

Analiza raportului Guvernului Republicii Moldova asupra executării bugetului de stat pentru anul 2011

Autor: Valeriu Prohnițchi

Chișinău 2012

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.

Afirmațiile și concluziile din acest document aparțin autorilor și nu reflectă neapărat poziția sau opiniile finanțatorului.

Cuprins:

Introducere	4
1. Raportul pe executarea bugetului la sfârșit de an: cele mai bune practici internaționale	5
2. Analiza cadrului de raportare a executării bugetului de stat în Republica Moldova	7
3. Analiza raportului de executare a bugetului de stat pentru anul 2011	12
Considerațiuni generale	12
Comentarii la politica fiscală și vamală	13
Comentarii la administrarea fiscală și vamală	13
Comentarii la politica în domeniul cheltuielilor publice.....	15
Comentarii la executarea veniturilor	16
Comentarii la executarea cheltuielilor	17
Comentarii la datoria publică.....	20
Comentarii la situația economico-financiară a întreprinderilor de stat și a societăților cu cota statului în capitalul social	20
4. Concluzii și recomandări	21

INTRODUCERE

Transparența este un element-cheie a ceea ce înseamnă bună guvernare. Buna guvernare nu este un concept abstract sau secundar, după cum uneori este tentat să creadă societatea și elita politică moldovenească. Performanțele economice și stabilitatea socială în mod direct depind de cât de credibil este guvernul în ochii cetățenilor. De aceea, un guvern rațional trebuie să investească resurse și timp pentru a educa publicului încrederea față de politicile adoptate și față de felul în care sunt utilizate resursele pentru a atinge obiectivele de politici. Bugetul public este cel mai important document de politici care pune în corespondență obiectivele de politici asumate cu resursele disponibile. Raportarea asupra executării bugetului, într-o manieră transparentă și inteligibilă pentru publicul larg - nu doar pentru profesioniștii din domeniul economic - este la fel de importantă ca și elaborarea unor bugete realiste și executarea lor disciplinată.

Din păcate, rapoartele pregătite de guvern și autoritățile locale din Moldova asupra executării bugetelor pe care le administrează nu întotdeauna respectă principiile de transparență și nu sunt „prietenoase” față de cei care ar trebui să fie principali cititori ai acestor rapoarte – media și cetățenii. Deși în ultimii câțiva ani se atestă progrese în raportarea executării bugetelor, această raportare ar putea fi îmbunătățită esențial cu resurse relativ modeste.

În acest document, pe baza raportului privind executarea bugetului de stat, pentru anul 2011 ne-am propus să analizăm cum în Moldova sunt elaborate rapoartele de executare a bugetului de stat, care sunt punctele forte și neajunsurile procesului în forma în care derulează astăzi și cum ar putea fi îmbunătățit acest proces.

Documentul este structurat în patru capitole. Primul capitol discută cele mai bune practici internaționale în raportarea bugetară. În al doilea capitol este analizat cadrul de raportare, cum este abordat și reglementat acest proces în Moldova. În al treilea capitol, sunt analizate compartimentele din raportul de executare a raportului de stat pentru 2011, felul în care sunt raportate și înțelese rezultatele. Ultimul capitol trage concluzii și face recomandări.

1. RAPORTUL PE EXECUTAREA BUGETULUI LA SFÂRȘIT DE AN: CELE MAI BUNE PRACTICI INTERNAȚIONALE

La sfârșitul anului bugetar executivul publică un raport de sfârșit de an. Acesta prezintă un sumar al situației financiare pentru anul fiscal precedent. Conform definiției utilizate de International Budget Partnership (IBP), raportul de sfârșit de an compară executarea reală a bugetului față de bugetul adoptat inițial. Acesta facilitează ajustările pentru anii bugetari viitori prin informarea decidenților de politici asupra politicilor fiscale, cerințelor privind datoriile și asupra priorităților de cheltuieli. Acest raport ar trebui să includă o actualizare a progreselor realizate spre atingerea obiectivelor de politici ale bugetului aprobat. De asemenea, acesta ar trebui să fie accesibil publicului¹.

În conformitate cu Bunele Practici ale OCDE², raportul de sfârșit de an:

- a) este documentul principal de responsabilizare a guvernului, auditat de către Instituția Supremă de Audit, în conformitate cu bunele practici, publicat peste cel mult șase luni după sfârșitul anului fiscal;
- b) arată concordanța dintre nivelul veniturilor și cheltuielilor autorizate de Parlament în buget. Orice ajustări lunare sau trimestriale ale bugetului original se indicată separat. Formatul de prezentare a raportului ar trebui să reflecte forma bugetului aprobat;
- c) documentele aferente includ informația de performanță nefinanciară, inclusiv o comparație a obiectivelor de performanță și rezultatele obținute;
- d) oferă informație comparativă despre nivelul veniturilor și cheltuielilor din anul trecut;
- e) cheltuielile sunt prezentate în termeni bruti; veniturile dedicate trebuie clar separate de restul;
- f) cheltuielile sunt clasificate pe unități administrative (ex. minister, agenție). Sunt prezentate informații suplimentare ce clasifică cheltuielile pe categorii economice și funcționale.

