



MINISTERUL FINANTELOR  
AL REPUBLICII MOLDOVA

16.01.2023 nr. 05-03/07/51

La nr.

Referitor la proiectul hotărârii de Guvern  
privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a  
managementului finanțelor publice pe anii 2023-2030

Cancelaria de Stat  
e-mail: [cancelaria@gov.md](mailto:cancelaria@gov.md)

În conformitate cu prevederile Regulamentului Guvernului, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.610/2018, Ministerul Finanțelor solicită respectuos înregistrarea proiectului hotărârii Guvernului „Privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pe anii 2023-2030”.

**CERERE**

**privind înregistrarea de către Cancelaria de Stat a proiectului hotărârii de Guvern  
privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pe  
anii 2023-2030**

Nr. crt.	Criterii de înregistrare	Nota autorului
1.	Tipul și denumirea proiectului	Proiectul hotărârii Guvernului „Privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pe anii 2023-2030”
2.	Autoritatea care a elaborat proiectul	Ministerul Finanțelor
3.	Justificarea depunerii cererii <i>(indicația corespunzătoare sau remarca precum că proiectul este elaborat din inițiativa autorului)</i>	Proiectul hotărârii în cauză s-a elaborat în temeiul implementării prevederilor art. 5 lit. a) și art. 6 lit. h) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 252, art. 412), cu modificările ulterioare
4.	Lista autorităților și instituțiilor a căror avizare este necesară /	Cancelaria de stat; Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale; Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene; Ministerul Justiției; Ministerul Economiei; Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare; Ministerul Apărării; Ministerul Afacerilor Interne; Ministerul Educației și Cercetării; Ministerul Culturii; Ministerul Sănătății; Ministerul Muncii și Protecției Sociale; Ministerul Mediului; Curtea de Conturi; Banca Națională a Moldovei; Comisia Națională a Pieței Financiare; Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor

	Expertize	Ministerul Justiției Centrul Național Anticorupție
5.	Termenul-limită pentru depunerea avizelor/expertizelor	10 zile lucrătoare
6.	Numele, prenumele, funcția și datele de contact ale persoanei responsabile de promovarea proiectului	Liliana IACONI - șef Direcție analiză, monitorizare și evaluare a politicilor Tel: (022) 26 26 36 e-mail: <a href="mailto:liliana.iaconi@mf.gov.md">liliana.iaconi@mf.gov.md</a>
7.	Anexe ( <i>proiectul actului care se solicită a fi înregistrat, nota informativă cu documentele de însoțire</i> )	1) Proiectul hotărârii Guvernului 2) Anexa la hotărârea Guvernului 3) Nota informativă
8.	Data și ora depunerii cererii	(semnat electronic)
9.	Semnătura	(semnat electronic)

MINISTRU

**Dumitru BUDIANSCHI**

Executor: DAMEP  
Tel.: (022) 26 26 36  
E-mail: [damep@mf.gov.md](mailto:damep@mf.gov.md)

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA**

HOTĂRÂRE nr. \_\_\_\_\_  
din \_\_\_\_\_ 2023  
Chișinău

**privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului  
finanțelor publice 2023-2030**

În temeiul art. 5 lit. a) și art. 6 lit. h) din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 252, art. 412), cu modificările ulterioare, Guvernul

**HOTĂRĂȘTE:**

1. Se aprobă Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2023-2030 (se anexează).
2. Ministerul Finanțelor va elabora, anual, Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2023-2030.
3. Controlul asupra executării prezentei hotărâri se pune în sarcina Ministerului Finanțelor.

**PRIM-MINISTRU**

**Natalia GAVRILIȚA**

Contrasemnează:

Ministru al finanțelor

**Dumitru BUDIANSCHI**

# **STRATEGIA DE DEZVOLTARE A MANAGEMENTULUI FINANTELOR PUBLICE PE ANII 2023-2030**

## **1. Introducere**

### *Contextul general*

Guvernul, prin mandatul său, este angajat să realizeze aderarea la standarde înalte de responsabilitate și transparență în sectorul public, fiind esențiale pentru furnizarea serviciilor publice de calitate.

Gestionarea eficientă, prudentă, transparentă și corectă a finanțelor publice, asigurarea stabilității bugetar-fiscale, alocarea resurselor financiare publice în strânsă corelare cu prioritățile de politici publice, precum și accesarea asistenței externe sunt, prin urmare, instrumente importante pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă.

Pornind de la premisa că Guvernul este responsabil de domeniile finanțe publice, relații fiscale și vamale, o strategie comprehensivă oferă posibilitatea de a prezenta starea actuală de lucruri în domeniul finanțelor publice și rezumă obiectivele la nivel înalt, atât în ceea ce privește acțiunile pe termen scurt, cât și aspirațiile pe termen lung pentru realizarea standardelor și practicilor internaționale.

Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice, care a acoperit perioada 2013-2020 și aprobată la mijlocul anului 2013, a fost primul document ce a introdus un cadru cuprinzător, consistent și credibil pentru îmbunătățirea eficienței și eficacității cheltuielilor publice, disciplina fiscală, sustenabilitatea datoriei și finanțelor publice eficiente, transparente stabilite ca obiective cheie ale Guvernului.

Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2023-2030 (denumită în continuare Strategia) este un document strategic de dezvoltare a sistemului de management al finanțelor publice, integrează cadrul existent strategic specific componentelor managementului finanțelor publice și continuă lanțul logic al reformelor implementate deja sau inițiate în ultima perioadă.

Strategia actuală, ca și cea precedentă, cuprinde toate etapele ciclului bugetar. În următorii opt ani, aceasta va constitui baza pentru continuarea progresului și modernizării în domeniul managementului finanțelor publice. Aceasta evidențiază importanța celei precedente și necesitatea continuării reformelor în acest domeniu și se bazează pe o analiză amănunțită a circumstanțelor prin analize interne efectuate,

precum și pe constatările și evaluărilor misiunii de evaluare a cheltuielilor publice și responsabilității financiare, care au avut loc în aceasta perioadă și respectiv ultima din 2021, recomandările date de experții Fondului Monetar Internațional – Departamentul Afaceri Fiscale, Banca Mondială, evaluarea OCDE - SIGMA, precum și alte evaluări diagnostice externe specifice.

Pentru a identifica viziunea și domeniile de reformă ulterioară, și având la bază evaluări anterioare, strategia actuală este formulată cu scopul de a aborda principalele provocări din sistemul existent și să orienteze politica din domeniul finanțelor publice pentru stabilitatea macroeconomică. Managementul finanțelor publice acoperă o gamă foarte largă și diversificată de domenii tematice care interacționează în mai multe moduri și la diferite niveluri. Modelul utilizat urmărește coerența activităților de reformă, precum și interdependența elementelor din cadrul sistemului de management al finanțelor publice pentru a identifica cu acuratețe impactul fiecărui element asupra performanței generale a managementului finanțelor publice.

Prezenta Strategie nu este un document tehnocratic și vizează o serie de îmbunătățiri ale managementului finanțelor publice și va servi ca suport pentru implementarea obiectivelor și direcțiilor de politici din Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”.

Analogic, Strategia se concentrează pe asigurarea realizării țintelor agendei naționale de dezvoltare durabilă. Rezultatele reformei managementului finanțelor publice fiind aliniate la obiectivele naționale.

Reformele finanțelor publice vizează îmbunătățirea cadrului fiscal, consolidarea procesului de planificare, execuție și raportare a finanțelor publice, creșterea colectării veniturilor, consolidarea sistemului de achiziții publice și îmbunătățirea controlului intern prin creșterea transparenței și a responsabilității, sunt identificate ca unul dintre obiectivele cheie ale Guvernului, care urmează să asigure o creștere economică accelerată și durabilă, un nivel de trai mai ridicat și o calitate mai bună a vieții cetățenilor.

În calitate de țară candidată, Moldova va trebui să îndeplinească treptat criteriile de aderare la UE. În acest sens, este necesar de a depune eforturi susținute pentru a progresa pe calea de aderare la UE și, în special, este necesar de a implementa plener o guvernare sănătoasă a finanțelor publice.

Adoptarea unui document de dezvoltare a managementului finanțelor publice este, de asemenea, o condiție prealabilă pentru sprijinul bugetar sectorial din partea UE. Îmbunătățirea managementului finanțelor publice reprezintă una dintre cele mai

mari priorități ale Guvernului Republicii Moldova în procesul de aderare la Uniunea Europeană.

În același timp, Guvernul intenționează să aplice pentru mecanismul de sprijin bugetar în diferite sectoare. Strategia, va servi ca punct de referință pentru angajamentul Republicii Moldova de a asigura o bună guvernare și o bună gestiune financiară.

### Cadrul macrobugetar

După ce a cunoscut o înrăutățire profundă după fraudă bancară (2014-2015), ascensiunea a fost semnificativă înainte de recesiunea cauzată de pandemie. Economia a crescut cu 4,1% în 2018 și cu 3,6% în 2019. În 2020, Republica Moldova a fost afectată de pandemia globală de coronavirus și a cunoscut una dintre cele mai grave secete din ultimele două decenii, ambele au exacerbă declinul economic. Produsul intern brut (PIB) s-a diminuat cu 8,3 la sută în anul 2020 comparativ cu anul 2019.

Pe parcursul anului 2020, rata anuală a inflației a conturat o traiectorie descendentă pronunțată, susținută preponderent de cererea agregată dezinflaționistă asociată impactului pandemiei, de diminuarea prețurilor la resursele energetice pe plan internațional și regional cu implicații asupra prețurilor interne la combustibili, precum și de ajustarea unor tarife incluse în prețurile reglementate. Rata medie anuală a inflației a constituit 3,8 la sută, poziționându-se în proximitatea limitei inferioare a intervalului de variație al țintei<sup>1</sup>.

Situația fiscală în anul 2020 s-a deteriorat substanțial. Drept urmare, deficitul bugetar a atins un record în ultimii zece ani de 5,3% din PIB în 2020<sup>2</sup>

În anul 2021 Republica Moldova a înregistrat cea mai mare creștere economică din ultimele 3 decenii. PIB a însumat 242,1 miliarde lei și a înregistrat creștere reală de 13,9% față de anul 2020<sup>3</sup>.

În anul 2021, rata medie anuală a inflației a constituit 5,1 la sută, fiind cu 1,3 puncte procentuale superioară celei din anul 2020 și a înregistrat o traiectorie ascendentă pronunțată cauzată de creșterea prețurilor pe plan internațional.

Veniturile bugetului public național în anul 2021 au constituit 32% din PIB, în timp ce cheltuielile au fost la un nivel de 33,9% din PIB, fiind înregistrat un deficit de 1,9 la sută din PIB.

---

<sup>1</sup> <https://bnm.md/ro>

<sup>2</sup> <https://mf.gov.md/ro>

<sup>3</sup> <https://me.gov.md>

După recesiunea economică provocată de pandemia COVID, economia Republicii Moldova nu a reușit să-și ia avânt, confruntându-se cu noi provocări în anul 2022. Criza energetică, inflația galopantă, războiul din țara vecină și conjunctura externă complicată reprezintă multitudinea de factori care au încetinit evoluția economiei naționale. Totodată, creșterea excesivă a prețurilor, în special a celor la resurse energetice, a provocat un efect în lanț al creșterii prețurilor în toate domeniile, generând noi provocări pentru guvernare și mediul de afaceri, fiind amplificată și o inflație prognozată la nivel de 34,6% spre sfârșitul anului 2022. În plus, anul 2022 a fost marcat de o secetă severă, care a compromis o bună parte din producția vegetală, cu efectele implicate asupra sectorului zootehnic, prețurilor de consum, exporturilor, aprovizionarea industriei alimentare cu materie primă etc.

Pe parcursul anului 2022 datele statistice privind indicatorii cu frecvență înaltă (producția industrială, comerțul interior de bunuri și servicii, remiterile, creditarea, indicatorii bugetari, indicatorii externi etc.) au scos în evidență un ritm de încetinire a economiei mai accentuat decât s-a anticipat. Prin urmare, economia Republicii Moldova până la finele anului 2022 și-a temperat semnificativ evoluția, fiind estimată cu o descreștere a PIB de circa 3% în termeni reali și o valoare de 278,2 miliarde lei.

Pentru anul 2023, scenariul de prognoză macroeconomică prevede că PIB în termeni reali față de anul 2022 va fi în creștere cu 2,0%, iar în termeni nominali va atinge volumul de 308,8 miliarde lei. Principala ipoteză a acestei proiecții presupune că impactul negativ al condițiilor nefavorabile va persista cel puțin în prima jumătate a anului 2023, fapt care va permite doar o recuperare parțială. Din a doua jumătate a anului 2023 se așteaptă o ușoară redresare, bazată pe îmbunătățirea mediului extern, scăderea presiunii inflaționiste și condiții financiare mai relaxate.

Conform estimărilor, în anul 2023 veniturile bugetului public național vor fi în creștere cu 10,6% față de volumul precizat în anul 2022, cheltuielile - cu 12,9%, iar deficitul bugetar va atinge nivelul de 6,0% din PIB.

Pe fundalul multitudinilor de crize suprapuse, precum și a inflației accelerate, pentru anul 2023 eforturile urmează a fi concentrate preponderent pe relansarea creșterii economice, reducerea durabilă a sărăciei, crearea locurilor de muncă bine plătite, stimularea investițiilor locale și străine pentru creșterea și diversificarea capacităților naționale de producție, îmbunătățirea cardinală a politicilor și a guvernării. Este extrem de important ca măsurile de redresare economică, întreprinse la moment pe termen scurt să fie susținute de reforme pe termen lung, care vor contribui la dezvoltarea unui model economic existent

Îmbunătățirea în continuare a managementului finanțelor publice este necesară nu numai pentru a susține măsurile care vizează consolidarea fiscală și reformele structurale, ci și ca proces care îmbunătățește calitatea administrației publice și asigură un mediu atractiv și dorit pentru investitori.

Unul dintre principalii piloni ai acestui sistem trebuie să fie transparența și responsabilitatea finanțelor publice. În ultimii ani, transparența a fost „cuvântul cheie” în politică, dar valoarea sa reală pentru finanțele publice este că este cel mai înalt nivel de control fiscal. Oferiți informații publicului într-un mod simplu și ușor de înțeles – publicul judecă și decide dacă este o decizie îndreptățită sau justificată sau legală.

### Abordarea egalității de gen în sistemul finanțelor publice

Sistemele de management al finanțelor publice încadrează modul în care sunt utilizate resursele publice. Există o legătură directă între utilizarea fondurilor publice și calitatea vieții cotidiene a femeilor și bărbaților, precum și a băieților și fetelor din societate. Cetățenii nu sunt un grup omogen. Cheltuielile influențează aceste grupuri diferit, în funcție de sex, gen, vârstă, dizabilitate, condiții de sănătate, etnie sau alți factori care influențează accesul și beneficiile din resurse și politicile finanțate.

Aspectul de gen și managementul finanțelor publice includ modul în care instituțiile, sistemele și procesele de gestionare a finanțelor publice iau în considerare nevoile diferențiate de gen și impactul politicilor și practicilor fiscale asupra bărbaților și femeilor, băieților și fetelor. Managementul finanțelor publice sensibil la gen poate aborda nevoi specifice de gen și poate reduce decalajele de gen între sectoare. Având în vedere că accentul central al finanțelor este pe bugetarea pe programe, bugetarea sensibilă la gen joacă un rol esențial în managementul finanțelor publice și nu se referă doar la finanțarea inițiativelor explicite privind egalitatea de gen, dar presupune și analizarea politicilor fiscale și a deciziilor bugetare pentru a înțelege impactul lor intenționat și neintenționat asupra egalității de gen și utilizarea acestor informații pentru a concepe și implementa politici mai eficiente.

## **2. Analiza situației**

Urmărind scopul de a elabora un document de politici publice bazat pe evidențe, la analiza situației au fost utilizate un șir de date cantitative și calitative desprinse din studii, analize și rapoarte recente privind progresele în domeniul reformei și managementului finanțelor publice sau a unor elemente și domenii distincte din sistemul finanțelor publice.



