datorită ponderii semnificative a restanțelor în colectările executate de SFS, este imperativ de fortificat cadrul instituțional al instituției respective pentru a monitoriza și amplifica eforturile de recuperare a restanțelor către BS.
- **Utilizarea fondurilor externe.** Dat fiind faptul că gradul acestor fonduri este destul jos, este imperativ de implementat un set de măsuri pentru a îmbunătăți capacitățile de absorbție a fondurilor date. Printre principale măsuri pot fi menționate ca o pregătire mai intensă, inclusiv și cu asistența partenerilor externi, a personalului care selectează, implementează și monitorizează proiecte cu finanțare externă.

Anexe

Evaluarea a Performanței de Gestionare a Datoriei. Indicatorii de performanță pentru Republica Moldova în 2015.

1. DPI-1. Cadrul juridic

Scorul	Cerințe
A	Cerințele pentru scorul B sunt îndeplinite. În plus, legislația primară stipulează elaborarea unei strategii pe termen mediu de management a datoriei, precum și o raportare anuală obligatorie către parlament. În raportul către Parlament sunt evaluate rezultatele obținute în raport cu ce s-a planificat în strategie.
B	Cerințele minime pentru scorul C sunt îndeplinite. În plus, legislația primară stipulează stabilirea unor obiective clare pentru managementul datoriei, precum și o raportare anuală către Parlament. Raportarea trebuie să reflecte activitățile de management a datoriei și garanțiile emise de Guvern.
C	Legislația (primară și secundară) stipulează clar cadrul juridic pentru Guvern de a se împrumuta și a emite noi instrumente de datorie, de a întreprinde tranzacții cu aspect de îndatorare, precum și de a emite garanții de stat. În plus, legislația primară stipulează scopurile pentru care Guvernul poate să se împrumute.
D	Cerințele minime pentru scorul C nu sunt îndeplinite.

2. DPI-2. Cadrul instituțional

Scorul	Cerințe
A	1. Cerințele pentru scorul B sunt îndeplinite. În plus, tranzacțiile privind datoria sunt executate doar de o singură entitate principală, responsabilă de managementul datoriei. 2. Cerințele pentru scorul B sunt îndeplinite. În plus, garanțiile de stat sunt pregătite și emise de o singură entitate, care poate fi entitatea responsabilă de managementul datoriei.
B	1. Cerințele minime pentru scorul C sunt îndeplinite. În plus, tranzacțiile ce țin de datorie sunt ghidate de o strategie formalizată de management a datoriei și sunt executate fără interferența factorilor politici. 2. Cerințele minime pentru scorul C sunt îndeplinite. În plus, deciziile sunt ghidate de un cadru formalizat de politici guvernamentale în domeniu.
C	1. Tranzacțiile ce țin de datorie sunt executate sau de o entitate principală de management a datoriei, sau, în cazul dacă nu exista astfel de entitate, de un număr de instituții care-și coordonează strâns activitățile sale printr-un mecanism formalizat de interacționare. 2. Dacă este aplicabil, garanțiile de stat sunt emise de una sau mai multe entități publice, care-și coordonează activitatea sa printr-un mecanism formalizat, precum și interacționează cu entitatea principală responsabilă de managementul datoriei.
D	1. Cerințele minime pentru scorul C nu sunt îndeplinite. 2. Cerințele minime pentru scorul C nu sunt îndeplinite.

3. DPI-3. Strategia de gestionare a datoriei

Scorul	Cerințe
A	1. Cerințele pentru scorul B sunt îndeplinite. În plus, estimarea obiectivelor pentru indicatorii de risc este făcută în baza unei analize comprehensive a costurilor și riscurilor, care identifică vulnerabilitatea portofoliului de datorii față de șocurile ratelor de dobândă. De asemenea, în aceste analize sunt bine descrise toate ipotezele și constrângerile analizei respective. 2. Cerințele pentru scorul B sunt îndeplinite. În plus, planul anual de contractare a datoriei este baza pe strategia aprobată.
B+	1. Cerințele minime pentru scorul C sunt îndeplinite. În plus, strategia de management a datoriei are coridoare de deviere realiste a obiectivelor pentru ratele de dobândă, refinanțare, riscurile ratelor de schimb, care ar reflecta condițiile specifice a țării date. 2. Cerințele minime pentru scorul C sunt îndeplinite. În plus, strategia este cadrul bugetar pe termen mediu și cele anuale.
C	1. O strategie pe termen mediu este elaborată, care include toate estimările existente și proiecțiile datoriei de stat, în baza unor obiective de management a datoriei. Strategia dată este abordată cel puțin ca o linie directoare pentru evoluția dorită a indicatorilor de refinanțare, ratelor de dobândă, precum și riscurilor ratelor de schimb. În plus, dacă este relevant, strategia conține și o descriere a eforturilor pentru dezvoltarea pieței interne de VMS. 2. Proiectul strategiei este elaborate de către entitatea principal responsabilă de managementul datoriei, iar în lipsa unei entități unice, de către toate instituțiile responsabile de domeniu. Opiniile băncii central sunt obținute și strategia este aprobată formal. De asemenea, documentul respectiv