¹ În definiția IBP, un document bugetar este considerat accesibil publicului atunci când oricine poate obține o copie a acestuia printr-o solicitare adresată autorității publice care publică documentul.

² OECD Best Practices for Budget Transparency, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.

g) raportul conține discuții cuprinzătoare despre activele și datoriile financiare ale guvernului, activele nefinanciare, ș.a.

Astfel, în situația ideală, alocările pe tipuri de cheltuieli sunt înlocuite cu un raport de buget prezentat în forma politicilor publice, specializate pe programe, cu aprobări ale bugetului bazate pe performanță. De asemenea, instituțiile administrative ce implementează politici publice raportează cu privire la rezultatele acestor politici. Plasați în asemenea cadru de activitate, managerii autorităților publice se concentrează asupra eficacității și eficienței serviciilor publice pentru a asigura o mai bună alocare a banilor publici. Conturile guvernamentale sunt certificate de către o agenție externă, iar statul ține conturile veniturilor și cheltuielilor bugetului pentru toate tranzacțiile sale. De asemenea, este implementat un sistem care analizează costul diverselor acțiuni asumate de programe și rezultatele acestor analize sunt prezentate în raportul de executare a bugetului.

Odată respectate aceste principii, documentul oferă guvernului o privire în perspectivă asupra performanțelor anului trecut, atât în termeni macroeconomici, cât și asupra programelor și sectoarelor.³

³ Guide to transparency in Government Budget Reports, <http://www.oecd.org/dataoecd/9/41/49941624.pdf>

2. ANALIZA CADRULUI DE RAPORTARE A EXECUTĂRII BUGETULUI DE STAT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Raportul de executare a bugetului de stat publicat în Republica Moldova, în linii mari, corespunde standardelor minime de raportare bugetară. Acest lucru a fost atestat și în ultima Evaluare a Cheltuielilor Publice și Responsabilității Financiare (CPRF) în Republica Moldova (2008-2011) realizată la comanda Comisiei Europene. În 2011 aspectul de calitate și oportunitate a rapoartelor financiare anuale realizate pe marginea executării bugetului de stat a primit calificativul C+ (pe scara de la A – calificativul cel mai bun la D – calificativul cel mai rău). Practic, nu au fost atestate nici un fel de progrese la acest aspect față de anul 2008, când Moldova a primit aceeași evaluare din partea evaluatorilor internaționali (C+). La nivel sistemic, îngrijorările sunt legate de faptul că în Moldova încă sunt utilizate șase planuri de conturi contabile diferite. Aceasta complică unificarea informației financiare și analiza performanțelor realizate. Un plan unic de conturi contabile a fost deja elaborat, dar este încă la etapa de testare.

Raportarea asupra executării bugetului de stat este reglementată de articolul 44 a Legii nr. 847 din 24/05/1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Prevederile articolului sunt următoarele:

- Până la data de 1 mai, Ministerul Finanțelor întocmește și prezintă Guvernului spre examinare și aprobare raportul anual privind executarea bugetului de stat pe anul bugetar încheiat, iar Guvernul îl aprobă și îl prezintă, până la data de 1 iunie, Parlamentului.
- Structura raportului anual se stabilește de ministrul finanțelor.
- Raportul privind executarea bugetului de stat pe anul bugetar încheiat se examinează și se aprobă prin hotărâre de Parlament până la data de 15 iulie.
- După aprobarea de către Parlament, raportul anual privind executarea bugetului de stat se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.
- Raportul anual privind executarea bugetului de stat se examinează în comisiile permanente ale Parlamentului, cu participarea obligatorie a autorităților publice centrale de specialitate.

Ținând cont de bunele practici internaționale, aceste reglementări naționale dau naștere la câteva comentarii importante.

- Legea nu stabilește în mod clar ce include Raportul anual privind executarea bugetului de stat pe anul bugetar încheiat. Din această cauză, documentele care fac parte din raport (nota informativă și anexele) variază de la un an la altul.
- Legea nu obligă Ministerul Finanțelor sau Guvernul să publice pe site-urile sale raportul elaborat și adoptat și transmis în Parlament, inclusiv anexele la nota informativă. Aceasta limitează esențial posibilitatea societății de a-și face auzită opinia în cadrul dezbaterilor publice.
- Legea spune clar că Ministerul Finanțelor prezintă Guvernului raportul de executare a bugetului pentru **aprobare**. În realitate, nu există un document cu forță juridică prin care Guvernul să **aprobe** în mod explicit raportul de executare a bugetului. De exemplu, în cazul raportului privind executarea bugetului pentru 2011, Guvernul nu a aprobat raportul propriu-zis de executare a bugetului, ci o Hotărâre a Guvernului cu privire la aprobarea proiectului de Hotărâre a Parlamentului pentru aprobarea raportului privind executarea bugetului de stat pe anul 2011. În aceste circumstanțe, nu este prea clară baza legală pentru ca Curtea de Conturi să inițieze auditarea Raportului Guvernului privind executarea bugetului de stat pentru anul precedent și să prezinte Parlamentului raportul său de audit. Trebuie de remarcat că până în anul 2000 raportul de executare a bugetului era aprobat în mod expres prin hotărâre de Guvern, după care era transmis Parlamentului spre aprobare.
- Actuala practică de aprobarea de către Guvern a unui proiect de Hotărâre a Parlamentului privind aprobarea raportului de executare a raportului nu contravine legislației, dar poate genera situații hilare. De exemplu, Hotărârea Parlamentului nr.166 din 13/07/2007 pentru aprobarea Raportului privind executarea bugetului de stat pentru anul 2006 cerea Guvernului: să întreprindă măsuri organizatorice, legislative, metodologice și disciplinare pentru îmbunătățirea calității managementului financiar și orientarea politicii bugetar-fiscale spre realizarea integrală a politicilor social-economice ale statului; să consolideze eforturile tuturor executorilor de buget