În primul rând, a fost realizată evaluarea ex-post a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2022, cu scopul de a identifica progresele și lacunele în urma implementării acesteia, și lecțiile învățate pentru a fi luate în considerare în procesul de elaborare a unui nou document de politici publice.

Un alt proces important inițiat de Ministerul Finanțelor, menit să realizeze un diagnostic privind starea managementului finanțelor publice în Republica Moldova în comparație cu standardele internaționale, a fost cel de evaluare a Cheltuielilor Publice și Responsabilității Financiare (CPRF). Fiind realizat period, acest diagnostic oferă date esențiale privind progresul și impactul implementării reformelor în domeniul managementului finanțelor publice.

Constatările ex-post a strategiei precedente și a CPRF 2022, fiind relevante pentru întregul sistem al finanțelor publice, sunt prezentate în continuare.

Totodată, constatările și recomandările rapoartelor ce se referă la unele domenii distincte ale sistemului finanțelor publice au fost utilizate, precum evaluarea sistemului de achiziții publice (MAPS), evaluarea facilităților fiscale, evaluarea managementului investițiilor publice (PIMA), evaluarea performanței gestionării datoriei publice, evaluarea sistemului de administrare fiscală (TADAT) ș.a., sunt prezentate la componentele corespunzătoare, de la capitolul 4.

## **2.1. Evaluarea ex-post a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2022<sup>4</sup>**

În anul 2022, la inițiativa Ministerului Finanțelor, cu sprijinul SIGMA (Sprijin pentru Îmbunătățirea Guvernării și Managementului)- o inițiativă comună a Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) și Uniunea Europeană, a fost efectuată evaluarea ex-post a Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2022 (SDMFP). Evaluarea a concluzionat că activitățile realizate pentru implementarea Strategiei au avut, în general, o relevanță înaltă. Cadrul normativ și metodologic a fost elaborat sau îmbunătățit în majoritatea ariilor de intervenție ale Strategiei.

Evaluarea nu a identificat activități desfășurate care erau mai puțin relevante având în vedere obiectivele Strategiei. Însă, în unele domenii mai sunt necesare activități suplimentare, care nu au putut fi desfășurate din cauza resurselor limitate și a deciziilor luate de factorii de decizie. De exemplu, s-a realizat consolidarea capacităților în numeroase domenii ale Strategiei și, în general, acestea sunt percepute

---

<sup>4</sup> <https://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/Raport%20de%20evaluare%20ex-post%20a%20Strategiei%20de%20dezvoltare%20a%20managementului%20finan%C8%9Belor%20publice%202013-2022.pdf>

ca fiind foarte relevante, totuși, activitățile trebuie să continue să acopere toate resursele umane existente (la nivel central și local) și să atingă nivelul adecvat de resurse umane necesare (de exemplu, contabilitate, achiziții publice, control intern managerial și audit intern).

O altă concluzie reliefată este că SDMFP a avut o structură prea complexă, organizată în mai multe niveluri, care a inclus obiectivul, obiective specifice, principiile de bază, rezultatele așteptate, ținte pe termen mediu, obiective pe termen lung. Complexitatea structurii a condiționat în unele cazuri dificultăți în stabilirea coerenței interne a strategiei și logicii intervențiilor, care ar fi trebuit să fie bazată pe identificarea cauzelor problemelor și stabilirea consecințelor.

Ca și concluzie sistemică a evaluării, în domenii, unde principiile de bază au stat la fundamentul definirii logicii intervențiilor, a fost ulterior dificil de a stabili și raporta activitățile de implementare.

Efectul Strategiei, sau gradul în care rezultatele și țintele pe termen mediu au fost atinse, fiind apreciat ca bun în componentele (1) Cadrul macro-bugetar, (3) Executarea bugetului, contabilitatea și raportarea financiară, și (7) Sistemul informațional de gestionare a finanțelor publice.

Parțial a fost apreciat progresul pe componentele (2) Elaborarea și planificarea bugetului, (4) Managementul financiar și controlul intern, (5) Administrarea veniturilor și (6) Achiziții publice.

Subsidiar, evaluarea a identificat următoarele intervenții posibile, legate de gradul în care Strategia a atins sau nu a atins scopurile preconizate:

- 1) Alinierea mai bună a finanțării la prioritățile de politici, reducerea factorului ad-hoc în alocarea resurselor;
- 2) Consolidarea considerabilă a evaluării performanței programelor puse în aplicare, la nivel central și local;
- 3) Creșterea eficienței instrumentelor de datorie;
- 4) Creșterea acoperirii rapoartelor de executare bugetară prin includerea tuturor transferurilor și alocațiilor (veniturilor instituțiilor publice, granturilor interne, subvențiilor);
- 5) Continuarea consolidării capacităților și digitalizării în toate domeniile, în special în cazul în care sunt încă necesare evoluții;
- 6) Continuarea eforturilor de asigurare a transparenței sistemului de gestionare a finanțelor publice prin publicarea în continuare a documentației bugetare;

7) Finalizarea și adoptarea Standardelor Naționale de Contabilitate în Sectorul Public;

8) Îmbunătățirea managementului investițiilor publice;

9) Asigurarea unui mecanism eficient de coordonare între instituțiile naționale, pe de o parte, și organizațiile internaționale și donatori, pe de altă parte, pentru a spori alinierea și previzibilitatea în ceea ce privește nevoile din diferite domenii de politică și modul și momentul în care sursele externe pot răspunde acestor nevoi;

10) Continuarea dezvoltării controlului financiar intern (inclusiv reforma Inspecției Financiare) și continuarea dezvoltării capacităților auditului intern;

11) Dezvoltarea sistemului de achiziții publice electronice.

De rând cu cele menționate, resursele financiare și umane limitate în toate procesele managementului finanțelor publice, constituie factori de constrângere perceptibili în implementarea SDMPF 2013-2022 evidențiată de evaluarea ex-post.

Disponibilitatea și fluctuația resurselor umane din ultima perioadă a fost apreciată ca o problemă majoră.

Problema resurselor umane este dezvăluită și deosebit de importantă din perspectiva mai multor criterii de evaluare. Numărul insuficient de angajați și rata ridicată de fluctuație a personalului, cauzate de nivelul relativ scăzut al remunerației în comparație cu responsabilitățile și volumul de muncă, au afectat eficacitatea strategiei și rămân una dintre principalele amenințări la adresa sustenabilității sistemului de gestionare a finanțelor publice. Evaluat din perspectiva eficienței, acest aspect indică faptul că activitățile din cadrul strategiei s-au desfășurat în mod sistemic până în prezent, cu toate acestea, rămâne o provocare importantă care trebuie abordată pentru ca procesul de reformă să continue cu succes.

În concluzie, au fost identificate trei riscuri-cheie în ceea ce privește sustenabilitatea la nivelul activităților, cu consecințe la nivel de rezultate. Astfel, cum s-a menționat mai sus, capacitatea și, în special, stabilitatea personalului din cadrul structurilor responsabile cu diferitele funcții și procese din sistemul gestionării finanțelor publice reprezintă amenințări importante pentru menținerea unei bune calități a proceselor întreprinse și a performanței generale. În acest sens, în unele cazuri, resursele financiare disponibile sunt insuficiente pentru a pune în aplicare activități de consolidare a capacităților în întregul sistem, cum ar fi, de exemplu, în cazul controlului intern managerial, investițiilor capitale și al achizițiilor publice. Nu în ultimul rând, instabilitatea politică și guvernamentală are efecte negative și din

perspectiva sustenabilității (și, în consecință, a eficacității și impactului), deoarece deciziile sunt luate mult mai târziu decât este necesar.

## **2.2. Evaluarea cheltuielilor publice și responsabilității financiare**

Evaluarea cheltuielilor publice și responsabilității financiare (CPRF) oferă o imagine de ansamblu a managementului finanțelor publice, bazată pe dovezi, evaluări și metodologie de punctare, precum și un proces de evaluare inter pares.

Evaluarea CPRF oferă Guvernului un diagnostic obiectiv și actualizat al performanței managementului financiar public la nivel național și local, precum și informații despre gradul în care sistemul de management financiar public al unei țări abordează obiectivele guvernului în ceea ce privește recunoașterea diferitelor nevoi ale bărbaților și femeilor și diferitelor subgrupuri ale acestor categorii (de exemplu, tineri, vârstnici, persoane cu dizabilități etc.) și promovarea egalității de gen în baza unei metodologii recunoscute pe plan internațional. De asemenea, evaluarea facilitează compararea într-un cadru de timp și compararea între țări și regiuni și este agreat la nivel internațional și susținut de partenerii cheie de dezvoltare.

În luna iulie 2022 în Republica Moldova a fost finalizat exercițiul de evaluare a performanței cheltuielilor publice și responsabilității financiare, în baza cadrului metodologic nou și este cel mai recent studiu de diagnosticare a managementului finanțelor publice în Republica Moldova. Evaluarea a examinat sistemele și practicile din anii fiscali 2018-2020. Acesta acoperă o gamă largă de subiecte în componentele de bază ale managementului finanțelor publice și oferă posibilitatea de a evalua progresul în timp cu ajutorul evaluărilor repetate. Evaluarea CPRF 2021 a fost al cincilea exercițiu de acest gen în Republica Moldova, evaluările anterioare au avut loc în 2006, 2008, 2011 și 2015. Noile elemente ale evaluării 2021 se referă la evaluarea managementului atât la nivel local (raioanele Cahul și Ungheni), cât și din perspectivă de gen la nivel național.

Evaluarea CPRF oferă un punct de referință important pentru a continua susținerea bunei performanțe în domeniile în care au fost înregistrate scoruri bune și pentru a îmbunătăți alte zone care au manifestat anumite deficiențe.

În cadrul evaluării, au fost identificate patru domenii cheie, pentru care se recomandă continuarea punctuală a reformelor, dar și care, de asemenea, necesită atenție și intervenție suplimentară pentru a integra egalitatea de gen în agenda mai largă de reformă a managementului finanțelor publice:

- 1) Managementul investițiilor publice, al activelor publice și al riscurilor

- fiscale;
- 2) Informații și managementul privind performanța;
  - 3) Controlul în executarea bugetului;
  - 4) Ținerea evidenței și raportare.

Evaluarea CPRF, respectiv raportul de evaluare a performanței CPRF, oferă o referință deosebit de oportună a practicilor și performanțelor actuale a managementului finanțelor publice. Rezultatele evaluării din 2021 indică spre anumite provocări și vulnerabilități, în general.

Pe baza evaluării CPRF se va acorda o atenție deosebită investițiilor publice, patrimoniului public și managementului riscului fiscal, managementului performanței, controlului executării bugetului, ținerii evidenței și raportării bugetare, care, inclusiv sunt relevante în construirea receptivității la gen a sistemului de management al finanțelor publice.

În conformitate cu cadrul metodologic nou, performanța cheltuielilor publice este împărțită în 7 piloni. Urmare a contrapunerii rezultatelor analizei CPRF 2021 cu performanțele din anul 2015, au fost evidențiate unele momente cheie, totalizate ulterior în text (capitolul 4).

**Tabel. Sumar al evaluării cheltuielilor publice și a responsabilității financiare 2015 și 2021**

<b>Indicator / dimensiune</b>	<b>2015 Scor în baza cadrului 2011</b>	<b>Scor 2021</b>
<b>A. REZULTATE Efective - MFP: Credibilitatea bugetului</b>		
IP-1 Total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul aprobat inițial	A	B
IP-2 Structura cheltuielilor real efectuate în comparație cu bugetul aprobat inițial	A	B+
IP-3 Total venituri real încasate în comparație cu bugetul aprobat inițial	A	B
IP-4 Stocul și monitorizarea restanțelor la plata cheltuielilor	A	A
<b>B. ASPECTE INTERDISCIPLINARE DE BAZĂ: Complexitatea și Transparența</b>		
IP-5 Clasificarea bugetului	A	A
IP-6 Exhaustivitatea informațiilor incluse în documentația bugetară	A	A
IP-7 Amploarea operațiunilor guvernamentale neraportate	A	B+
IP-8 Transparența relațiilor fiscale interguvernamentale	A	B+

IP-9 Supravegherea riscului fiscal agregat de la alte entități din sectorul public	A	C+
IP-10 Accesul publicului la informații fiscale cheie	B	A
<b>C. CICLUL BUGETAR</b>		
<i>C(i) Bugetarea bazată pe politici</i>		
IP-11 Ordinea și participarea la procesul bugetar anual	B	B+
IP-12 Perspectivă multianuală în planificarea fiscală, politica de cheltuieli și bugetarea	A	A
<i>C(ii) Previzibilitatea și controlul executării bugetului</i>		
IP-13 Transparența obligațiilor și datoriilor contribuabililor	A	A
IP-14 Eficacitatea măsurilor pentru înregistrarea contribuabililor și evaluarea impozitelor	B	B
IP-15 Eficacitatea în colectarea plăților fiscale	D+	B+
IP-16 Previzibilitatea în disponibilitatea mijloacelor pentru angajarea cheltuielilor	C+	B+
IP-17 Înregistrarea și gestionarea soldurilor de numerar, datoriilor și garanțiilor	A	A
IP-18 Eficacitatea controalelor la salarizare	B+	A
IP-19 Concurență, raport calitate-preț și controale în achiziții	B	A
IP-20 Eficacitatea controalelor interne pentru cheltuieli nesalariale	B+	A
IP-21 Eficacitatea auditului intern	B+	C+
<i>C(iii) Contabilitate, Înregistrare și Raportare</i>		
IP-22 Oportunitatea și regularitatea reconcilierii conturilor	A	A
IP-23 Disponibilitatea informațiilor despre resursele primite de unitățile de prestare a serviciilor	A	A
IP-24 Calitatea și oportunitatea rapoartelor bugetare în cursul anului	C+	B+
IP-25 Calitatea și oportunitatea situațiilor financiare anuale	C+	D+
<i>C(iv) Examinare externă și audit</i>		
IP-26 Domeniul de aplicare, natura și urmărirea ulterioară a auditului extern	B+	A
IP-27 Controlul legislativ al legii bugetului anual	B+	B+
IP-28 Examinarea de către legislativ a rapoartelor de audit	C+	C+

Deși evaluarea CPRF a fost realizată folosind metodologia nouă, a fost posibil să fie determinate scorurile conform metodologiei CPRF 2011, care a fost utilizată în evaluarea CPRF anterioară a Republicii Moldova din 2015. Din cei 28 de indicatori individuali comparați, a existat o îmbunătățire la 10 indicatori, o deteriorare la 8 și nicio modificare identificabilă la 10 indicatori.

Această îmbunătățire generală a scorurilor a avut loc în comparație cu o valoare de referință relativ ridicată atinsă în 2015.

### **2.3. Analiza sistemică**

Analiza sistemică a performanței managementului finanțelor publice constată anumite situații și generează unele concluzii cu implicații directe asupra scopului eforturilor de reformă și a probabilității de a înregistra schimbări în acele domenii sau subdomenii, unde performanța este insuficientă.

Analiza a evidențiat că mecanismele, normele legale primare și, în majoritatea cazurilor cele secundare, ghidurile, metodologiile și procesele de lucru sunt la un nivel adecvat.

În același timp, resursele sistemice, care cuprind personalul (suficient, calificat și disponibil la timpul necesar), din cadrul autorităților publice centrale și locale, implicat în procesele de management a finanțelor publice, sunt mai puțin adecvate.

Acești doi factori luați împreună determină incapacitatea sistemului de management a finanțelor publice de a funcționa adecvat, în special în cazul proceselor care necesită abilități înalte și, totodată capacități corespunzătoare ale personalului și anume în:

- 1) Procesul de elaborare a bugetului, cu respectarea calendarului bugetar, inclusiv calitatea alinierii bugetelor la prioritățile strategice declarate, și calitatea argumentării costurilor propunerilor de politici publice;
- 2) Managementul investițiilor capitale în toate subcomponentele și etapele sale;
- 3) Auditul intern (parțial).