	este făcut public, inclusiv prin publicarea pe paginile web oficiale și presă scrisă.
D	1. Cerințele minime pentru scorul C nu sunt îndeplinite. 2. Cerințele minime pentru scorul C nu sunt îndeplinite.

4. DPI-4. Evaluarea operațiunilor de gestionare a datoriei

Scorul	Cerințe
A	1. Cerințele pentru scorul B sunt îndeplinite. În plus, un raport statistic (sau echivalentul lui), care să includă evaluarea principalelor riscuri a portofoliului de datorie, este publicat cel puțin semi anual, cu o vechime a datelor nu mai mare de două luni la data publicării. 2. Cerințele pentru scorul B sunt îndeplinite. În plus, un raport independent conține o evaluare a) gradul de realizarea a obiectivelor stipulate de gestiune a datoriei, b) strategia curentă de gestiune a datoriei și argumentarea acesteia, c) gradul de conformare cu această strategie.
B	1. Condițiile minime pentru scorul C sunt îndeplinite. În plus, un raport (sau echivalentul lui), care să includă evaluarea principalelor riscuri a portofoliului de datorie, este publicat cel puțin anual, cu o vechime a datelor nu mai mare de șase luni la data publicării. 2. Condițiile minime pentru scorul C sunt îndeplinite. În plus, raportul anual (sau o parte a unui raport mai larg) conține o evaluare cum activitatea Guvernului în domeniului datoriei s-au conformat cu strategia aprobată de management a datoriei.
C	1. Un buletin statistic (sau echivalentul său), cu un set de indicatori de performanță indicați în EPGD, este publicat anual, cu o vechime a datelor nu mai mare de șase luni la data publicării. 2. Un raport (sau o parte a unui raport mai larg), care conține date despre volumul datoriei de stat și operațiunile respective, este transmis anual Parlamentului și făcut public.
D	1. Cerințele minime pentru scorul C nu sunt îndeplinite. 2. Cerințele minime pentru scorul C nu sunt îndeplinite.

5. DPI-5. Audit

Scor	Cerințe
A	1. Cerințele pentru acordarea scorului B sunt îndeplinite. Mai mult, auditul extern de performanță este făcut public în timp de șase luni de la finalizarea auditului. 2. Cerințele pentru acordarea scorului B sunt îndeplinite. Toate acțiunile au fost îndeplinite în termen.
B	1. Cerințele minime pentru acordarea scorului C sunt îndeplinite. Mai mult, audituri de performanță externe sunt efectuate periodic, precum și auditul intern a eficienței sistemului de control intern utilizat pentru gestiunea datoriei de stat. 2. Cerințele minime pentru acordarea scorului C sunt îndeplinite. În plus, există un plan de acțiuni specificând măsuri coercitive și termenul necesar pentru a răspunde recomandărilor. Unele acțiuni au fost puse în aplicare.
C+	1. Cerințele minime pentru acordarea scorului C sunt îndeplinite. Audituri de conformitate externe au fost efectuate în ultimii doi ani. Rapoartele de audit sunt disponibile publicului în termen de șase luni de la finalizarea auditului. 2. Factorii de decizie relevanți produc un răspuns de management relevant pentru a aborda rezultatele auditurilor interne și externe ale gestiunii datoriei de stat .
D	1. Cerințele minime pentru acordarea scorului C nu sunt îndeplinite. 2. Cerințele minime pentru acordarea scorului C nu sunt îndeplinite.