în vederea asigurării unei bune gestionări a mijloacelor bugetare, să asigure reglementa raporturile dintre bugetele unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și nivelul întâi și să extindă participarea autorităților administrației publice la realizarea politicilor bugetare instituționalizarea controlului asupra volumelor și calității lucrărilor efectuate din contul mijloacelor investiționale ale bugetului. Este greu de imaginat că Guvernul ar putea să propună un asemenea proiect de Hotărâre a Parlamentului. Într-adevăr, proiectul inițial al Hotărârii propusă de Guvern Parlamentului pentru aprobarea raportului de executare a bugetului pentru anul 2006 era cel standard, dar Parlamentul a intervenit în proiect, modificându-l drastic, deoarece a considerat că raportul pentru anul 2006 nu reflecta suficient de bine învățămintele trase de Guvern din eșecurile de gestionare.

- Nu este clară logica stipulării imperative prin care Parlamentul trebuie să aprobe raportul de executare a bugetului până la 15 iulie, dacă Parlamentul oricum nu are la dispoziție raportul de audit extern asupra bugetului executat și nu în mod necesar are încrederea că raportul prezentat reflectă situația reală a bugetului. De câteva ori acest termen-limită nu a fost respectat: raportul pentru 2010 a fost aprobat la 24 noiembrie 2011, raportul pentru 2008 a fost aprobat la 15 iulie 2010 (!). Ar părea mai logic ca Parlamentul să primească, odată cu Raportul privind executarea bugetului de stat și Raportul Curții de Conturi asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și a patrimoniului public. Deoarece Curtea de Conturi are nevoie de mai mult timp pentru a audita conturile guvernului, aceasta ar lăsa timp pentru ca Guvernul să pregătească o notă informativă mai calitativă pe marginea executării bugetului de stat. Prezentarea concomitentă a celor două rapoarte ar încuraja dezbateri mai consistente în Parlament pe marginea executării bugetului de stat.
- Legislația nu obligă includerea în raport a informației de performanță nefinanciară și prezentarea datelor care să compare obiectivele de performanță stabilite și rezultatele obținute.
- Este greu de înțeles rațiunea legiuitorului care a lăsat stabilirea structurii raportului de executare a bugetului la discreția ministrului finanțelor. În mod normal, autoritatea care aprobă

bugetul de stat (adică Parlamentul) ar trebui cel puțin să stabilească care sunt aspectele / subiectele de care este interesată la capitolul raportare. În actuala reglementare, este posibil ca rapoartele anuale să nu reflecte suficient de bine aspectele incomode legate de executarea bugetului. Totodată, trebuie de spus că în cazul Moldovei structura rapoartelor publicate a înregistrat anumite progrese: dacă rapoartele publicate pentru anii 2003-2006 nici nu includeau o notă informativă, ci numai formulare (unele în format xls, altele txt, iar pentru anul 2005 raportul nici nu a fost publicat), atunci în 2007 pentru prima dată Raportul a inclus și o Notă explicativă. Respectiva Notă explicativă a atras atenția prin faptul că, pe lângă o analiză bună a indicatorilor financiari, a fost și singurul document pe executarea bugetului de stat realizat de Ministerul Finanțelor care includea referințe la peste 30 de indicatori de performanță pentru diferite politici și programe. Din păcate, rapoartele ulterioare pentru anii 2008-2011 au fost mult mai seci în această privință, toate urmând exact aceeași structură standard și abordare. În privința abordării, actualele rapoarte sunt mai degrabă rapoarte scrise în spirit contabil, decât rapoarte analitice care să explice cum bugetul a reflectat prioritățile de politici stabilite. Persistă o problemă cu formatul fișierelor utilizate pentru publicarea anexelor tehnice. La modul ideal, acestea ar trebui să fie într-un format accesibil pentru prelucrare și analiză facilă. În realitate, majoritatea anexelor sunt publicate în format grafic, deși 2 anexe – bilanțul general al bugetului de stat și informația privind executarea bugetului public național – sunt disponibile pe site-ul Ministerului Finanțelor în format tabular. Acestea sunt plasate pe site după adoptarea de către Parlament a Hotărârii privind aprobarea raportului de executare a bugetului.

- În lumina stipulării imperative că Parlamentul trebuie să aprobe raportul de executare a bugetului până la 15 iulie, nu este clar cum este gestionată situația în care Parlamentul nu acceptă raportul elaborat de Guvern sau are întrebări care ar trebui să rezulte în revizuirea raportului elaborat de Ministerul Finanțelor. Această situație trebuie reglementată în mod clar pentru a evita eventualele blocaje care pot să apară în perioadele electorale sau atunci când este investit un nou Parlament.