### **2.4. Concluzii**

Evaluarea cheltuielilor publice și a responsabilității financiare (CPRF) 2015<sup>5</sup>, CPRF 2021, precum și rezultatele altor studii tematice și evaluări diagnostice pe componentele individuale ale sistemului de management a finanțelor publice<sup>6</sup> au permis identificarea unui număr de aspecte sistemice slabe, dar și a unui număr de aspecte forte. Succesul reformelor propuse depinde critic de concentrarea eforturilor către aspectele slabe, unde performanța Republicii Moldova, utilizând normele comparative pe plan internațional, a fost recunoscută drept sub-standard, iar abținerea sau orientarea acestor eforturi spre acțiuni secundare nu ar aduce o valoare adăugată măsurabilă.

Prin urmare, domeniul focal al eforturilor și resurselor adiționale implicate în implementarea prezentei Strategii nu trebuie și nu va exclude elementele care au fost apreciate ca bune și la care nu există semne de înrăutățire a dinamicii, și anume:

- 1) Clasificația bugetară;
- 2) Gradul de acoperire a documentației bugetare;
- 3) Accesul publicului la informația bugetară și fiscală;
- 4) Analize macroeconomice (cu excepția timpului apariției);
- 5) Managementul datoriilor;
- 6) Evidența veniturilor;
- 7) Arierate la cheltuieli;
- 8) Managementul salariilor;
- 9) Structura impozitelor, nivelul de presiune fiscală generală.

Desigur, performanța bună la aceste capitole nu trebuie luată ca una garantată și stabilă în timp. Acțiunile de ajustare și dezvoltare continuă urmează a fi elaborate pe parcursul implementării strategiei și introduse în documentele de planificare operațională.

Strategia se va concentra și va pune accent sporit pe reforma elementelor slabe ale sistemului de management a finanțelor publice, care în urma analizei din capitolul 2 pot fi grupate sistemic în 3 categorii:

---

<sup>5</sup> <https://mf.gov.md/ro/managementul-finan%C8%9Belor-publice/pefa>

<sup>6</sup> <https://www.imf.md/press/wpia2022050-print-pdf.pdf> (The Nexus Between Public Enterprise Governance, Financial Performance, and Macroeconomic Vulnerabilities: An Application to Moldova)

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tp\\_r\\_e/s428\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tp_r_e/s428_e.pdf) (Trade Policy Review of the Republic of Moldova)

<https://www.mapsinitiative.org/assessments/MAPS-Moldova-assessment.pdf> (MAPS Evaluarea Sistemului de Achiziții Publice)

<https://mf.gov.md/ro/content/rapoarte-2> (Raport de evaluare a facilităților fiscale)

<https://mf.gov.md/ro/managementul-finan%C8%9Belor-publice/managementul-investi%C8%9Biilor-capitale/evaluarea-managementului-investi%C8%9Biilor-publice-pima> (Evaluarea Managementului Investițiilor Publice)

<https://mf.gov.md/sites/default/files/Debt-Management-Performance-Assessment-DeMPA-Moldova.pdf> (evaluarea performanței gestionării datoriei publice)



- 1) Care subminează **menținerea disciplinei bugetare** și anume:
  - a) Calitatea slabă a evaluării impactului economic, fiscal și social (inclusiv din perspectiva egalității de gen) a propunerilor de politici publice și lipsa interdependenței dintre prioritățile de politici și cadrul bugetar;
  - b) Nerespectarea frecventă a calendarului bugetar;
  - c) Nivelul scăzut de implementare a standardelor internaționale de contabilitate în sectorul public;
  - d) Monitorizarea precară a întreprinderilor publice;
  - e) Deficiențe în colectarea veniturilor apriori aferente managementului riscurilor pentru venituri, auditul și investigarea veniturilor.
  
- 2) Care subminează **alocarea strategică a resurselor**:
  - a) Deteriorarea continuă a credibilității estimării veniturilor și cheltuielilor, inclusiv condiționată de influența factorilor exogeni (care nu pot fi controlați/sunt controlați parțial);
  - b) Gestionarea inefficientă a proiectelor finanțate din surse externe;
  - c) Implementarea tardivă a investițiilor capitale, inclusiv a celor finanțate din surse externe;
  - d) Modificările bugetare frecvente pe parcursul anului;
  - e) Nivelul veniturilor și cheltuielilor proprii ale unor autorități publice, neincluse în sistemul bugetar, respectiv în rapoartele bugetare;
  - f) Managementul inefficient al investițiilor publice, practic la toate etapele procesului;
  
- 3) Care subminează **eficiența utilizării banilor publici**:
  - a) Capacitatea redusă a sistemului de achiziții publice de a furniza „valoare pentru bani” în utilizarea fondurilor publice;
  - b) Deficiențe în evaluarea performanței cheltuielilor publice, inclusiv efectuarea procedurii de revizuire a cheltuielilor (raționalizarea cheltuielilor publice) și urmărirea alocărilor bugetare sensibile la gen;
  - c) Acoperirea insuficientă a sistemului de audit intern și natura auditului;
  - d) Deficiențe în raportarea bugetară privind veniturile și cheltuielile proprii ale autorităților publice (centrale, locale) și includerea perspectivei de gen în raportare;
  - e) Lacune în ceea ce privește practicile de discutare a rapoartelor Curții

- de Conturi în Parlament și urmărirea recomandărilor;
- f) Acoperirea limitată a rapoartelor de audit de performanță.

Unele elemente ale bugetării sensibile la gen au fost dezvoltate în ultimii ani ca parte a Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați (2017-2021). Aceasta a inclus o abordare coerentă și reforme procedurale legate de ajustarea indicatorilor sensibili la gen pentru programele bugetare, dezvoltarea capacităților profesionale ale funcționarilor publici și pilotarea metodologiilor de integrare a dimensiunii de gen în strategiile sectoriale de cheltuieli. Cu toate acestea, progresul lipsește, deoarece nu a fost bine aliniat cu procesele de reformă a managementului finanțelor publice. Odată cu noua strategie de dezvoltare a managementului finanțelor publice, receptivitatea de gen va fi integrată în urma constatărilor evaluării CPRF.

În concluzie, atât raportul de evaluare a cheltuielilor publice și a responsabilității financiare, cât și problemele și rezultatele altor evaluări diagnostice și ale evaluărilor de sistem au scos în evidență, în mare parte aceleași puncte tari și puncte slabe ale managementului finanțelor publice.

### **3. Obiectivele Strategiei**

**Obiectivul general** al Strategiei este de a spori eficiența, performanța și transparența finanțelor publice și de a contribui la îndeplinirea criteriilor fundamentale pentru aderarea la UE.

Inter alia, managementul și respectiv, reforma finanțelor publice proiectează și reglementează politica și procesul de alocare a resurselor publice pentru îndeplinirea funcțiilor Guvernului.

Buna performanță a managementului financiar public este determinată de capacitatea sistemelor și subsistemelor de interacționa între ele și de a sprijini realizarea eficientă a obiectivelor de politică, menținând în același timp controlul macro-fiscal, măsurat prin cele trei rezultate fiscale și bugetare principale: disciplina fiscală agregată, alocarea strategică a resurse și furnizarea eficientă a serviciilor.

**Obiectivele specifice** ale prezentei Strategii sunt reflectate în cele 7 componente de bază, reprezentând cele mai importante domenii ale managementului finanțelor publice. Obiectivele specifice sunt stabilite astfel, încât să promoveze îndeplinirea obiectivului general al dezvoltării managementului finanțelor publice.

### **4. Componentele de bază ale Strategiei**

În pofida realizărilor anterioare, funcțiile finanțelor publice necesită a fi îmbunătățite în corespundere cu standardele și bunele practici de la nivelul Uniunii Europene, în special fiind iminent necesară continuarea schimbării orientării spre performanță și spre fortificarea capacităților de livrare a politicilor publice bazate pe evidențe și aliniate la și a serviciilor publice de calitate și, în general, eficientizarea managementului financiar la toate nivelurile.

Reforma managementului finanțelor publice nu poate fi privită într-un mod static, activitățile și prioritățile trebuie să fie întotdeauna privite în contextul circumstanțelor în schimbare.

De aceea este necesară o abordare holistică a reformei, fiind necesar de întreprins inițiative susținute de către toți actorii implicați în managementul finanțelor publice (ministere de linie, autorități administrative centrale și locale, instituții publice, etc.) pentru a asigura o mai bună eficiență și durabilitate.

Conformitatea financiară, măsurată, de regulă prin scorurile CPRF, evaluările și alte studii tematice pe componentele individuale ale sistemului de management a finanțelor publice, după cum a fost menționat supra, au identificat oportunități specifice de reformă care ar putea îmbunătăți mai perceptibil funcția de finanțe publice.

Pentru a răspunde principalelor provocări specifice sistemului de management al finanțelor publice, componentele de bază, sunt, în principal, ordonate în concordanță cu indicatorii CPRF, însă viziunea este de a acoperi o arie tematică mai largă și a ținti mai multe elemente subtile calitative ce se bazează pe activitățile detaliate în curs de desfășurare în componentele de bază ale MFP, dar fără a crea suprapunerea acestora.

Esențial este de evidențiat, că chiar dacă pentru un anumit indicator, scorul este maxim, oricum se necesită o anumită intervenție pentru menținerea și, respectiv dezvoltarea continuă a subdomeniului. Informațiile din CPRF servesc drept punct de referință pentru conceperea măsurilor de abordare a deficiențelor și monitorizarea progresului, dar sunt integrate și alte dimensiuni specifice finanțelor publice.

În acest capitol fiecare componentă este explicată în detaliu, de la cauză la efect și include (i) o evaluare a contextului (problemei, performanței și a factorilor caracteristici), (ii) obiectivele specifice pentru domeniul de intervenție (iii) setul de măsuri ce urmează a fi întreprinse pentru atingerea obiectivului și (iv) rezultatele pe termen mediu (2023-2026) și pe termen lung (2027-2030).

Pentru a sprijini implementarea eficientă a Strategiei, componentele includ și politici/direcții prioritare transversale, și anume de consolidare a capacităților umane și dezvoltarea sistemelor informaționale, având în vedere importanța acestora în cadrul reformelor managementului finanțelor publice.

### **Componenta 1. Analiza macroeconomică și cadrul macrobugetar**

Componenta dată captează măsura în care procesul de elaborare a bugetelor este bine fundamentat, bazat pe evidențe, prognoze și previziuni macroeconomice și fiscale solide și calitative, bine organizat în timp, acoperă o perioadă minimă de trei ani și garantează predictibilitatea alocărilor bugetare.

Sistemul de elaborare a prognozelor macroeconomice și fiscale pentru fundamentarea proiectului bugetului, în general, funcționează bine.

Performanța la componenta cadrului bugetar pe termen mediu este adecvată, cu excepția sub-componentei de elaborare a analizelor de impact bugetar/fiscal a propunerilor de politici publice, care nu corespunde criteriilor de performanță.

Prognozele solide ale veniturilor, cuplate cu analiza potențialului sistemului fiscal și a impactului schimbărilor în politica fiscală și cheltuielile bugetare, ar trebui să fie cheia pentru luarea deciziilor. Totodată, necitând la rezultatele obținute, necesitatea îmbunătățirii în continuare a capacităților de prognozare macroeconomică și estimarea a cadrului macrofiscal rămâne a fi una prioritară.

Ca parte a documentației bugetare, se elaborează o Notă privind riscurile bugetar fiscale care cuprinde o analiză detaliată și comentarii asupra tuturor riscurilor fiscale explicite și implicite. Au fost înregistrate progrese în identificarea și raportarea riscurilor bugetare, și ca obiectiv este necesar în continuare de îmbunătățit Nota privind riscurile bugetare, cu extinderea domeniilor acoperite, cu o mai bună monitorizare, coordonare inter-instituțională și raportare a calității angajamentelor condiționate.

Managementul datoriilor este bine pus la punct și prezintă puține semne pentru îngrijorare. Există o strategie clară de gestionare a datoriilor și implementată astfel încât ținta datoriei este respectată și costurile de serviciu ale datoriei sunt ținute sub control.

**Obiectivul specific 1.** Îmbunătățirea calității previziunilor macroeconomice și fiscale pentru a asigura elaborarea bugetului în baza unui cadru macro-bugetar realist și previzibil.

*Domeniul de intervenție:*

Prognoza macroeconomică și fiscală.

*Măsurile de reformă pe termen mediu:*

**Măsura 1.** Crearea unui cadru metodologic consolidat de prognozare macroeconomică.

**Măsura 2.** Dezvoltarea mecanismelor de consultare și comparare cu prognoze macroeconomice elaborate de instituții non-guvernamentale.

**Măsura 3.** Perfecționarea continuă a metodologiei de estimare a veniturilor prin preluarea practicilor și instrumentelor moderne.

**Măsura 4.** Dezvoltarea unor instrumente (modele micro) moderne pentru evaluarea impactului măsurilor de politică fiscală asupra planificării veniturilor.

**Măsura 5.** Consolidarea capacităților de analiză și prognozare macroeconomică.

**Măsura 6.** Dezvoltarea capacităților de analiză a riscurilor bugetar-fiscale, prin introducerea analizei diferitor scenarii de risc, inclusiv riscurilor produse simultan (stress testing).

*Rezultate pe termen mediu:*

**R.1.** Prognoza realistă a Cadrului macroeconomic pe termen mediu.

**R.2.** Abateri minimize ale prognozelor ce cuprind principalii indicatori, inclusiv veniturile, cheltuielile și soldul bugetar, pentru anul bugetar și doi ani fiscali următori.

**R.3.** Prognozele și descrierea abaterilor principalilor indicatori bugetari față de previziunile făcute în bugetul anului precedent sunt incluse în documentația bugetară.

*Măsurile de reformă pe termen lung:*

**Măsura 1.** Dezvoltarea și utilizarea modelelor economice pentru prognoza macroeconomică.

**Măsura 2.** Utilizarea instrumentelor moderne de prognoză a veniturilor bugetare.

**Măsura 3.** Instituționalizarea analizei sustenabilității datoriei pe termen mediu și lung.

**Măsura 4.** Consolidarea rolurilor Ministerului Finanțelor în ceea ce privește supravegherea riscului bugetar-fiscal și funcțiile de gestionare a costurilor și riscurilor fiscale.

**Măsura 5.** Utilizarea softurilor specializate, care să contribuie la evaluarea gradului de expunere la riscurile fiscale.

**Măsura 6.** Introducerea mecanismului expertizei independente a prognozelor macroeconomice.

**Măsura 7.** Instituirea unei instituții independente de evaluare a politicii bugetar-fiscale (Consiliul Fiscal).

*Rezultate pe termen lung:*

**R.1.** Consiliu fiscal operațional.

**R.2.** Procesul de consultare a prognozelor cu experții independenți instituționalizat.

**R.3.** Impact al măsurilor de politici, reforme și măsuri economice evaluat.

**R.4.** Scenarii de prognoză fiscală bazate pe ipoteze macroeconomice alternative elaborate și publicate.

*Surse de date / Surse de verificare:*

CPRF (IP-14, IP-10), SND 5.4. (3), Ministerul Finanțelor.

**Obiectivul specific 2.** Asigurarea necesităților de finanțare ale bugetului de stat la un nivel acceptabil de cheltuieli pe termen mediu și lung în condițiile limitării riscurilor implicate.

*Domeniul de intervenție:*

Datoria sectorului public și garanțiile de stat

*Măsurile de reformă pe termen mediu:*

**Măsura 1.** Dezvoltarea și menținerea pieței interne a valorilor mobiliare de stat.

**Măsura 2.** Asigurarea transparenței nivelului de îndatorare a țării.

Rezultate pe termen mediu:

**R.1.** Sistemul Informațional „Programul de vânzare directă a valorilor mobiliare de stat către persoanele fizice în Republica Moldova” implementat.