6. DPI-6. Coordonarea cu Politica Fiscală

Scor	Cerințe
A	1. Cerințele minime pentru acordarea scorului B sunt îndeplinite. În plus, previziunile includ analiza scenariilor, inclusiv scenarii pesimiste. 2. Cerințele minime pentru acordarea scorului B sunt îndeplinite. Mai mult, ASD(le) sunt efectuate sau actualizate anual de către Guvern.
B	1. Cerințele minime pentru acordarea scorului C sunt îndeplinite. Mai mult, previziunile includ analize de sensibilitate a scenariului de bază față de dobânzi și de șocurile de refinanțare și ale cursului de schimb. 2. Cerințele minime pentru acordarea scorului C sunt îndeplinite. Mai mult, ASD(le) sunt efectuate cel puțin odată în doi ani de către Guvern.
C	1. Ca parte a procesului de elaborare a bugetului de către Guvern, sunt prezentate previziuni relevante, sigure, cuprinzătoare și la timp despre serviciul datoriei de stat. 2. Variabilele macroeconomice cheie (rezultatele efective și prognoze) și o analiză a sustenabilității datoriei care a fost realizată de către Guvern în ultimii trei ani sunt partajate cu entitatea (sau entitățile) principală de gestiune a datoriei de stat.
D	1. Cerințele minime pentru acordarea scorului C nu sunt îndeplinite. 2. Cerințele minime pentru acordarea scorului C nu sunt îndeplinite.

7. DPI-7. Coordonarea cu politica monetară

Scor	Cerințe
A-	1. Cerințele pentru acordarea scorului B sunt îndeplinite. Mai mult, responsabilitățile instituționale de gestiune a Datoriei de Stat sunt făcute publice. 2. Cerințele pentru acordarea scorului B sunt îndeplinite. Mai mult, există un schimb de informații zilnic cu banca centrală despre tranzacțiile ce vizează datoriile curente și viitoare, și despre fluxurile de trezorerie (flux de numerar) ale guvernului. 3. Accesul direct la finanțare de la banca centrală este, prin lege, interzisă sau limitată la situațiile de urgență în care alte operațiuni de finanțare nu sunt viabile, iar, atunci când este folosit, perioada este limitată la două săptămâni.
B	1. Cerințele minime pentru acordarea scorului C sunt îndeplinite. Mai mult relația instituțională dintre banca centrală și guvern este descrisă într-un acord/acorduri formale. 2. Cerințele minime pentru acordarea scorului C sunt îndeplinite. Mai mult, există un schimb de informații cu banca centrală, cel puțin săptămânal pe tranzacțiile datoriilor actuale și viitoare și fluxurile de trezorerie (flux de numerar) ale guvernului central. 3. Cerințele minime pentru acordarea scorului C sunt îndeplinite. În plus, accesul la finanțare din partea băncii centrale este, a unei perioade, prin lege, se limitează la nu mai mult de trei luni.
C	1. Atât timp cât banca centrală efectuează tranzacțiile ce țin de Datoria de Stat în calitate de agent fiscal central, operațiunile de politică monetară sunt păstrate separat în mod oficial de tranzacțiile ce țin de Datoria de Stat. Banca centrală informează guvernul și piața atunci când sunt efectuate operațiuni de politică monetară și când tranzacționează în piață ca un agent din partea guvernului central. 2. Atunci când este relevant pentru punerea în aplicare a politicii monetare, există cel puțin informații actualizate lunar, pentru tranzacțiile datoriilor actuale și viitoare și fluxurile de trezorerie (flux de numerar) ale guvernului central la banca centrală. 3. Accesului la finanțare din partea băncii centrală are un plafon impusă de legislație.
D	1. Cerințele minime pentru acordarea scorului C nu sunt îndeplinite. 2. Cerințele minime pentru acordarea scorului C nu sunt îndeplinite.

■ Bibliografie

1. "Debt Management Performance Assessment Methodology", World Bank, 2015.
2. "Moldova Public Expenditure Review. Capital expenditures: Making Public Investment Work for Competitiveness and Inclusive Growth in Moldova", World Bank, June 2013.
3. "Raportul auditului asupra Raportului Guvernului privind executarea bugetului de stat pe anul 2014", Anexa nr. 1 la Hotărârea Curții de Conturi nr. 20 din 25 iunie 2015.
4. "Raportul auditului datoriei sectorului public, garanțiilor de stat și recreditării de stat pe anul 2014", Anexa nr.2 la Hotărârea Curții de Conturi nr. 20 din 25 iunie 2015.
5. "Raportul de evaluare a performanței în gestionarea datoriei pentru Republica Moldova", BM, 2008.
6. D. Budianschi, I. Morcotîlo, T. Savva "Evaluarea transparenței procesului bugetar în Republica Moldova", Expert-Grup, 2015.
7. E. Veverița "Bugetarea pe programe: Ministerele Economiei și Agriculturii", Expert-Grup, 2013.
8. Rapoartele anuale de executare a bugetului de stat pe anii 2011-2014.
9. Y. Hadziyiannakis, G. Sedrakyan "Evaluarea Cheltuielilor Publice și Responsabilității Financiare în Republica Moldova (2008-2010). Raport Performanței Managementului Finanțelor Publice", octombrie 2011.