- Actuala legislație nu prescrie în mod clar când anume trebuie să fie publicat raportul privind executarea bugetului de stat. Conform bunelor practici internaționale, acest termen este de șase luni după încheierea exercițiului bugetar. În Moldova, aceste rapoarte pot fi publicate chiar și în luna decembrie, iar cel pentru 2008 în general a fost publicat cu o întârziere de aproape doi ani.

3. ANALIZA RAPORTULUI DE EXECUTARE A BUGETULUI DE STAT PENTRU ANUL 2011

CONSIDERAȚIUNI GENERALE

Raportul de executare a bugetului de stat pentru anul 2011 a fost elaborat de către Ministerul Finanțelor și prezentat Guvernului în conformitate cu prevederile legislației, la data de 27 aprilie 2012. Raportul a fost „aprobat” în ședința Guvernului din 18 mai 2012, iar în Parlament a fost înregistrat la data de 24 mai 2012. În ultimii trei ani prevederea despre oportunitatea temporală a prezentării de către Minister și Guvern a raportului pe executarea bugetului de stat a fost respectată. Totodată, în 2012, din cauza supraîncărcării programului legislativ, raportul de executare nu a aprobat de Parlament până la data limită de 15 iulie.

Raportul pentru anul 2011 include o nota informativă și 31 de anexe foarte detaliate. Nota informativă a fost prezentată în ședință de Guvern, a putut fi accesată de unele organizații guvernamentale membre ale Consiliului Național de Participare și este accesibilă pe site-ul Parlamentului, în categoria de proiecte de lege intrate în Comisie Economie, Buget și Finanțe. Nota nu este disponibilă nici pe site-ul Guvernului, nici pe cel al Ministerului Finanțelor. Nota informativă pentru anul 2011 este, conceptual și structural, identifică cu cele din 2008-2010. Aceasta include anumite reflecții asupra subiectelor de politici fiscală și vamală, administrării fiscale și vamale, executării cheltuielilor și veniturilor, investițiilor capitale, deficitului, datoriei de stat, relațiilor bugetului de stat cu bugetele unităților administrativ-teritoriale, rezultatele monitorizării situației economico-financiare a întreprinderilor de stat și societăților cu cota statului în capitalul social.

Lectura notei analitice din raport arată un document excesiv de descriptiv și nu unul explicativ/analitic. Deși se bazează pe un set consistent de anexe tehnice, nota este foarte seacă în informații cu adevărat relevante pentru cititori. Nota include doar 4 tabele și 8 grafice, dar practic nu face nici o referință la vastul masiv de date care se conține în anexe. De fapt, această constatare se referă la toate rapoartele din perioada 2008-2011.

Anexele pentru anul 2010 oferă o informație complexă și foarte detaliată privind executarea bugetului. Pentru anul 2011 acestea încă nu au fost publicate și nu au fost prezentate în materialele ședinței de

guvern din 18 mai 2012 la care a fost „aprobat” raportul de executare a bugetului pentru 2011, dar au fost transmise Parlamentului.

COMENTARII LA POLITICA FISCALĂ ȘI VAMALĂ

În partea care ține de politici și administrare sunt trecute în revistă principalele măsuri adoptate, dar nu se arată în mod consistent cum strategia fiscală a influențat rezultatele bugetare și de politică urmărite. Și aici ar fi și foarte multe lucruri pozitive de raportat: de exemplu, majorarea cu 50% a accizelor la produsele de tutun nu a dus – după cum preziceam adversarii acestei măsuri – la intrarea comerțului „în umbră”; în realitate accizele încasate din produsele de tutun au crescut practic proporțional majorării accizului.

De asemenea, ar fi util ca raportul să reflecte impactul unor politici fiscale adoptate pentru stimularea activității economice sau pentru sporirea veniturilor autorităților locale. De exemplu, de ce mecanismul de restituire a TVA la investiții capitale în regiuni pare să fi încurajat volumul de investiții numai în Nord și UTA Găgăuzia, dar nu și în Regiunea de Dezvoltare Centru și Sud? Au valorificat oare autoritățile publice locale noul mecanism de stabilire a cotelor taxelor locale, mecanism prin care APL începând cu 2011 au primit dreptul de stabili independent plafoanele acestor taxe? De asemenea, din perspectiva vectorului integrării europene a țării, ar fi util de știut cum ajustarea legislației fiscale și vamale la standardele UE influențează asupra încasărilor.

Constatăm că în raportul de executare a bugetului de stat pentru 2011 sunt raportate unele măsuri de politici irelevante. De exemplu, la capitolele politica fiscală și politica vamală, printre principalele măsuri sunt menționate cota zero a impozitului pentru venitul reinvestit al agenților economici, deși această măsură, adoptată în 2008, a fost criticată, pe bună dreptate, de actuala guvernare, iar din 2012 măsura dată nu mai este valabilă. De asemenea, este menționată și scutirea de TVA și de taxă vamală a mărfurilor și serviciilor destinate rezidenților parcurilor științifico-tehnologice și incubatoarelor de inovare; în realitate, asemenea scutiri nu au fost acordate niciodată, de la introducerea acestor prevederi legislative în 2008.