**R.2.** Datoria de stat este raportată corect și la timp.

Măsurile de reformă pe termen lung:

**Măsura 1.** Accesarea pieței financiare internaționale a valorilor mobiliare în vederea asigurării finanțării proiectelor de importanța națională.

**Măsura 2.** Fortificarea capacităților Ministerului Finanțelor și a autorităților administrației publice locale (APL) în domeniul managementului datoriei.

**Măsura 3.** Menținerea sustenabilității datoriei de stat.

**Măsura 4.** Elaborarea Programului „Managementul datoriei de stat pe termen mediu”.

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Valori mobiliare de stat emise pe piața financiară internațională.

**R.2.** Seminare și instruiți organizate pentru managerii datoriei, inclusiv și la nivel local.

**R.3.** Capacitatea țării de a-și finanța obiectivele de politică și de a-și deservi datoria evaluate.

**R.4.** Ținte stabilite în Programul „Managementul datoriei de stat pe termen mediu” respectate și monitorizate.

Surse de date / Surse de verificare:

CPRF (IP-13), DeMPA, Ministerul Finanțelor.

## **Componenta 2. Elaborarea și planificarea bugetului**

Componenta dată captează întregul proces de planificare bugetară, relațiile interbugetare, sistemul de salarizare în sectorul bugetar și investițiile publice.

Procesul de elaborare și planificare a bugetelor este reglementat prin acte normative (Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale și Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului) și prin circularele anuale privind limitele preliminare de cheltuieli pentru elaborarea Cadrului bugetar pe

termen mediu, inclusiv a politicilor și strategiilor sectoriale de cheltuieli și privind elaborarea propunerilor/proiectelor de buget. Bugetele sunt elaborate având la bază Clasificația bugetară aliniată la standardele internaționale.

Totodată, în procesul de planificare bugetară se atestă deficiențe la respectarea calendarului bugetar, și anume adoptarea cu depășirea termenului a cadrului bugetar pe termen mediu și a legilor bugetare anuale. De asemenea, tendințele pentru ultimii ani bugetari relevă faptul că autoritățile publice (centrale și locale) au avut la dispoziție mai puțin de patru săptămâni de la emiterea circularilor bugetare (APC și APL) de către Ministerul Finanțelor pentru a-și finaliza procedurile de planificare bugetară. În ultimii ani, aceste întârzieri sunt determinate de unii factori externi (pandemia COVID-19, criza energetică, criza refugiaților etc.), precum și de factorul politic decizional.

De asemenea, urmează a fi consolidate capacitățile de estimare a costurilor politicilor, precum și alocarea resurselor în conformitate cu prioritățile de politici. Este necesară o prioritizare mai clară și în timp util a politicilor pentru a permite o bugetare adecvată pe termen mediu și anual.

Bugetarea bazată pe performanțe este implementată, iar bugetele pe programe ale autorităților bugetare sunt parte componentă a documentației bugetare. Totodată, este necesar de a îmbunătăți capacitățile autorităților bugetare în stabilirea indicatorilor de performanță în corelare cu prioritățile de politici/prioritățile strategice, precum și monitorizarea și raportarea indicatorilor de performanță din domeniul de responsabilitate.

În vederea îmbunătățirii eficienței și eficacității cheltuielilor bugetare, începând cu anul 2018, în Republica Moldova a fost pus în aplicare procesul de raționalizare a cheltuielilor, care presupune revizuirea cheltuielilor sectoriale cu scopul identificării celor ineficiente. Urmare acestei revizuirii sunt elaborate propuneri de ajustare a cadrului normativ în vigoare, astfel ca economiile formate în rezultatul eliminării cheltuielilor ineficiente să poată fi redirecționate la alte politici prioritare.

Acest exercițiu a fost pilotat în 3 sectoare - educația, agricultura și ocrotirea sănătății. Este de menționat că acest proces este unul colaborativ, cu participarea reprezentanților din diferite ministere/autorități bugetare, în funcție de sectorul supus raționalizării cheltuielilor. Un rol important în acest proces le revine ministerelor de ramură, iar fără participarea efectivă a ministerelor vizate, Ministerul Finanțelor nu va putea conduce un astfel de exercițiu. Procesul de raționalizare a cheltuielilor urmează a fi instituționalizat, astfel încât în termen de 5-7 ani, fiecare sector gestionat de ministerele de ramură să facă obiectul raționalizării cheltuielilor bugetare. Cu toate



acestea, capacitățile analitice pentru efectuarea unor astfel de analize lipsesc atât în cadrul Ministerului Finanțelor, cât și în ministerele de ramură.

Sistemul actual de salarizare reprezintă rezultatul modificărilor operate atât la etapa de adoptare a cadrului normativ aferent, cât și ulterior, în procesul de implementare. Aceste modificări ad-hoc au afectat natura sistemului, dat fiind că unele dintre ele au avut impact direct asupra ierarhiei posturilor. Adicional, printre constrângerile și provocările vis-avis de sistemul actual de salarizare, pot fi menționate cele referitoare la echitate și competitivitate, acestea fiind considerate la moment cele mai semnificative, cu un impact social accentuat.

Se remarcă totodată că sistemul actual nu asigură un nivel competitiv de salarizare, în special pentru funcțiile din administrația publică (în special la nivel local), educație, sănătate și asistență socială. În general, personalul bugetar este salarizat mai slab decât în sectorul privat, în special în cazul funcțiilor de la nivel local. În aceste condiții, cumulat cu alte provocări ce țin de deficiențele sistemelor de management al resurselor umane, există dificultăți semnificative în atragerea și menținerea personalului.

Interpretarea actualului sistem ca fiind rigid este la fel o constrângere ce se accentuează treptat în special din perspectiva autorităților locale și a structurilor care reprezintă aceste autorități. Rigiditatea sistemului este considerată la fel o sursă de inechități.

Managementul investițiilor publice (MIP), conform evaluării CPRF, reprezintă o îngrijorare majoră. Nici unul din 4 sub-componente ale MIP nu a obținut calificativ pozitiv. Cea mai importantă sub-componentă a MIP, conform metodologiei CPRF, este selectarea proiectelor de investiții, care a fost evaluată cu lipsa în general a oricărui mecanism de prioritizare centrală a investițiilor publice.

Nivelul investițiilor este disproporțional de mic comparativ cu nivelul cheltuielilor curente, chiar și în aceste condiții investițiile nu sunt implementate eficient.

Suplimentar la concluziile CPRF 2021, Evaluarea Managementului Investițiilor Publice (EMIP) 2019 a exprimat un nivel de îngrijorare foarte înalt în ceea ce privește performanța sistemului de investiții publice, menționând că această problemă nu doar persistă de două decenii, dar și se agravează în timp și efectele sale au un caracter cumulativ. Astfel, cadrul de reglementare a MIP este limitat de sfera sa îngustă de cuprindere și aplicare neunitară, transparența scăzută în procesul de selectare a proiectelor și nivelul scăzut al capacităților instituționale în domeniul managementului investițiilor publice.

**Obiectivul specific 1.** Asigurarea disciplinei bugetar-fiscale generale și stabilității bugetului public național pe termen mediu și lung, respectarea calendarului bugetar, asigurarea alocării resurselor financiare publice în strânsă corelare cu prioritățile de politici și limitele de cheltuieli stabilite în cadrul bugetar pe termen mediu

*Domeniul de intervenție:*

Planificarea bugetară.

*Măsurile de reformă pe termen mediu:*

**Măsura 1.** Consolidarea capacităților pentru estimarea costurilor reformelor/măsurilor de politici.

**Măsura 2.** Asigurarea consistenței în prezentarea cheltuielilor în Cadrul bugetar pe termen mediu și în bugetul anual.

**Măsura 3.** Asigurarea conformității strategiilor sectoriale de cheltuieli cu documentele de planificare strategică și cu limitele de cheltuieli pe termen mediu.

**Măsura 4.** Revizuirea calendarului bugetar în sensul ajustării acestuia la modul în care să permită respectarea acestuia de către toate autoritățile implicate în procesul bugetar.

**Măsura 5.** Instituționalizarea procesului de evaluare periodică a performanței cheltuielilor sectoriale (raționalizarea cheltuielilor).

*Rezultate pe termen mediu:*

**R.1.** Cadrul bugetar pe termen mediu include obiective și ținte fiscale cantitative, bazate pe timp, împreună cu obiective calitative pentru cel puțin anul bugetar și următorii doi ani fiscali.

**R.2.** Calendarul bugetar anual este respectat de către toate autoritățile implicate în procesul bugetar.

*Măsurile de reformă pe termen lung:*

**Măsura 1.** Estimarea obligatorie și realistă a costurilor reformelor propuse de către autorități.

**Măsura 2.** Creșterea capacității Guvernului de a estima impactul fiscal al propunerilor de politici de venituri și cheltuieli elaborate la etapa elaborării cadrului bugetar pe termen mediu.

**Măsura 3.** Revizuirea regulilor bugetar-fiscale și ajustarea acestora întru reducerea caracterului pro-ciclic al deficitului bugetar.

**Măsura 4.** Stabilirea priorităților de politici guvernamentale pentru a ghida procesul de planificare pe termen mediu.

**Măsura 5.** Consolidarea capacităților instituționale pe segmentul planificării bugetare și evaluării performanței implementării programelor bugetare (sectoriale).

**Măsura 6.** Reglementarea cazurilor de includere în bugetul anual a unor măsuri de politici noi, neexamine la etapa elaborării cadrului bugetar pe termen mediu, prin introducerea unor criterii pentru astfel de cazuri.

**Măsura 7.** Promovarea dialogului între Ministerul Finanțelor și autoritățile publice centrale și locale privind politicile bugetar-fiscale, managementului financiar, anticiparea riscurilor, etc.

**Măsura 8.** Limitarea numărului de modificări ale legilor bugetare anuale.

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Estimări ale impactului fiscal al tuturor modificărilor propuse în politica bugetar-fiscală pentru anul bugetar și următorii doi ani fiscali.

**R.2.** Bugetul anual (documentația bugetară) conține un raport care descrie progresele înregistrate în raport cu strategia sa fiscală și oferă o explicație a motivelor oricărei abateri de la obiectivele și țintele stabilite.

**R.3.** Plafoanele de cheltuieli agregate pentru anul bugetar și următorii doi ani fiscali și plafoanele la nivel de minister pentru anul bugetar sunt aprobate de guvern înainte de emiterea primei circulare bugetare.

**R.5.** Modificarea legilor bugetare anuale de cel mult două ori într-un an.

Surse de date / Surse de verificare:

CPRF (IP-15, IP-16, IP-17, IP-21.4), Ministerul Finanțelor.

**Obiectivul specific 2.** Garantarea durabilității proiectelor de investiții publice.

Domeniul de intervenție:

Investiții publice.

Măsurile de reformă pe termen mediu:

**Măsura 1.** Actualizarea registrului proiectelor de investiții capitale publice, inclusiv a celor nefinalizate.

**Măsura 2.** Implementarea mecanismului național de evaluare a eligibilității proiectelor de investiții capitale publice.

**Măsura 3.** Dezvoltarea portofoliului de proiecte investiționale pregătite pentru implementare.

**Măsura 4.** Prioritizarea proiectelor de investiții și introducerea bugetării multianuale pentru obiectivele /proiectele de investiții.

**Măsura 5.** Creșterea transparenței rezultatelor analizei economice a proiectelor de investiții.

**Măsura 7.** Fortificarea capacităților instituționale ale autorităților publice centrale și locale pentru evaluarea, monitorizarea și implementarea proiectelor finanțate din toate sursele (interne și externe).

**Măsura 9.** Punerea în aplicare a noului Regulament cu privire la proiectele de investiții capitale publice precum și a sistemului informațional RPIC (registrul proiectelor de investiții capitale).

*Rezultate pe termen mediu:*

**R.1.** Studii de (pre)fezabilitate a proiectelor de investiții publice care au fost acceptate pentru finanțare publicate.

**R.2.** Baza de date a proiectelor de investiții, care include studiile de fezabilitate a proiectelor elaborată.

**R.3.** Criterii de evaluare a eligibilității proiectelor de investiții capitale publice elaborate și publicate.

**R.4.** Estimări de cost și ținte pentru proiectele de investiții pe termen mediu elaborate.

**R.5.** Prevederile regulamentului privind investițiile publice implementate integral.

*Măsurile de reformă pe termen lung:*

**Măsura 1.** Includerea obligatorie în strategiile, programele și planurile de acțiuni de dezvoltare sectorială a programelor de investiții specifice.

**Măsura 2.** Creșterea transparenței informației privind rezultatele analizei economice a proiectelor de investiții.

**Măsura 3.** Îmbunătățirea gestionării la toate etapele de implementare a proiectelor de investiții publice pentru a spori eficiența acestora, inclusiv asigurarea transparenței procesului decizional privind alocarea fondurilor

**Măsura 4.** Îmbunătățirea controlului angajamentului și gestionarea disponibilităților pentru proiecte investiționale.

**Măsura 5.** Instituirea sistemului de raportare post-implementare a proiectelor.

**Măsura 6.** Modernizarea Sistemului informațional al proiectelor de investiții capitale, inclusiv cu integrarea proiectelor finanțate din fondurile de dezvoltare (SI „RPIC” versiunea II)

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Toate proiectele de investiții de capitale publice finanțate din bugetul de stat urmează procedurile de evaluare a eligibilității stabilite.

**R.2.** Rapoartele post-implementare publicate de către autorii acestora.

**R.3.** Programe investiționale specifice integrate în strategiile, programele și planurile de acțiuni de dezvoltare sectorială.

Surse de date / Surse de verificare:

CPRF (IP-11), EMIP, Ministerul Finanțelor.

**Obiectivul specific 3.** Asigurarea unui nivel adecvat de remunerare în sectorul bugetar.

Domeniul de intervenție:

Sistemul de salarizare în sectorul bugetar.

Măsurile de reformă pe termen mediu:

**Măsura 1.** Evaluarea actualului sistem de salarizare din sectorului bugetar, definit prin legea 270/2018, rezultat în recomandări specifice de intervenție.

**Măsura 2.** Evaluarea sistemică a tuturor funcțiilor din sectorul bugetar, în baza rezultatelor implementării Legii nr.270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, în scopul identificării și eliminării discrepanțelor existente.

**Măsura 3.** Revizuirea și perfecționarea cadrului normativ aferent sistemului de salarizare din sectorului bugetar (Legea nr.270/2018; HG nr. 1231/2018).

**Măsura 4.** Elaborarea și dezvoltarea unor sisteme informaționale de evidență a indicatorilor bugetari la componenta cheltuieli de personal, în procesul de planificare, monitorizare, analiză.

Rezultate pe termen mediu:

**R.1.** Indicatori și recomandări pertinente de politică publică formulate ca rezultat al evaluării actualului sistem de salarizare din sectorului bugetar.

**R.2.** Totalitatea funcțiilor publice din sectorul bugetar evaluate și ierarhizate corespunzător.

**R.3.** Cadru normativ aferent sistemului de salarizare din sectorului bugetar revizuit și perfecționat eficient (Legea nr.270/2018; HG nr. 1231/2018).

**R.4.** Sistem informațional de evidență a indicatorilor bugetari la componenta cheltuieli de personal, în procesul de planificare, monitorizare și analiză, dezvoltat și implementat.

**R.5.** Mecanisme eficiente de examinare a estimărilor cheltuielilor de personal a autoritățile / instituțiile bugetare.

Măsurile de reformă pe termen lung:

**Măsura 1.** Perfecționarea sistemului actual de salarizare prin elaborarea și implementarea unui document strategic de politică salarială întru asigurarea unui nivel adecvat de remunerare, motivare și performanță a personalului din sectorul bugetar.

**Măsura 2.** Creșterea echității salarizării din sectorul bugetar, prin asigurarea plății egale pentru muncă de valoare egală, nu doar în stabilirea salariului de bază, ci și din perspectiva tuturor drepturilor salariale care sunt incluse în salariul lunar, pentru ca acesta să reflecte corect ierarhia funcțiilor rezultată din evaluarea posturilor.