COMENTARII LA ADMINISTRAREA FISCALĂ ȘI VAMALĂ

La capitolul administrare fiscală, raportul este în mare măsură bazat pe viziunea Serviciului Fiscal de Stat (SFS) asupra misiunii sale instituționale. De fapt, raportul preia informația din raportul de

activitate anuală a SFS pentru 2011, fără a reflecta suficient asupra criteriilor de eficiență în administrarea fiscală. În particular, unul din subiectele-cheie care sunt permanent în atenția publicului sunt măsurile de control întreprinse de SFS în scopul evaziunii fiscale și extinderii bazei fiscale. Numărul acestora a crescut constant în ultimii 3 ani: 49,0 mii controale în 2008, 63,2 mii în 2009, 66,9 mii în 2010 și 71,9 mii în 2011. Sumele suplimentare calculate pentru a fi virate în buget - taxe, impozite, majorări de întârziere și penalități – au crescut de la 216 milioane lei în 2008 la 517 milioane în 2011. În același timp, se pare că strategia de combatere a evaziunii fiscale bazată pe controale este aproape de a-și epuiza rezervele de eficiență: dacă în 2008 un control fiscal în plus rezulta în 76,6 mii lei suplimentari calculați pentru a fi virati în bugetul de stat, atunci în 2009 acest indice a fost de 16,3 mii lei, în 2010 – 13,5 mii lei, iar în 2011 – 3,8 mii lei. Dacă ținem cont de costul controalelor (timpul de muncă al inspectorilor fiscali), s-ar putea ca efectul economic net în general să fie negativ. Totodată, să menționăm că chiar dacă cota controalelor „rezultative” (adică care se finalizau cu depistarea încălcărilor) a crescut de la 50% în 2008 la 63% în 2009, 2010 și 2011, procentul efectiv al încasărilor a scăzut de la 37% din sumele calculate în 2008 la 31% în 2009, 29% în 2010 și 33% în 2011. Astfel, vedem că are loc un veritabil „război” dintre SFS și contribuabili.

Și capitolul administrare vamală este bazat pe raportul anual de activitate a Serviciului Vamal (SV) al Republicii Moldova, fără o evaluare critică a performanțelor și problemelor existente. Se raportează despre progrese cu implementarea unor măsuri importante – cum ar fi procedura de vămuire simplificată și procedura de vămuire la domiciliu – dar de acestea beneficiază numai 30 și, respectiv, 3 agenți economici „de încredere”. Regulamentul privind procedura de vămuire la domiciliu a fost aprobată prin ordin intern al SV, fără a trece expertiza în cadrul Grupului de Lucru al Comisiei de Stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. Regulamentul intenționează să faciliteze comerțul, prin reducerea numărului de controale documentare și fizice, însă nu stipulează condițiile și criteriile clare pentru oferirea acestor facilități. La moment, doar 0,33% din total declarații vamale sunt perfectate conform procedurilor simplificate de vămuire (față de 2,1% prognozate anterior de SV). Nu este clar de ce o realizare în esență minoră ca impact asupra comerțului și încasărilor vamale trebuie să facă parte din raportul de executare a bugetului de stat. Se raportează despre micșorarea timpului de trecere a frontierei – de la 55 minute în medie în 2008 la

20 minute în 2012 – dar aceasta se referă la durata medie de trecere a mărfurilor peste frontiera vamală și nicidecum la vămuirea în interior a mărfurilor, procedură care este mult mai lungă și mai complicată. Anume de procedurile de vămuire a mărfurilor la punctele vamale interne și sunt legate cele mai multe plângeri din partea comunității de afaceri, inclusiv pe asemenea aspecte netransparent reglementate cum ar fi detașarea personalului vamal. Efectul negativ al reglementărilor interne ale SV a ajuns de asemenea proporții încât Ministerul Economiei chiar a propus o „ghilotinare” a tuturor reglementărilor nepublicate. Un alt element important - se raportează că pentru a asigura transparența în activitatea posturilor vamale a fost lansat sistemul de monitorizare video a traficului la punctele de trecere vamale. În esență, conform informațiilor disponibile, au fost instalate camere video numai la trei posturi (Leușeni, Tudora, Sculeni), iar aceste camere sunt utilizate strict pentru monitorizarea traficului rutier și nicidecum pentru a asigura transparența nemijlocit în zona de control vamal. În ultimă instanță, nu este clar de ce asemenea îmbunătățiri în funcționarea SV – reflectate de la un an la altul în rapoartele de executare a bugetului de stat - nu duc la scăderea numărului de documente necesare și a duratei operațiunilor de comerț extern.

COMENTARII LA POLITICA ÎN DOMENIUL CHELTUIELILOR PUBLICE

La acest capitol raportul informează că, alături de alte obiective, politica a fost orientată și la asigurarea disciplinei, transparenței, simplității și onestității în repartizarea finanțelor publice, accentul fiind pus pe indicatorii de performanță și evaluarea cheltuielilor în raport cu rezultatele atinse. Însă însuși raportul nu include nici un indicator de performanță și nu evaluează rezultatele atinse în raport cu cheltuielile efectuate în nici un domeniu de politici. Studiile realizate de Centrul Analitic Independent Expert-Grup și de alte organizații independente demonstrează că există mai multe domenii – inclusiv protecția mediului, cercetare și dezvoltare, subvenționare agricolă - în care rezultate superioare pot fi atinse chiar și cu resursele financiare alocate în prezent din buget.

În 2011 au fost necesare mai multe raționalizări a cheltuielilor de personal, inclusiv prin anularea unor beneficii nemeritate sau acordate în mod opac. Totuși, informația financiară despre eliminarea unor înlesniri și beneficii pentru angajații din instituțiile cu statut militar și

special, colaboratori vamali ar fi bine să fie pusă în corelație cu indicatorii care să arate nu doar impactul financiar al măsurii (neclar, de altfel, la acest moment), dar și impactul acestor măsuri asupra fluctuației cadrelor și indicatorilor de performanță în instituțiile respective. O asemenea evaluare este absolut necesară pentru ca să ghideze pe viitor politica de remunerare a personalului angajat în sectorul bugetar.

Nu este clar de ce se raportează despre reformarea mecanismului de acordare a indemnizațiilor pentru incapacitatea temporară de muncă dacă acest mecanism a fost declarat parțial neconstituțional de către Curtea Constituțională. Abia în iunie 2012 a fost aprobat cadrul juridic necesar pentru funcționarea mecanismului în cadrul constituțional. De asemenea, nu este clar cum vor fi compensate pierderile private suportate de cei care în 2011 au respectat noile prevederi privind acordarea indemnizațiilor.

Un alt aspect important la care publicul ar putea fi mai bine informat este progresul cu implementarea planificării bugetare bazată pe programe și performanțe. Raportul constată că a continuat implementarea treptată a bugetării bazate pe performanțe și programe. În 2010 numai 18 autorități publice din cele peste 50 incluse în buget au elaborat bugetele bazate pe programe și indicatori de performanțe, ponderea cheltuielilor executate în cadrul acestor programe fiind de circa 64% din total cheltuieli bugetare. Nu este clar cu cât a crescut în 2011 numărul de instituții care-și bazează bugetul pe programe și ponderea cheltuielilor publice acoperite din bugete bazate pe performanțe și pentru când se planifică finalizarea trecerii tuturor autorităților relevante la bugete bazate pe performanțe.

COMENTARII LA EXECUTAREA VENITURILOR

Este considerată o bună practică ca rapoartele de executare bugetară să explice în detaliu devierile semnificative ale volumului încasărilor de la nivelul planificat/revizuit și să explice în ce măsură devierile esențiale au fost cauzate de: 1) erori de prognozare/estimare și de 2) problemele de administrare. Evident, publicul este în primul rând interesat de situațiile în care încasările sunt sub nivelul anticipat de Minister. În cazul bugetului de stat pentru anul 2011, venituri din granturi interne și externe au înregistrat devieri semnificative de la nivelul anticipat (-47% față de nivelul precizat în noiembrie). Totodată, ar trebui de acordat atenție faptului că devierea din 2011 se înscrie în trendul îngrijorător din ultimii ani în care devierile anuale s-au

amplificat: -17% în 2008, -3% în 2009, -24% în 2010. Cauzele acestor devieri țin nu doar de Guvern, dar și de procedurile interne ale donatorilor. Totuși, această tendință pune într-o cu totul altă lumină problema dependenței excesive a bugetului de stat de veniturile provenite din granturi pentru susținerea bugetară directă (planificat 7,7% din total venituri, realizat 5%).

Un alt aspect esențial pe care dorim să-l comentăm este cel al restanțelor agenților economici față de bugetul de stat. Conform situației de la 31 decembrie 2011, acestea au constituit 410,3 milioane MDL, în comparație cu 350 milioane MDL în 2010, 360 în 2009, 326 în 2008. Restanțele față de bugetul public național sunt de 1,2 miliarde MDL. Reapariția restanțelor la buget și tendința de creștere a acestora, după amnistia fiscală realizată în 2007, atestă în mod cât se poate de concludent că amnistia fiscală nu a avut nici un efect asupra înclinației contribuabililor de a a-și onora obligațiile față de buget.

COMENTARII LA EXECUTAREA CHELTUIELILOR

Deși bugetul pentru anul 2011 a fost aprobat în martie 2011 și revizuit la sfârșitul lunii noiembrie 2011, cheltuielile executate au fost cu 1.8% mai mici decât nivelul revizuit. O problemă sistemică este executarea parțială a planurilor de cheltuieli de către executorii de buget.

Raportul identifică 10 instituții executoare de buget care au executat între 70% și 93% din cheltuieli. Deoarece toate cererile de plată au fost executate integral de sistemul de trezorerie, Ministerul Finanțelor atribuie responsabilitatea pentru neexecutarea părții de cheltuieli autorităților publice respective și instituțiilor subordonate. Impactul neexecutării cheltuielilor poate fi major. De exemplu, Agenția de Rezerve Materiale a executat numai 82% din cheltuielile planificate, ceea ce implicit înseamnă că rezervele de stat nu au fost completate la nivelul planificat. Impactul acestui eșec de management la nivelul Agenției poate fi major, de exemplu, în contextul în care o secetă prelungită poate afecta securitatea alimentară a țării. În 2008-2011, Agenția, de rând cu Ministerul Economiei, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare și Ministerul Construcțiilor și Dezvoltării Teritoriale au figurat aproape constant în categoria executorilor de buget care au executat bugetul parțial. Totodată, lipsa disciplinei în executarea cheltuielilor are practic nu are nici un impact asupra bugetelor aprobate pentru aceste instituții, care cresc constant de la un an la altul.