**Măsura 3.** Perfecționarea continuă a sistemului de evidență și monitorizare a angajaților din sectorul bugetar.

**Măsura 4.** Dezvoltarea unor proceduri de planificare a fondului de remunerării a muncii, bazate pe performanță, echitate, nediscriminare și control al riscurilor, în strânsă corelare cu procesul general de planificare bugetară.

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Sistem de salarizare perfecționat și dezvoltat corespunzător pe baza unui document strategic de politică salarială în sectorul bugetar elaborat și implementat corespunzător.

**R.2.** Ierarhizare corespunzătoare a funcțiilor rezultată din evaluarea posturilor bazată pe echitate.

**R.3.** Sistem de evidență și monitorizare angajaților din sectorul bugetar perfecționat și dezvoltat conform necesităților.

**R.4.** Proceduri eficiente și obiective de planificare a fondului de remunerare a muncii, în strânsă corelare cu procesul de management al riscurilor aferente.

Surse de date / Surse de verificare:

CPRF (IP-23), Ministerul Finanțelor.

### **Componenta 3. Executarea bugetului, contabilitatea și raportarea**

Componenta dată acoperă domeniul tematic de executare a bugetului, a managementului mijloacelor bănești, raportarea privind executarea bugetului, contabilitatea și raportarea financiară.

Prognoza veniturilor interne se întocmește pe baza previziunilor de venituri transmise și actualizate periodic de către administratorii de venituri. Cheltuielile sunt prognozate pe baza necesităților de finanțare estimate de către administratorii de bugete.

Ținerea evidenței contabile și raportarea capturează măsura în care rapoartele financiare reflectă realitatea, sunt întocmite la timpul necesar și oferă o imagine coerentă asupra situației financiare. Sistemul de integritate a datelor financiare funcționează bine. Sistemul de raportare bugetară pe parcursul anului funcționează relativ bine. Evoluțiile pe sub-componente au fost mixte. Acoperirea și comparabilitatea rapoartelor s-a îmbunătățit

Raportarea privind executarea bugetelor este reglementată de prevederile Legii privind finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014. Normele metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național prevăd ca rapoartele de executare bugetară să fie prezentate într-o formă comparabilă cu bugetele aprobate. Astfel de rapoarte sunt întocmite lunar, trimestrial, semestrial și anual de către unitățile executoare respective și sunt transmise Ministerului Finanțelor.

**Obiectivul specific 1.** Asigurarea unui control eficient și o monitorizare adecvată la fiecare etapă a procesului de executare

Domeniul de intervenție:

Executarea bugetului.

Măsurile de reformă pe termen mediu:

**Măsura 1.** Diminuarea abaterilor în componența cheltuielilor sub aspect economic comparativ cu bugetul aprobat.

**Măsura 2.** Consolidarea capacităților autorităților publice centrale (APC) în scrierea, design-ul, gestionarea și monitorizarea proiectelor finanțate din surse externe.

**Măsura 3.** Monitorizarea informației consolidate a fondurilor în Contul Unic Trezorerial (CUT) și includerea fondurilor gestionate de toate instituțiile publice la autogestiune în CUT.

**Măsura 4.** Perfecționarea controlului angajamentelor și creșterea calitativă a prognozelor.

**Măsura 5.** Instituționalizarea verificării și evaluării performanței APC la respectarea alocațiilor conform limitelor aprobate în Legile bugetare anuale.

**Măsura 6.** Monitorizarea continuă și îmbunătățirea controlul permanent de către unitățile bugetare a arieratelor la cheltuieli pentru menținerea acestora la un nivel minim.

**Măsura 7.** Perfecționarea continuă a cadrului normativ de executare a bugetului.

**Măsura 8.** Consolidarea credibilității bugetare prin implementarea previzibilității finanțării cheltuielilor.

**Măsura 9.** Perfecționarea Normelor metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național și mijloacelor extrabugetare prin CUT.

**Măsura 10.** Perfecționarea continuă a cadrului normativ și ajustarea sistemelor informaționale privind încasarea și evidența veniturilor.

Rezultate pe termen mediu:

**R.1.** Rezultatul total al cheltuielilor este cuprins între 95% și 105% din cheltuielile bugetate agregate aprobate în cel puțin doi din ultimii trei ani.

**R.2.** Variația cheltuielilor este mai mică de e 5% în cel puțin doi din ultimii trei ani.



**R.3.** Soldurile bancare și de numerar sunt consolidate zilnic.

**R.4.** Prognoza fluxului de numerar este pregătită pentru anul bugetar și este actualizată lunar pe baza intrărilor și ieșirilor efective de numerar.

**R.5.** Stocul de arierate la cheltuieli nu depășește 2% din totalul cheltuielilor în cel puțin doi din ultimii trei ani bugetari finalizați.

Măsurile de reformă pe termen lung:

**Măsura 1.** Monitorizarea continuă și dezvoltarea prognozelor anuale și lunare.

**Măsura 2.** Operaționalizarea și respectarea regulilor legate de disciplina fiscală, inclusiv la nivel politic.

**Măsura 3.** Revizuirea statutelor unităților de implementare a proiectelor.

**Măsura 4.** Dezvoltarea instrumentelor de control privind formarea arieratelor la cheltuieli.

**Măsura 5.** Monitorizarea și îmbunătățirea raportării datoriilor cu termen de achitare expirat.

**Măsura 6.** Perfecționarea continuă a cadrului normativ de executare a bugetului.

**Măsura 7.** Dezvoltarea continuă a Sistemului informațional de gestionare a finanțelor publice, implementarea instrumentelor flexibile de control al angajamentelor înregistrate și tranzacțiilor efectuate, precum și oferirea rapoartelor în regim on-line.

**Măsura 8.** Automatizarea formularelor de monitorizare a trasabilității cheltuielilor publice pentru APC.

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Există controale cuprinzătoare ale angajamentelor de cheltuieli și limitează efectiv angajamentele și alocările bugetare aprobate.

**R.2.** Toate plățile sunt conforme cu procedurile obișnuite de plată.

**R.3.** Toate excepțiile sunt autorizate în mod corespunzător în prealabil și justificate.

Surse de date / Surse de verificare:

CPRF (IP-1, IP-2, IP-21.1, IP-20, IP-21.2, IP-22, IP-25), Ministerul Finanțelor.

**Obiectivul specific 2.** Instituirea unui sistem adecvat de contabilitate și de raportare în sectorul bugetar.

*Domeniul de intervenție:*

Ținerea evidenței și raportarea privind executarea bugetului.

*Măsurile de reformă pe termen mediu:*

**Măsura 1.** Îmbunătățirea cadrului normativ privind prelucrarea sumelor încasate la contul trezorerial de Venituri neidentificate.

**Măsura 2.** Monitorizarea și menținerea unui nivel scăzut a arieratelor la creanțe pentru plăți anticipate la bugetul de stat.

**Măsura 3.** Consolidarea capacităților APC în monitorizarea și furnizarea rapoartelor de executare a bugetului.

**Măsura 4.** Includerea în Raportul privind executarea bugetului a informației privind fluxurile de numerar prezentate în rapoartele financiare în scopul perfecționării analizei bugetare și a perspectivelor în domeniul finanțelor publice.

*Rezultate pe termen mediu:*

**R.1.** Reconcilierea bancară pentru toate conturile bancare active ale guvernului central are loc cel puțin săptămânal la niveluri agregate și detaliate, de obicei în termen de o săptămână de la sfârșitul fiecărei săptămâni.

**R.2.** Reconcilierea conturilor de suspendare are loc cel puțin lunar, în termen de o lună de la sfârșitul fiecărei luni.

**R.3.** Reconcilierea conturilor de avans are loc cel puțin lunar, în termen de o lună de la sfârșitul fiecărei luni.

**R.4.** Acoperirea și clasificarea datelor permit compararea directă cu bugetul inițial. Informațiile includ toate elementele estimărilor bugetare.

**R.5.** Cheltuielile efectuate din transferurile către unitățile deconcentrate din cadrul administrației centrale sunt incluse în rapoarte.

**R.6.** Rapoartele financiare pentru administrația centrală bugetară sunt întocmite anual și sunt comparabile cu bugetul aprobat. Acestea conțin informații complete despre venituri, cheltuieli, active financiare și corporale, pasive, garanții și obligații pe termen lung și sunt susținute de un flux de numerar reconciliat.

Măsurile de reformă pe termen lung:

**Măsura 1.** Dezvoltarea și consolidarea capacităților sistemului Trezorerial de evidență a cheltuielilor în baza angajamentelor asumate în baza de contracte, precum și în baza facturilor fiscale.

**Măsura 2.** Dezvoltarea continuă a Sistemului informațional de gestionare a finanțelor publice și oferirea rapoartelor în regim on-line.

**Măsura 3.** Includerea în rapoartele privind executarea bugetelor a informației privind angajamentele .

**Măsura 4.** Emiterea rapoartelor privind executarea bugetului în cel mult 15 zile.

**Măsura 5.** Perfecționarea cadrului normativ privind raportarea pentru instituțiile/autoritățile bugetare.

**Măsura 6.** Modificarea cadrului normativ în partea ce ține de termenul de prezentare a rapoartelor bugetare.

**Măsura 7.** Elaborarea standardelor de contabilitate în sectorul public aliniate la standardele internaționale IPSAS (International Public Sector Accounting Standards).

**Măsura 8.** Consolidarea capacităților de implementare a Standardelor Naționale de Contabilitate în Sectorul Public.

**Măsura 9.** Implementarea și ajustarea continuă și în conformitate cu standardele aprobate a Sistemului Informațional „Contabilitate Unica Bugetară” obligatoriu pentru toate autoritățile/instituțiile bugetare.

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Rapoartele de execuție bugetară se întocmesc lunar și se elaborează în termen de două săptămâni de la sfârșitul fiecărei luni.

**R.2.** O analiză a execuției bugetare este oferită de oricare dintre clasificările bugetare utilizate.

**R.3.** Informațiile privind cheltuielile sunt acoperite atât în faza de angajament, cât și în cea de plată.

**R.4.** Rapoartele financiare pentru administrația centrală bugetară se depun pentru audit extern în termen de 3 luni de la sfârșitul anului bugetar.

**R.5.** Standardele contabile aplicate tuturor rapoartelor financiare sunt în concordanță cu standardele internaționale.

**R.6.** Majoritatea standardelor internaționale au fost încorporate în standardele naționale.

**R.7.** Standardele utilizate la întocmirea rapoartelor financiare anuale sunt prezentate în note la rapoarte.

*Surse de date / Surse de verificare:*

CPRF (IP-27, IP-28, IP-29),), Ministerul Finanțelor.

#### **Componenta 4. Controlul financiar public**

Componenta dată acoperă domeniul tematic de control financiar public intern (CFPI).

Deocamdată, CFPI nu poate fi considerat implementat și complet funcțional. Tranziția la controlul descentralizat și o responsabilitate mai ridicată pentru managementul performanței implică schimbarea culturii organizaționale a administrației publice, fapt care face această reformă dificilă, necesitând timp, sprijin și angajament politic ferm, vizibilitate sporită și sinergie cu reformele conexe.

Problemele înregistrate într-o măsură semnificativă se datorează lipsei de coordonare între acțiunile de dezvoltare a CFPI și alte reforme ale administrației publice, deficitului de resurse alocate, dar și nivelului scăzut de percepere, sprijin și asumarea de angajamente înregistrat în perioadele anterioare.

În general, se constată că cultura de administrare și practicile actuale cu privire la organizarea sistemelor, structurilor și proceselor în baza modelului de control centralizat, determină perceperea greșită a nivelului de responsabilitate și importanța organizării și dezvoltării Controlului intern managerial (CIM). Sistemul nu își atinge obiectivele în condițiile unui interes scăzut din partea managementului de nivel superior, unei slabe delegări a împuternicirilor și responsabilităților, unor proceduri interne insuficiente sau generale, care nu corespund volumului de fonduri gestionate și profilului de risc al autorității publice, unor sisteme slab dezvoltate de management al performanțelor și riscurilor, precum și unei oferte limitate de specialiști cu experiență și cunoștințe specifice suficiente în gestionarea finanțelor publice și organizarea controlului intern.

Planurile de acțiuni nu sunt revizuite în dependență de factorii care intervin pe parcursul anului de gestiune, iar nivelul de realizare a acestora este dificil de apreciat în lipsa unor indicatori de monitorizare suficient de detaliați și măsurabili. Potrivit CPRF 2021, datele de performanță sunt colectate și publicate, dar „utilizarea

informațiilor despre performanță este doar un proces birocratic”, ele nefiind luate în considerare în mod obișnuit. Eventualul dezechilibru între acțiunile planificate și resursele necesare pentru implementarea lor, are efect negativ asupra gradului de atingere a obiectivelor de către entitățile publice. O altă problemă este lipsa de înțelegere și aplicare corectă a mecanismelor de „delegare a împuternicirilor”, care ar permit managerilor de nivel mai inferior să ia decizii necesare în vederea realizării obiectivelor stabilite.

Conform CPRF 2021, funcția de audit intern funcționează cu deficiențe. Deși în ultimii ani auditul intern și-a consolidat poziția în sectorul public, acoperirea cu servicii de audit intern a fost marcată cu C din motivul nivelului scăzut de ocupare a posturilor în cadrul subdiviziunilor de audit intern.

Concomitent, se constată că, de regulă, CIM nu este deplin funcțional în entitățile în care auditul intern activează sub limita resurselor necesare. Este de menționat că, la situația din 31.12.2021, 67% dintre subdiviziuni de audit intern (SAI) instituite în entitățile publice dispun de o singură unitate de personal. Cerințele normative minime privind alocarea resurselor de personal pentru auditul intern sunt respectate de doar 33% dintre APC și 9% din APL de nivelul al doilea, care au aprobat cel puțin trei și, respectiv, două unități de personal pentru SAI.

La nivelul APC, distribuția resurselor de personal între autoritatea ierarhic superioară și entitățile subordonate ar putea fi mai eficientă. Așa cum se menționează în CPRF 2021: „Funcția de audit intern necesită consolidarea la nivelul autorităților superioare pentru dimensionarea rațională a subdiviziunilor de audit intern și pentru a asigura implementarea efectivă a mecanismelor de asigurare a calității.”

Procesul de asigurare a calității auditului intern nu este utilizat pe larg. Activitatea de audit intern este concentrată preponderent pe domenii cu risc înalt, care sunt evaluate prin prisma respectării cadrului normativ, și mai puțin pe evaluarea performanței și a eficienței sistemelor informaționale.

Coordonarea și armonizarea centralizată a CFPI realizată de Ministerul Finanțelor cu resurse insuficiente, a redus capacitatea de a evalua, în teren, impactul implementării politicii promovate și de a interveni prompt și eficient cu soluții viabile prin prisma cunoașterii problemelor. Mai mult, organizarea structurală simplistă a Unității Centrale de Armonizare (UCA), subdiviziune a MF responsabilă de elaborarea, promovarea și monitorizarea politicii în domeniul CFPI, și repartizarea difuză a sarcinilor în cadrul acesteia, nu sprijină dezvoltarea și specializarea experților pe domenii distinct, focusat pe CIM și, respectiv, auditului intern, fapt care ar permite

fortificarea capacităților de monitorizare și efectuare de intervenții eficiente și în timp util pentru stimularea dezvoltării continue a sistemului.

**Obiectivul specific 1.** Asigurarea utilizării fondurilor publice conform principiilor de bună guvernare, prin implementarea controlului intern managerial și auditului intern în entitățile publice pe baza standardelor și bunelor practici UE.

*Domeniul de intervenție 1:*

Controlul intern managerial.

*Măsurile de reformă pe termen mediu:*

**Măsura 1.** Conceptualizarea unui model de organizare descentralizată a proceselor de activitate în cadrul unui sistem de management delegat.

**Măsura 2.** Fortificarea mecanismelor de planificare și raportare a activității bazate pe performanță și riscuri.

**Măsura 3.** Consolidarea procedurilor de monitorizare și raportare cu privire la CIM.

**Măsura 4.** Elaborarea și punerea în aplicare a unui sistem de dezvoltare a capacităților (cunoștințelor și abilităților) manageriale pentru organizarea unui sistem CIM eficient.

*Rezultate pe termen mediu:*

**R.1.** Reguli și principii de organizare a proceselor prin delegare de responsabilități elaborate.

**R.2.** Conformitatea sistemelor de management al riscurilor și performanței în creștere.

**R.3** Procese de monitorizare și raportare cu privire la CIM extinse și digitalizate.

**R.4.** Program de instruire în domeniul CIM a managerilor din sectorul public elaborat și implementat.

*Măsurile de reformă pe termen lung:*

**Măsura 1.** Sporirea răspunderii manageriale cu privire la gestionarea fondurilor publice conform principiilor buneii guvernări, prin consolidarea sistemelor de control intern managerial în sectorul public.

**Măsura 2.** Fortificarea capacităților manageriale de dezvoltare a CIM, orientat spre competențe, împuterniciri și responsabilitate pentru performanța activității.

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Număr opiniilor fără rezerve asupra situațiilor financiare consolidate ale APC majorat.

**R.2.** Gradul de conformare a sistemelor de CIM la standardele naționale în domeniu îmbunătățit.

Surse de date / Surse de verificare:

CPRF (IP-23, IP-25), Raport consolidat privind CFPI, Ministerul Finanțelor; Raport asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și patrimoniului public, Curtea de Conturi.

Domeniul de intervenție 2:

Auditul intern.

Măsurile de reformă pe termen mediu:

**Măsura 1.** Consolidare funcției de audit intern la toate nivelurile administrației publice.

**Măsura 2.** Îmbunătățirea sistemului de certificare și dezvoltare a calificării profesionale a auditorilor interni din sectorul public.

**Măsura 3.** Dezvoltarea unui cadru procedural pentru aplicarea tehnicilor moderne de lucru în domeniul auditului intern.

Rezultate pe termen mediu:

**R.1.** Criterii minime de dimensionare a subdiviziunilor de audit intern din cadrul organelor APC elaborată și aplicate.

**R.2.** Numărul deținătorilor certificatelor de calificare în domeniul auditului intern în sectorul public în creștere.

**R.3.** Proceduri moderne de activitate în domeniul auditului intern testate și dezvoltate.

Măsurile de reformă pe termen lung:

**Măsura 1.** Acoperirea cu servicii de audit intern a veniturilor și cheltuielilor bugetului de stat.

**Măsura 2.** Concentrarea activității de audit intern pe domenii cu risc înalt, care sunt evaluate sub aspect al performanței.

**Măsura 3.** Implementarea efectivă a mecanismelor de asigurare a calității activității de audit intern din sectorul public.

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** 100% ministerele și alte APC de specialitate au instituită în structura organizațională subdiviziuni de audit intern, dimensionate în baza criteriilor minime stabilite.

**R.4.** Ponderea auditului de conformitate în totalul misiunilor de audit realizate este în descreștere.

**R.5.** Ponderea SAI supuse evaluării externe în ultimii 5 ani este de 10%.

Surse de date / Surse de verificare:

CPRF (IP -26), Raport consolidat privind CFPI, Ministerul Finanțelor.

Domeniul de intervenție 3:

Coordonarea și armonizarea centralizată a CFPI.

Măsurile de reformă pe termen mediu:

**Măsura 1.** Promovare și mediatizare conceptului CFPI, a rolului și responsabilităților aferente acestuia.

**Măsura 2.** Structurarea UCA conform competențelor delegate și asigurarea cu resurse adecvate pentru coordonarea eficientă a politicii de dezvoltare CFPI.

Rezultate pe termen mediu:

**R.1.** Un program de mediatizare a CFPI implementat.

**R.2.** UCA structurată și echipată cu resurse suficiente pentru realizarea obiectivelor aprobate prin prisma atribuțiilor delegate.

Măsurile de reformă pe termen lung:

**Măsura 1.** Creșterea nivelului de conștientizare și înțelegerea a importanței și valorii politicii CFPI.



**Măsura 2.** Dezvoltarea capacității de armonizare și coordonare în domeniul CFPI.

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Nivelul de asumare a răspunderii manageriale corespunde rezultatelor evaluării CIM și opiniei auditului intern.

**R.2.** Acoperire cu instrumente de monitorizare și analiză a întregii arii de aplicabilitate a CFPI.

Surse de date / Surse de verificare:

Raport consolidat privind CFPI, Ministerul Finanțelor.

### **Componenta 5. Politici fiscale și vamale și administrarea veniturilor**

O fiscalitate echitabilă, eficientă, simplă și sustenabilă reprezintă obiectivul principal ce ar favoriza tranziția către o economie rezilientă și competitivă. Politicile fiscale și vamale trebuie să fie orientate către crearea unui sistem fiscal național integrat în spațiul Uniunii Europene, care să garanteze că atât cetățeni, cât și întreprinderile achită într-un mod simplu, corecte și integral impozitele.

De asemenea, sistemul fiscal național trebuie să asigure că întreprinderile și cetățenii își valorifică la maxim potențialul economic, sunt predispuși pentru investiții sustenabile, creând în acest sens noi locuri de muncă.

Mobilizarea și utilizarea eficientă a resurselor interne sunt esențiale pentru finanțarea obiectivelor de dezvoltare durabilă. Rolul principal al unui sistem fiscal este generarea de resurse financiare care să asigure finanțarea cheltuielilor publice pentru investiții, educație, protecție socială, ordinea publică, etc, acestea având drept scop creșterea bunăstării cetățenilor.

Politicile fiscale și vamale trebuie să fie direcționate către reducerea costurilor de conformitate pentru întreprinderi, să faciliteze investițiile naționale și străine și să ofere mediul potrivit atât pentru IMM-uri, cât și pentru întreprinderile mai mari, pentru o tranziție către economia verde și digitală. Stimularea proceselor digitale urmează să aibă loc atât la nivelul companiilor ce ar asigura competitivitate, cât și la nivelul autorităților fiscale și vamale ce ar asigura simplitate în procesul de raportare și achitare a impozitelor.

Republica Moldova prin Acordul de Asociere între UE-RM și-a asumat angajamentul armonizării legislației naționale, fapt ce impune necesitatea accelerării

proceselor de armonizare aprofundată a legislației naționale, inclusiv cele fiscale și vamale.

Componenta dată cuprinde aspecte ce țin de asigurarea unui nivel corespunzător de colectare a veniturilor bugetare necesare finanțării cheltuielilor publice, prin implementarea măsurilor digitale, corecte și coerente de administrare fiscală și vamală.

Conform evaluării CPRF, performanța la componenta de administrare a veniturilor este medie, motivul fiind parțialitatea în utilizarea abordării sistemice la evaluarea riscurilor de conformitate și gradul jos de realizare a controalelor planificate.

Suplimentar la evaluarea CPRF, pe parcursul anului 2022 a avut loc și evaluarea sistemului de administrare fiscală a Republicii Moldova (TADAT) prin referire la 9 domenii de activitate: (1) Integritatea bazei de contribuabil înregistrat, (2) Managementul eficient al riscului, (3) Sprijinirea conformității voluntare, (4) Depunerea la timp a declarațiilor fiscale, (5) Plata la timp a taxelor, (6) Raportare exactă în declarații, (7) Soluționarea eficientă a litigiilor fiscale, (8) Gestionarea eficientă a veniturilor și (9) Responsabilitate și transparență și 32 de indicatori de nivel înalt esențiali pentru performanța administrației fiscale, care sunt legați de domenii. Din cei 32 de indicatori, 4 indicatori au fost apreciați cu scorul A, 9 indicatori - cu scorul B, 11 indicatori cu scorul C și 8 indicatori cu scorul D.

Asigurarea colectării efective a veniturilor fiscale, în special urmare reducerii evaziunii fiscale, reprezintă o condiție esențială pentru finanțarea serviciilor publice de calitate, precum și, asigură este o condiție necesară de așezare corectă a sarcinii fiscale între contribuabili. De asemenea, aceasta contribuie la crearea unor condiții de concurență loială între companii, îmbunătățind competitivitatea economiei naționale.

**Obiectivul specific 1.** Crearea unui sistem fiscal și vamal armonizat, echitabil, eficient și simplu, care să asigure mobilizarea resurselor bugetare necesare finanțării obiectivelor de dezvoltare sustenabilă, facilitarea comerțului și trecerea la o economie verde, digitală și competitivă.

*Domeniul de intervenție:*

Politici fiscale și vamale.

*Măsurile de reformă pe termen mediu:*

**Măsura 1.** Armonizarea legislației fiscale în partea ce ține de TVA și accize în conformitate cu directivele UE.

**Măsura 2.** Aprobarea Regulamentului de punere în aplicare a noului Cod Vamal armonizat, inclusiv actele normative secundare la nivel de autorități publice.

**Măsura 3.** Revizuirea sistemului de facilități fiscale și vamale ca urmare a efectuării analizei cost-beneficiu.

**Măsura 4.** Implementarea conceptului prețului de transfer.

**Măsura 5.** Promovarea unui sistem simplu de calculare, raportare și achitare a impozitelor și taxelor diminuarea datelor și a termenilor de raportate, declarații precompletate, efectuarea calculului de către organele cu atribuții de administrare fiscale, etc.).

**Măsura 6.** Implementarea tuturor conceptelor și mecanismelor prevăzute în noul Cod vamal.

**Măsura 7.** Asigurarea calculării și raportării permanente a nivelului ratărilor de venituri bugetare aferente facilităților fiscale și vamale existente.

Rezultate pe termen mediu:

**R.1.** Reglementările aferente TVA și accize armonizate la Directivele UE.

**R.2.** Regulamentul de punere în aplicare a noului Cod Vamal intrat în vigoare și implementat, inclusiv actele normative secundare la nivel de autorități publice.

**R.3.** Creșterea capacităților analitice privind impactul și eficiența politicilor fiscale și vamale, în special cele aferente facilităților fiscale.

**R.4.** Legislația aferentă prețurilor de transfer intrată în vigoare și implementată.

**R.5.** Consolidarea veniturilor bugetare din impozite și taxe ca urmare a revizuirii sistemului de facilități fiscale și vamale.

**R.6.** Diminuarea poverii fiscale administrative pentru business.

**R.7.** Reglementări vamale armonizate implementate integral.

**R.8.** Rapoarte aferente facilităților fiscale și vamale publicate.

Măsurile de reformă pe termen lung:

**Măsura 1.** Rescrierea Codului fiscal asigurând simplitate, certitudine și armonizarea deplină a legislației fiscale la Directivele UE.

**Măsura 2.** Fortificarea impozitelor și taxelor aplicate surselor de energie poluante și stimularea energiei verzi.

**Măsura 3.** Îmbunătățirea managementului fiscal prin analiza relevanței deciziilor referitoare la facilitățile fiscale și vamale, inclusiv stabilirea criteriilor de eficiență economică și bugetară ex-ante, drept condiții necesare pentru introducerea noilor facilități.

**Măsura 4.** Asigurarea calculării și raportării permanente a nivelului ratărilor de venituri bugetare aferente facilităților fiscale și vamale existente.

**Măsura 5.** Implementarea în legislația națională a sistemului UE privind aplicarea TVA la import pentru vânzările de mărfuri la distanță B2C prin trimiteri poștale concomitent cu simplificarea procesului de colectare a TVA (asigurarea concurenței loiale și mobilizarea resurselor bugetare).

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Codul fiscal rescris intrat în vigoare.

**R.2.** veniturilor bugetare din impozite și taxe consolidate.

**R.3.** Facilități fiscale și vamale eficiente.

**R.4.** Concurență loială asigurată și distorsiunilor economice negative din perspectiva sistemului de impozitare excluse.

Surse de date/Surse de verificare:

ODD, SND, Ministerul Finanțelor

**Obiectivul specific 2.** Asigurarea eficientizării administrării fiscale prin creșterea calității serviciilor fiscale prestate, digitalizarea proceselor fiscale și creșterea gradului de satisfacție al contribuabililor

Domeniul de intervenție:

Administrare fiscală.

Măsurile de reformă pe termen mediu:

**Măsura 1.** Simplificarea regulilor și a procedurilor fiscale și de administrare fiscală prin alinierea procedurilor la bunele practici internaționale.

**Măsura 2.** Optimizarea interacțiunii administrației fiscale cu contribuabilii prin digitalizarea certificatelor/formulelor emise contribuabililor și reducerii numărului de certificate eliberate pe hârtie.

**Măsura 3.** Reducerea cheltuielilor de administrare fiscală prin actualizarea și perfecționarea registrului contribuabililor.

**Măsura 4.** Perfecționarea procesului de administrare fiscală a contribuabililor mari, prin elaborarea unei politici de conformare a contribuabililor mari.

**Măsura 5.** Perfecționarea sistemului de control intern managerial prin dezvoltarea sistemului de management al riscurilor.

**Măsura 6.** Revizuirea și actualizarea continuă a criteriilor de risc facilitând selectarea mai eficientă a grupurilor de contribuabili care prezintă un risc sporit de evaziune fiscală.

**Măsura 7.** Consolidarea acțiunilor de control în domeniile cu risc sporit de neconformare fiscală.

**Măsura 8.** Perfecționarea controlului fiscal prin introducerea sistemului de indicatori pentru a evalua eficiența și eficacitatea controalelor fiscale.

**Măsura 9.** Introducerea procedurii simplificate de restituire a TVA și a accizelor.

**Măsura 10.** Implementarea eficientă a Standardului Comun de Raportare, inițierea fluxului de schimb automat de informații, în scopul realizării calității de membru al Forumului Global OCDE.

**Măsura 11.** Extinderea subiecților aplicării Sistemului Informațional „Monitorizarea electronică a vânzărilor”.

Rezultate pe termen mediu:

**R.1.** Reguli și proceduri de administrare fiscală simplificate.

**R.2.** Certificate/formulare emise contribuabililor digitalizate.

**R.3.** Registrul contribuabililor actualizat și pe deplin funcțional.

**R.4.** Strategie de conformare a contribuabililor mari elaborată și implementată.

**R.5.** Sistem al riscurilor dezvoltat.

**R.6.** Criterii de risc revizuite și actualizate permanent.

**R.7.** Sistem de indicatori de evaluare a eficienței și eficacității controalelor fiscale implementat și funcțional.

**R.8.** Proceduri simplificate de restituire a TVA și a accizelor elaborate și implementate.

**R.5.** Consolidarea veniturilor bugetare.

*Măsurile de reformă pe termen lung:*

**Măsura 1.** Alinierea proceselor și procedurilor de administrare fiscală la cele mai bune practici în domeniu.

**Măsura 2.** Simplificarea și digitalizarea serviciilor și procedurilor fiscale.

**Măsura 3.** Dezvoltarea Sistemului Informațional al SFS.

**Măsura 4.** Creșterea calității serviciilor destinate contribuabililor, inclusiv a serviciilor electronice.

**Măsura 5.** Creșterea eficienței controalelor fiscale asigurată prin îmbunătățirea proceselor de control fiscal.

**Măsura 6.** Îmbunătățirea capacității administrației fiscale în scopul evitării acumulării arieratelor și consolidării combaterii fraudei fiscale.

**Măsura 7.** Punerea în aplicare a recomandărilor Forumului global al OCDE privind transparența și schimbul de informații în scopuri fiscale.

**Măsura 8.** Extinderea implementării Declarațiilor precompletate, în special pentru IMM-uri.

**Măsura 9.** Aplicarea Sistemului Informațional „Monitorizarea electronică a vânzărilor” de către toți contribuabilii.

*Rezultate pe termen lung:*

**R.1.** Contribuabilii au acces la informațiile despre drepturile, obligațiile și angajamentele lor, inclusiv prin intermediul aplicației mobile.