Raportul relevă o altă gravă problemă sistemică: circa 44,3% din totalul cheltuielilor bugetului de stat reprezintă transferuri către alte bugete, inclusiv 9,9% - către FAOAM, 12,6% – către BASS și 21,8% către bugetele unităților administrativ-teritoriale. În timp, valoarea acestor transferuri doar a crescut, ceea ce relevă magnitudinea înaltă a deficitelor structurale cu care se confruntă sistemul de asigurări medicale, sociale și autoritățile publice locale.

Raportul identifică o altă evoluție semnificativă: dacă inițial pentru anul 2011 au fost planificate investiții capitale de 1,126 miliarde MDL, în bugetul precizat au fost incluse numai 736,2 milioane MDL, iar volumul total al lucrărilor finanțate a fost de numai 663,8 milioane MDL. Ținând cont de faptul că deficitul cronic de investiții este o constrângere-cheie care împiedică creșterea economică, Ministerul Finanțelor ar trebui să informeze publicul despre cauzele tăierii alocațiilor pentru investiții capitale. Totodată, anume domeniul investițiilor capitale este cel la care volumul investițiilor realizate trebuie pus în corespondență și cu indicatorii de performanță obținuți – km de drumuri construite/reabilitate, sisteme de apeduct și canalizare construite/reabilitate, numărul de acoperișuri de școli reparate etc.

Câteva întrebări importante apar în legătură cu utilizarea resurselor din Fondul de Rezervă (FR) al Guvernului. În conformitate cu legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, FR se utilizează de Guvern, în baza regulamentului aprobat de Parlament, în cazuri justificate de utilizare a mijloacelor bugetare potrivit dispozițiilor legale pentru finanțarea unor acțiuni sau sarcini noi intervenite pe parcursul anului. Logica generală ar fi ca din FR să fie finanțate cheltuieli cu adevărat excepționale. Însă din FR ajung să fie finanțate activități cu caracter totalmente previzibil, care nu pot fi catalogate ca fiind „sarcini noi intervenite pe parcursul anului” și care în mod normal trebuiau finanțate din bugetele autorităților responsabile de organizarea și derularea acestora. Exemple de asemenea acțiuni și sarcini „excepționale” finanțate din FR în 2011 sunt:

- organizarea recepțiilor cu ocazia aniversării a 20-a de la proclamarea independenței (175,9 mii MDL);
- acoperirea cheltuielilor legate de pregătirea și desfășurarea manifestărilor cultural-artistice din 27 august 2011 (1,035 milioane MDL);

- confecționarea medaliilor comemorative „Participant la lichidarea consecințelor catastrofei de la Cernobîl - 25 ani” (546 mii MDL);
- acoperirea cheltuielilor legate de organizarea și desfășurarea manifestărilor cultural-artistice din Piața Marii Adunări Naționale cu ocazia sărbătoririi Revelionului 2012 (1,248 milioane MDL);
- acoperirea cheltuielilor legate de pregătirea și desfășurarea paradei militare din 27 august 2011 (municipiul Chișinău) în Piața Marii Adunări Naționale (peste 9 milioane MDL);
- acoperirea cheltuielilor legate de organizarea manifestărilor de comemorare a 70 de ani de la primul val al deportărilor în masă din Republica Moldova (253 mii MDL);
- acoperirea cheltuielilor legate de organizarea și desfășurarea manifestărilor de comemorare consacrate Zilei Memoriei (2 martie), 400 mii MDL.

Întrebări serioase apar în legătură cu legalitatea acoperirii din FR a cheltuielilor ce țin de achitarea serviciilor comunale, exploatarea clădirii și impozitelor de stat a Întreprinderii de Stat „Cantina Cancelariei de Stat” (2,296 milioane MDL). Dacă o întreprindere de stat, deși prestează servicii la prețuri de piață, este falită, de ce ar trebui aceasta să fie menținută în proprietate statului și să beneficieze de suport financiar bugetar într-o formă atât de inoportună?

În perioada 2010-2011 Moldova nu a dus lipsă de cataclisme naturale și situații excepționale. Pentru finanțarea cheltuielilor legate de înlăturarea consecințelor unor asemenea situații cu adevărat excepționale, din FR au fost cheltuiți circa 4 milioane MDL, o sumă derizorie în comparație cu amploarea pagubelor suferite de cetățeni. Totodată, aceasta sumă este derizorie și în comparație cu cheltuielile pentru activități perfect previzibile care ar fi fost normal să fie finanțate din bugetele autorităților respective, nu din FR (de exemplu, pentru deplasări peste hotare, organizări de expoziții, recepții, etc. au fost cheltuiți peste 17 milioane MDL).