**R.2.** Sistemele IT sunt modernizate și oferă funcționalitățile necesare pentru administrarea fiscală modernă.

**R.3.** Costuri de administrare fiscale reduse.

**R.4.** Majorarea gradului de conformare voluntară a contribuabililor.

**R.5.** Reducerea costurilor de conformare ale contribuabililor.

**R.6.** Nivelul de satisfacție a contribuabililor cu referire la serviciile prestate de Serviciul Fiscal de Stat în continuă creștere.

**R.7.** Declarații fiscale precompletate elaborate și implementate pentru mai multe tipuri de impozite și taxe.

**R.8.** Frauda fiscală și evaziunea sunt identificate sistematic și riguros, investigate și supuse urmării penale, în vederea creșterii nivelului general de conformare fiscală.

*Surse de date / Surse de verificare:*

CPRF (IP -19), SND 5.3. TADAT, Ministerul Finanțelor

**Obiectivul specific 3.** Asigurarea mobilizării veniturilor, facilitarea comerțului internațional și asigurarea securității economice a statului.

*Domeniul de intervenție:*

Administrare vamală.

*Măsurile de reformă pe termen mediu:*

**Măsura 1.** Optimizarea interacțiunii administrației vamale cu contribuabilii prin digitalizarea certificatelor/formularelor emise contribuabililor și reducerii numărului de certificate eliberate pe hârtie.

**Măsura 2.** Asigurarea desfășurării conforme investigațiilor privind fraudele vamale și desfășurarea auditului post-vămuiri în baza criteriilor de risc.

**Măsura 3.** Dezvoltarea și ajustarea Sistemului Informațional „Antifraudă”.

**Măsura 4.** Implementarea protocolului Convenției-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru controlul tutunului în vederea eliminării comerțului ilicit cu produse din tutun.

**Măsura 5.** Dezvoltarea Sistemului Informaționale „e-AEO”.

**Măsura 6.** Asigurarea procesului de implementare a noului Cod Vamal armonizat și a legislației de punere în aplicare a acestuia.

**Măsura 7.** Realizarea instruirilor privind implementarea noului Cod Vamal armonizat și a legislației de punere în aplicare a acestuia, inclusiv pentru mediul de afaceri.

**Măsura 8.** Digitalizarea procedurilor vamale în cazul comerțului electronic și simplificarea procedurilor vamale similar practicilor Uniunii Europene.

Rezultate pe termen mediu:

**R.1.** Controale vamale sunt organizate în așa fel încât să minimizeze pentru comunitatea de afaceri costurile, cerințele documentare și informaționale, precum și timpul necesar pentru conformare la formalitățile vamale și pentru asigurarea securității lanțului de aprovizionare.

**R.2.** Sunt aplicate proceduri vamale simplificate pentru operatorii economici care se conformează legislației.

**R.3.** Cooperarea dintre autoritatea vamală și comunitatea de afaceri este dezvoltată prin aplicarea instrumentelor și mecanismelor eficiente.

**R.4.** Sisteme eficiente și eficace pentru depistarea, prevenirea și investigarea fraudelor vamale sunt implementate și pe deplin funcționale.

**R.5.** Stimularea exportului prin intermediul comerțului electronic.

**R.6.** Sistem informațional în domeniul procedurilor vamale în cazul comerțului electronic funcțional.

Măsurile de reformă pe termen lung:

**Măsura 1.** Alinierea proceselor și procedurilor de administrare vamală la cele mai bune practici în domeniu.

**Măsura 2.** Menținerea unui echilibru între măsurile de control și cele de facilitare a comerțului.

**Măsura 3.** Simplificarea și digitalizarea serviciilor și procedurilor vamale.

**Măsura 4.** Modernizarea sistemelor informaționale ale Serviciului Vamal, inclusiv ajustarea aspectelor tehnice la prevederile noului Cod vamal.

**Măsura 5.** Orientarea activității de vămuire către mediul electronic și reducerea barierelor birocratice.

**Măsura 6.** Modernizarea parametrilor de selectivitate și profilurilor de risc pentru toate regimurile vamale.

**Măsura 7.** Dezvoltarea Sistemului Informațional „Managementul riscurilor”.

**Măsura 8.** Modernizarea procedurii de efectuare a investigațiilor de fraudă și a metodelor de efectuare a auditului post vămuire.



**Măsura 9.** Digitalizarea procedurii/procesului de acordare a statutului de operator economic autorizat.

**Măsura 10.** Continuarea procesului de asigurare a recunoașterii reciproce a operatorilor economici autorizați (AEO).

**Măsura 11.** Punerea în aplicare a etapei (Faza 5) a Noului sistem informațional computerizat de tranzit și aderarea la Convenția regimul de tranzit comun.

**Măsura 12.** Modernizarea infrastructurii vamale, inclusiv construcția unui terminal vamal modern.

*Rezultate pe termen lung:*

**R.1.** Controalele vamale eficiente și efective, efectuate în baza analizei riscurilor sunt implementate și pe deplin funcționale.

**R.2.** Sistemul computerizat vamal de tranzit este implementat și pe deplin funcțional.

**R.3.** Terminal vamal modern funcțional.

**R.4.** Un control ulterior și audit postvămuire eficace și efectiv, care oferă administrației vamale suficiente competențe legale pentru planificarea misiunilor de audit și utilizarea sistemului de management al riscului, este implementat și pe deplin funcțional.

**R.5.** Operațiunile de punere în aplicare a legii și de investigație sunt în corelare cu o strategie de inteligență bazată pe cele mai actuale metode de analiză a riscurilor.

**R.6.** Agenții economici au acces la informația privind drepturile, obligațiile și responsabilitățile acestora.

*Surse de date / Surse de verificare:*

CPRF (IP -19), SND 5.3., Ministerul Finanțelor.

## **Componenta 6. Achiziții publice**

Componenta dată se referă la aspectele în domeniul achizițiilor publice.

Caracteristicile sistemului actual de achiziții publice reflectă rezultatul implementării Strategiei de dezvoltare a sistemului de achiziții publice pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni asociat. Aceste documente au fost realizate imediat

după semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și UE precum și aderarea acesteia la Acordul privind Achizițiile Publice (AAP).

În urma evaluărilor sistemului de achiziții publice realizate în baza instrumentului MAPS (Metodologia de evaluare a sistemelor de achiziții) și a metodologiei de evaluare a performanței managementului financiar public (CPRF), precum și evaluării guvernantei la nivel de țară, desfășurată de către Fondul Monetar Internațional, s-a constatat că reforma în achiziții publice, începută în 2016, este doar una parțială, deși orizontul de timp avut la dispoziție pentru implementarea planului de măsuri aferent s-a încheiat în anul 2020. Astfel, la câțiva ani de punere în aplicare, reforma este doar parțial realizată. Progresul înregistrat este semnificativ, mai ales atunci când acesta reprezintă o etapă intermediară spre o reformă completă, iar implementarea realizată este asociată cu o abordare etapizată sau secvențială a dezvoltării achizițiilor publice, pe drumul spre finalizarea și consolidarea reformei inițiate. Cu toate acestea, un aspect conex, poate fi menționat faptul că implementarea reformei a necesitat corelarea ei cu actualul context al politicilor publice și cu documentele programatice existente la nivel național, precum și cu progresul în procesul de aderare la UE.

La nivelul sistemului de achiziții publice, se atestă că cadrul regulatoriu este foarte apropiat de cerințele UE, dar cu o infrastructură electronică pentru realizarea achizițiilor (MTender) în curs de dezvoltare, care la moment, nu sprijină sau nu permite realizarea de achiziții în condiții de eficiență economică și socială.

În prezent există, la nivel general, în numeroase rapoarte, tendința de a considera că un sistem electronic de achiziții publice este deja implementat. În practică, însă, există un sistem care nu funcționează așa cum s-a intenționat prin legislație și așa cum este necesar pentru îndeplinirea cerințelor aquis-ului european.

Astfel, la moment, este evidentă incapacitatea sistemului de achiziții publice în forma și cu caracteristicile actuale de a sprijini dezvoltarea economică durabilă și incluziunea socială în Republica Moldova, prin intermediul bunei guvernări și pentru bunăstarea cetățeanului.

Actualul cadru normativ asigură descrierea derulării procedurilor de achiziție, dar nu și calitatea documentației de atribuire în sensul obținerii performanței. Respectiv, sistemul de achiziții publice nu este orientat spre satisfacerea necesităților prin atingerea obiectivelor și indicatorilor autorităților, dar este perceput ca un instrument de executare a fondurilor primite.

**Obiectivul specific 1.** Dezvoltarea unui sistem performant de achiziții publice care să furnizeze „valoare pentru bani” în utilizarea fondurilor publice

*Domeniul de intervenție:*

Achiziții publice.

*Măsurile de reformă pe termen mediu:*

**Măsura 1.** Armonizarea deplină a legislației din domeniul achizițiilor publice, achizițiilor sectoriale, concesiunilor de lucrări și de servicii, parteneriatului public-privat, precum și a Regulamentului privind achiziționarea bunurilor, lucrărilor și serviciilor la întreprinderea de stat, în special desemnarea clară a autorităților care aplică prevederile normative și modalitatea de contestare pentru fiecare mod de atribuire a contractelor.

**Măsura 2.** Re-engineering-ul sistemului electronic de achiziții publice pentru a răspunde cerințelor la nivel național și european cu utilizarea e-procurement pentru întreg ciclul de achiziții (planificare, derularea procedurii de atribuire, atribuire, managementul contractului – amendamente).

**Măsura 3.** Crearea, în domeniul achizițiilor publice, a unui mecanism ex-ante pentru suport și control, cu scopul atingerii obiectivelor stabilite în documentele de politici publice, cu accent pe aspecte sociale, mediu, inovare și performanță, cu clarificarea rolurilor organizațiilor de la nivel strategic, tactic și operațional întru evitarea conflictului de competență.

*Rezultate pe termen mediu:*

**R.1.** Legislație armonizată în totalitate cu Directivele UE în materie de achiziții și angajamente asumate în cadrul Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, și Organizația Mondială a Comerțului, realizate.

**R.2.** Sistemul e-procurement ce asigură întreg ciclul de achiziții creat cu asigurarea transparenței în timp util și într-un format accesibil în procesul de achiziții publice/sectoriale.

**R.3.** Mecanismul ex-ante pentru suport și control creat și rolurile organizațiilor de la nivel strategic, tactic și operațional din domeniul achizițiilor publice stabilite.

*Măsurile de reformă pe termen lung:*

**Măsura 1.** Realizarea a minim 80% din valoarea achizițiilor publice inițiate anual, începând cu 2025 prin intermediul sistemului electronic de achiziții publice (e-procurement) pentru întreg ciclul de achiziții.

**Măsura 2.** Cel puțin 80 % din valoarea achizițiilor lansate anual de autorități/entități contractante centrale și locale prin anunțuri de participare sunt achiziții realizate în condiții de eficiență economică și socială.

**Măsura 3.** Instituirea mecanismului de cooperare orizontală/coordonare între ministerele cu portofolii de politică publică care utilizează achizițiile pentru implementarea țințelor specifice, inclusiv crearea și menținerea unei baze de date pentru identificarea, inventarierea și actualizarea programelor și a planurilor de acțiuni asociate care utilizează achizițiile strategice (aspecte sociale, ecologice, de inovare).

Rezultate pe termen lung:

R.1. Achiziții publice inițiate prin intermediul sistemului electronic de achiziții publice (e-procurement) pentru întreg ciclul de achiziții în cuantum de minim 80%.

R.2. Mecanism de cooperare orizontală/coordonare între ministerele cu portofolii de politică publică care utilizează achizițiile pentru implementarea țințelor specifice instituit.

R.3. Bază de date pentru identificarea, inventarierea și actualizarea programelor și a planurilor de acțiuni asociate care utilizează achizițiile strategice (aspecte sociale, ecologice, de inovare) creată și menținută.

Surse de date / Surse de verificare:

CPRF (IP -24), MAPS, Ministerul Finanțelor.

## **Componenta 7. Transparența finanțelor publice**

Transparența finanțelor publice capturează măsura în care actorii, inclusiv publicul larg și alte niveluri de administrație publică au accesul la informațiile necesare, inclusiv și aspectele legate de calitatea și structura acestor informații.

Transparența bugetară este asigurată la toate etapele procesului bugetar, proiectele de acte normative și rapoartele/informații privind executarea bugetelor fiind publicate atât pe pagina web a Ministerului Finanțelor cât și pe platformele Guvernului [particip.gov.md](http://particip.gov.md) și [date.gov.md](http://date.gov.md). De asemenea se întocmește și se publică

Bugetul pentru cetățeni - un instrument dezvoltat pentru a prezenta bugetul într-un format simplu și accesibil, asigurându-se că fiecare cetățean își înțelege prevederile.

Totodată, conform scorului de transparență bugetară (cunoscut și sub denumirea de Indicele pentru buget deschis) (OBI), care evaluează disponibilitatea publică a documentelor bugetare cheie, care, luate împreună, oferă o imagine completă a modului în care au fost colectate, planificate și cheltuite resursele publice în cursul anului bugetar, Republica Moldova a obținut un scor de 65 puncte din 100, ceea ce relevă existența spațiului pentru a persevera în atingerea unor performanțe mai înalte.

Astfel, performanța curentă la pilonul transparenței financiare este în general pozitivă, cu unele excepții.

Deși clasificarea bugetară corespunde standardelor internaționale, pentru instituțiile publice la autogestiune, care primesc mijloace bugetare, nu este asigurată transparența alocării și utilizării acestora. Astfel, conform evaluării CPRF, în rapoartele financiare ale Guvernului nu sunt reflectate circa 5,38% din totalul cheltuielilor și 6,2% din totalul veniturilor bugetare.

Mecanismul de monitorizare a performanței la prestarea serviciilor publice funcționează relativ bine. Finalmente, accesul publicului la informații fiscale este adecvat.

**Obiectivul specific 1.** Îmbunătățirea transparenței procedurilor de pregătire, executare și raportare a bugetului

*Domeniul de intervenție:*

Transparența bugetară

*Măsurile de reformă pe termen mediu:*

**Măsura 1.** Acoperirea cu reguli bugetare a întregului sistem public (extinderea reglementărilor bugetare pentru autoritățile/ instituțiile publice la autogestiune ale căror fondatori sunt autoritățile publice centrale și locale.

**Măsura 2.** Gestionarea prin CUT a resurselor bugetare primite de către instituțiile publice la autogestiune, întreprinderile de stat, întreprinderile municipale, societățile pe acțiuni și alte instituții publice ale căror fondatori sunt autoritățile publice centrale și locale.

**Măsura 3.** Majorarea numărului de instituții publice la autogestiune deservite în CUT.

**Măsura 4.** Menținerea regulilor și criteriilor clar stabilite la calcularea / distribuirea transferurilor către APL

Rezultate pe termen mediu:

**R.1.** Accesul publicului la documentația bugetară și la informația bugetară este asigurat.

**R.3.** Rapoartele financiare detaliate ale tuturor unităților extrabugetare sunt prezentate anual în termen de trei luni de la sfârșitul anului fiscal.

**R.4.** Alocarea a tuturor transferurilor către bugetele componente ale bugetului public național de la administrația centrală este determinată de sisteme transparente, bazate pe reguli.

**R.5.** Informațiile privind performanțele realizate în cadrul subprogramei sunt publicate anual de către majoritatea autorităților bugetare.

Măsurile de reformă pe termen lung:

**Măsura 1.** Ajustarea continuă a clasificăției bugetare în corespundere cu standardele internaționale.

**Măsura 2.** Dezvoltarea și ajustarea SIIFP în conformitate cu standardele adoptate referitor la clasificăția bugetară.

**Măsura 3.** Ajustarea SIIFP, prin dezvoltarea și generarea de rapoarte analitice pentru a asigura cu informații necesare structurile implicate.

**Măsura 4.** Ajustarea SIIFP pentru a asigura planificarea, raportarea pentru instituțiile publice la autogestiune ale căror fondatori sunt autoritățile publice centrale și locale.

**Măsura 5.** Perfecționarea continuă a Normelor metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național și a mijloacelor extrabugetare prin CUT al Ministerului Finanțelor.