Ministerul Finanțelor publică un raport foarte detaliat (la nivel de hotărâre de guvern) cu privire la utilizarea resurselor FR. În același timp, persistă probleme grave legate de transparența luării deciziilor

de guvern cu privire la alocarea banilor din FR. De exemplu, din cele 51,25 milioane MDL cheltuiți în 2011, 18,13 milioane au fost trecuți la capitolul confidențial. O singură instituție – Serviciul de Protecție și Pază de Stat – a beneficiat de peste 31% din totalul alocațiilor din FR. Un alt exemplu, la solicitarea Ministerului Sănătății, pentru acoperirea cheltuielilor de tratament peste hotare din FR au fost cheltuiți 578,6 mii MDL, fără a informa despre cine anume sunt beneficiarii tratamentului și cum a fost luată această decizie. De fapt, majoritatea deciziilor de guvern cu privire la alocarea banilor din FR sunt luate fără nici un fel de note informative și fără a respecta normele minimale de transparență decizională.

COMENTARII LA DATORIA PUBLICĂ

Plafoanele datoriei de stat interne și externe au fost respectate în 2011. În același timp, ca factori de risc trebuie menționați creșterea costurilor de deservire a datoriei interne și vulnerabilitatea mecanismului de finanțare a acesteia (finanțarea datoriei precedente prin emisii suplimentare de valori mobiliare de stat). Îngrijorătoare este și creșterea stocului datoriilor întreprinderilor publice și ale unităților administrativ-teritoriale (care împreună dețin 7,3% din totalul datoriei publice). O eventuală insolvabilitate a acestora ar putea crea riscuri pentru bugetul de stat. Ar fi util ca în viitoarele rapoarte Ministerul Finanțelor să elucideze gravitatea acestor riscuri.

COMENTARII LA SITUAȚIA ECONOMICOFINANCIARĂ A ÎNTEPRINDERILOR DE STAT ȘI A SOCIETĂȚILOR CU COTA STATULUI ÎN CAPITALUL SOCIAL

În mod obișnuit, la acest capitol, rapoartele de executare a bugetului de stat trec în revistă numărul de întreprinderi de stat și cu capital social în care există cotă a statului, valoarea capitalului social al acestora, structura proprietății, volumul total al proprietății statului, veniturile din vânzări obținute de întreprinderile respective și volumul de defalcări și dividende transferate de acestea în bugetul de stat. Ar fi util ca în această parte a raportului să fie prezentați mai mulți indicatori relevanți privind performanța economică și financiară și amploarea, volumul ajutorului de stat acordat acestor întreprinderi și natura expunerii bugetului de stat la datoria întreprinderilor publice.

4. RECOMANDĂRI-CHEIE

- ☞ Termenele limită ale ciclului bugetar ar trebuie revizuite/precizate pentru a asigura că autoritățile implicate în proces le respectă și că raportul privind executarea bugetului este publicat la timp; Totodată, legislația trebuie să prescrie în mod imperativ când anume trebuie de publicat Raportul de executare;
- ☞ Este necesar de reglementat în mod clar ce documente fac parte din Raportul de executare a bugetului, care este structura notei informative și să se asigure că toate documentele date sunt publicate;
- ☞ Ar fi necesar ca Guvernul să aprobe Raportul de executare a bugetului de stat printr-o Hotărâre de Guvern și să se renunțe la practica în care Guvernul aprobă un proiect de Hotărâre de Parlament prin care Parlamentul ulterior aprobă Raportul.
- ☞ Totodată, ar oportun ca Parlamentul să aprobe Raportul de executare a bugetului numai după ce are Raportul de audit al Curții de Conturi asupra Raportului de executare.
- ☞ Raportul de executare a bugetului de stat trebuie să arate în mod clar, consistent și consecvent impactul finanțării bugetare asupra obiectivelor de politici sectoriale și generale formulate de Guvern;
- ☞ În particular, este deosebit de important ca raportul să arate în mod consistent care a fost impactul investițiilor de capital, utilizând indicatori de performanță fizici (km de drumuri reabilitate, sisteme de apeduct construite, etc.);
- ☞ De asemenea, raportul trebuie să arate în mod clar dacă obiectivele de politică fiscală au fost sau nu atinse;
- ☞ Ar fi util ca Guvernul să stabilească o agendă clară de tranziție integrală la bugetarea bazată pe performanțe, iar rapoartele anuale de executare să raporteze despre implementarea planului de tranziție;
- ☞ Raportul de executare a bugetului trebuie să explice în mod clar, consistent și consecvent care sunt factorii și cauzele abaterilor în executarea părților de venituri și cheltuieli, disociind între factorii cauzați de eroarea în prognoză / planificare și factorii care țin de administrare și implementare a politicilor;

- ☞ Raportul de executare a bugetului trebuie să elucideze necesitatea finanțării cheltuielilor din Fondul de Rezervă a Guvernului, pentru a asigura publicul că cheltuielile efectuate au fost necesare, imprevizibile și urgente;
- ☞ De asemenea, este imperativă o analiză mai bună a expunerii bugetului la datoriile acumulate de întreprinderile publice și de stat și o evaluare mai obiectivă a situației activelor respective;
- ☞ La modul ideal, Ministerul Finanțelor / Guvernul ar trebui să elaboreze și să publice un Raport pentru Cetățeni asupra executării bugetului de stat, în care să arate cum resursele și patrimoniul public au fost utilizate în modul cel mai bun posibil pentru atingerea țăintelor de dezvoltare importante pentru cetățeni și companiile private - reducerea sărăciei, creșterea ocupării, asigurarea unui mediu de afaceri încurajator;