**Măsura 6.** Modificarea structurii rapoartelor financiare.

**Măsura 7.** Renunțarea la practica (minimizarea) planificării cheltuielilor bugetare prin intermediul fondurilor centralizate, cheltuielile fiind planificate și aprobate în legea bugetară anuală conform autorităților bugetare care vor efectua cheltuielile respective.

**Măsura 8.** Dezvoltarea și actualizarea periodică a paginii web a Ministerului Finanțelor cu informații de calitate și oportune privind elaborarea și executarea bugetului.

**Măsura 9.** Supravegherea activității întreprinderilor de stat și societăților comerciale în vederea prognozării volumului dividendelor aferente cotei de participare a statului în societăților comerciale și defalcărilor din profitul net al întreprinderilor de stat ce urmează a fi încasate la bugetul de stat, precum și a mijloacelor obținute din vânzarea patrimoniului public în urma procesului de privatizare și a mijloacelor obținute în urma vânzării pachetelor de acțiuni și/sau părților sociale

Rezultate pe termen lung:

**R.1.** Creșterea indicelui de transparență bugetară (OBI).

**R.2.** Procesul prin care APL primesc informații cu privire la transferurile lor anuale este gestionat prin calendarul bugetar obișnuit, care oferă informații clare și suficient de detaliate pentru APL pentru a permite cel puțin șase săptămâni pentru a-și finaliza planificarea bugetară la timp.

**R.3.** Evaluările eficienței și eficacității furnizării serviciilor au fost efectuate și publicate pentru majoritatea ministerelor cel puțin o dată în ultimii cinci ani.

**R.4.** Îmbunătățirea procesului de virare a veniturilor din vărsarea dividendelor și defalcărilor a entităților economice în bugetul de stat, precum și veniturile din privatizarea bunurilor proprietate publică monitorizat permanentă.

Surse de date/Surse de verificare:

CPRF (IP -4, IP -5, IP -6, IP -7, IP -8, IP -9), OBI, Ministerul Finanțelor.

## **5. Impact**

Reforma managementului financiar public este unul dintre pilonii cheie ai reformei administrației publice (RAP). Având în vedere că managementul financiar public eficient stă la baza unei administrații publice moderne, la elaborarea Strategiei s-a ținut cont de prioritățile Strategiei RAP, pentru a se asigura coerența deplină și armonizarea ambelor documente strategice. O atenție deosebită a fost acordată capacității de resurse umane, capacității de planificare a politicilor, serviciilor electronice, furnizării de servicii și orientării către coordonarea rezultatelor în ceea ce privește consolidarea responsabilității manageriale, mediul de control intern și îmbunătățirea transparenței.

În următorii opt ani, eforturile se vor concentra pe consolidarea tuturor aspectelor managementului finanțelor publice, care sunt legate în primul rând de fazele ciclului bugetar, prin îmbunătățirea cadrului legal și pe consolidarea capacității atât administrative, cât și tehnice a instituțiilor responsabile pentru reforma managementului finanțelor publice, cu un accent deosebit pus pe transformarea digitală prin dezvoltarea de software și consolidarea capacităților sistemelor informaționale

## **6. Finanțarea strategiei**

Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice va fi finanțată din două surse principale: bugetul de stat și contribuția partenerilor de dezvoltare.

Exercițiul de calculare a costurilor aproximative s-a bazat o ipoteză generală de estimare doar a costurilor suplimentare, pentru a asigura implementarea deplină și cu succes a măsurilor de reformă planificate. Activitățile desfășurate cu resursele umane existente, nu au fost estimate, cum ar fi, de exemplu, sarcini administrative - pregătirea proiectelor de legi și statut (cu excepția cazului în care este nevoie de asistență externă).

Astfel, Strategia urmează a fi finanțată în principal de la bugetul de stat, prin intermediul programului managementul finanțelor publice. Costul total estimat pentru întreaga perioadă de implementare a Strategiei constituie circa 1.200 miliarde lei.

În ceea ce privește măsurile de reformă ce presupun, fortificarea capacităților umane în domeniu, care implică costuri de implementare adiționale celor existente, acestea vor fi finanțate din asistență externă precum și din alte surse, care nu contravin legislației în vigoare și au fost estimate la circa 250 mil.lei.

## **7. Riscuri de implementare și constrângeri**

Urmare a listării măsurilor de reformă în prezenta strategie, Guvernul, în consultare cu alte părți interesate a identificat potențialele impedimente în implementarea cu succes a reformei și posibilele măsuri de atenuare a impactului acestor impedimente. Este necesar de remarcat, că factorii netehnici joacă un rol important în performanța managementului finanțelor publice. Luarea în considerare a acestor factori ca element al reformei finanțelor publice necesită un angajament politic și birocratic, și acceptarea schimbărilor organizaționale.



Experiența din perioada de implementare a precedentei strategii, precum și experiența acumulată în ultimii 20 de ani de reformă în domeniul managementului finanțelor publice, denotă o serie de provocări și riscuri specifice, care au persistat pe întreaga perioadă menționată și, care în perspectivă ar putea apărea pe parcursul implementării prezentei strategii.

Lipsa de cunoștințe, abilități și experiență în cadrul Ministerului Finanțelor și în multe autorități, duc destul de frecvent la erori și omisiuni în procesele de bază. Identificarea deficiențelor în activitatea autorităților, inclusiv în cadrul Ministerului Finanțelor, trebuie să fie o prioritate a Guvernului. Diluarea memoriei instituționale este un risc enorm pentru funcționarea sistemului finanțelor publice. În cadrul exercițiului de evaluare ex-ante, marea majoritate a respondenților au sesizat efectele lipsei corpului de funcționari calificați.

Punerea în aplicare a politicilor, proceselor și reformelor din domeniul finanțelor publice necesită abilități de gestionare și un nivel ridicat de pregătire a resursei umane. Probabil, va fi necesară o evaluare a necesităților per sistem sau efectuarea unei evaluări a nevoilor de formare profesională și furnizarea unui program de instruire atât pentru Ministerul Finanțelor, cât și pentru ministere și autorități administrative centrale și locale.

Totodată, există riscuri sistemice și de capacitate în implementarea bugetării bazate pe performanță și de utilizare a informației despre performanță în discuțiile asupra bugetului.

Lipsa performanței din domeniul managementului financiar al unităților administrativ-teritoriale, cauzate de insuficiența de personal, fluctuația înaltă a personalului, incapacitatea de recrutare a personalului cu competente de bază în absența motivației financiare la fel sunt riscuri iminente care ar putea periclita esențial mersul reformelor în domeniul finanțelor publice.

Pentru a asigura un management strategic a resurselor umane, pentru a face față nevoilor funcționale în creștere și pentru a răspunde priorităților Guvernului, va trebui de luat în considerare ridicarea remunerării corpului de funcționari.

Bineînțeles, va fi necesară o realiniere a personalului pentru a scoate presiunea de pe unele funcții, cu redistribuirea concomitentă și echilibrarea sarcinilor. Sarcinile cu complexitate mai mare necesită o gamă variată de abilități tehnice, analitice și manageriale. Pentru unele domenii, dezvoltarea capacităților ar trebui să fie un punct central de susținere a schimbării proceselor funcționale.

Riscurile au fost clasificate ca riscuri interne și riscuri externe pentru a putea mai bine clarifica influența acestora asupra reformei în special.

Riscurile interne, sunt acele riscuri care au impact direct asupra reformei și care sunt din interiorul sistemului.

Riscurile externe, sunt acele riscuri, care nu pot fi controlate, dar care au un impact semnificativ asupra mersului reformelor.

Orice decizie luată contrar proceselor bugetare sau deciziile emise tardiv, conduc la periclitarea atât a calendarului bugetar cât și a consecvenței proceselor bugetare.

Sensibilizarea factorului politic asupra importanței și consecvenței măsurilor de reformă, promovarea conceptului de educație financiară a factorului politic și a actorilor implicați în procesele bugetare va fi una din principalele provocări pe perioada implementării strategiei.

Ca și în perioada precedentă, monitorizarea riscurilor în cadrul noii Strategii va fi încorporate în cadrul de monitorizare și raportare, adică va fi o parte integrantă a rapoartelor de monitorizare a progresului. Evaluarea riscurilor va fi actualizată anual în registrul riscurilor. Evaluarea ar trebui actualizată ori de câte ori are loc o schimbare semnificativă a expunerii la risc sau atunci când este luată o nouă decizie privind atenuarea sau reducerea riscului.

Tabelul de mai jos rezumă riscurile cheie identificate în etapa pregătitoare, pentru a sta la baza managementul suplimentar al riscului. Riscurile identificate și listate nu sunt exhaustive și pot stimula diverse reacții sau implicații.

<b>Riscuri interne</b>	<b>Probabilitate/impact</b>	<b>Reacția la risc</b>
Constrângeri de capacități (umane, financiare)	Înaltă/Mare	A reduce
Fluctuația sporită a personalului instruit, responsabil de domenii cheie	Înaltă/Mare	A reduce
Angajament redus din partea managerilor în promovarea și implementarea reformelor	Înaltă/Mare	A reduce
Număr insuficient de personal pentru preluarea memoriei instituționale	Înaltă/Mare	A reduce
<b>Riscuri externe</b>		
Lipsa sau chiar inconsecvența angajamentului politic la scară largă în ce privește legătura dintre managementul finanțelor publice și reformele mai	Înaltă/Mare	A reduce

ample, inclusiv sectoriale		
Schimbarea frecvență a factorul politic și lipsa de consecvență în livrarea deciziilor	Înaltă/Mare	A reduce
Tergiversări excesive în luarea deciziilor pentru sprijinirea reformelor propuse	Înaltă/Mare	A reduce
Principalele părți interesate fie nu cooperează sau opun rezistență	Înaltă/Mare	A reduce
Abordare distructivă asupra politicilor și măsurilor de reformă	Înaltă/Mare	A reduce

Analiza riscului indică faptul că o parte a riscului poate fi prevenită printr-o planificare adecvată și acțiuni în timp util din partea instituțiilor competente pentru a elimina problemele în timpul implementării. Controalele de diminuare a riscurilor au fost luate în considerare împotriva riscurilor cunoscute la momentul redactării Strategiei și direct încorporate în măsurile și activitățile individuale.

## **8. Autorități vizate/implicate și repartizarea responsabilităților**

Supravegherea externă eficientă și sistemele de monitorizare bine stabilite, inclusiv regulile stricte de raportare și transparență sunt obiectivele principale în asigurarea unui sistem stabil al finanțelor publice. Ultima strategie de dezvoltare a managementului finanțelor publice a evidențiat necesitatea unei asumări puternice de implementare a măsurilor de reformă și instituționalizarea mecanismul de coordonare robust.

Strategia de reformă a managementului finanțelor publice implică întregul sector guvernamental, inclusiv ministerele, autoritățile publice centrale și locale.

Structura de guvernantă pentru implementarea strategiei are clar setate și definite rolurile și responsabilitățile. Funcția de supraveghere este aliniată cu structura de conducere a Ministerului Finanțelor și cu structura guvernamentală, inclusiv de luare a deciziilor. Responsabilitatea pentru implementarea strategiei îi revine Ministerului Finanțelor.

În plus, părțile-cheie interesate pentru strategia de îmbunătățire a managementului finanțelor publice vor fi:

*Comisia parlamentară economie, finanțe și buget și instituția supremă de audit (Curtea de Conturi)* – aceste instituții au un rol instituțional în lanțul de supraveghere și al responsabilității în gestionarea finanțelor publice, iar contribuția lor ar trebui să

consolideze strategia de îmbunătățire a managementului finanțelor publice atât în ceea ce privește procesul, cit și calitatea.

*Partenerii de dezvoltare* – procesul consultativ al Strategiei vizează intensificarea unui dialog mai semnificativ;

În paralel, auditul extern urmează a fi aliniat la Standardele Organizației Internaționale a Instituțiilor Supreme de Audit pentru a spori calitatea și impactul activității desfășurate de instituția supremă de audit, iar Comisia de control al finanțelor publice să consolideze controlul parlamentar.

Prezenta Strategie se așteaptă să beneficieze de consultanța continuă și interacțiunea cu instituțiile menționate mai sus, care ar consolida procesul consultativ, precum și discuțiile politice privind managementul finanțelor publice.

Având în vedere că există diferiți actori în domeniul managementului finanțelor publice, Strategia a fost elaborată de Ministerul Finanțelor, și consultată cu reprezentanții partenerilor de dezvoltare (UE, FMI, BM, GIZ).

Părțile interesate au fost implicate în mod direct și activ într-un proces intens și structurat de identificare și revizuire a obiectivelor prioritare atât la nivel tematic, cât și la nivel de subcomponentă. Deși acest proces consultativ este important pentru formularea strategiei, va fi, de asemenea, vital în timpul perioadei de implementare, deoarece va necesita o consultare continuă pentru a monitoriza progresul și a face corecții acolo unde este necesar.

## **9. Monitorizarea și raportarea**

Responsabilitatea pentru coordonarea implementării și raportarea reformei revine Ministerul Finanțelor. Ministerul Finanțelor nu este o instituție guvernamentală tipică, are responsabilități și, prin urmare, are un rol semnificativ în elaborarea și coordonarea politicilor pentru întreg procesul de planificare a bugetului pe termen mediu, pregătirea și monitorizarea executării bugetului public național. Ministerul Finanțelor este responsabil de dezvoltarea, coordonarea și monitorizarea obiectivelor politicilor fiscale și vamale, politicilor în domeniul achizițiilor publice, controlului financiar public intern, salarizării în sectorul bugetar, etc<sup>7</sup>.

După cum a fost menționat, Strategia de reformă a managementului finanțelor publice implică întregul sector guvernamental, inclusiv ministerele, autoritățile publice centrale și locale. Ministerul Finanțelor va coordona implementarea acțiunilor

---

<sup>7</sup> [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=121803&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121803&lang=ro)

dedicate de către serviciile și organele competente din fiecare componentă de bază a Strategiei, va conduce, de asemenea, revizuirea și mecanismele de monitorizare și va fi responsabil pentru evaluarea periodică a performanței obiectivelor de reformă prevăzute în Strategie.

Monitorizarea și evaluarea implementării Strategiei se va efectua folosind sistemul bazat pe indicatori anuali de rezultat. Inițial, va fi elaborat un plan de acțiuni (matrice) care va include măsurile de reformă preconizate, acțiunile de implementare, instituțiile responsabile, termenele de realizare, costurile și sursele de finanțare estimate pe acțiunile preconizate și indicatorii de rezultat respectivi. Pentru a asigura trasabilitatea acțiunilor, anual, planul de acțiuni (matricea) va fi prelungit și sincronizat cu cadrul de cheltuieli pe termen mediu, Planul Național de Dezvoltare și programele bugetare.

Anual, se va evalua implementarea planului (matricei) prin generarea raportului de progres.

Guvernul recunoaște, de asemenea, importanța de a ține cetățenii la curent cu evoluțiile importante în politicile și practica managementului finanțelor publice prin intermediul unor informații simple și ușor accesibile. La începutul fiecărui an, Ministerul Finanțelor va asigura publicarea pe pagina sa oficială a raportului anual de realizare a Planului de acțiuni (matricei) pentru implementarea Strategiei.

## NOTĂ INFORMATIVĂ

*la proiectul Hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pe anii 2023-2030*

### **1. Denumirea autorului și, după caz, a participanților la elaborarea proiectului**

Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova

### **2. Condițiile ce au impus elaborarea proiectului de act normativ și finalitățile urmărite**

Gestionarea eficientă, prudentă, transparentă și corectă a finanțelor publice, asigurarea stabilității bugetar-fiscale, alocarea resurselor financiare publice în strânsă corelare cu prioritățile de politici, precum și accesarea asistenței externe sunt instrumente importante pentru atingerea obiectivelor de dezvoltare durabilă.

Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice, care a acoperit perioada 2013-2020 și aprobată la mijlocul anului 2013, a fost primul document ce a introdus un cadru cuprinzător, consistent și credibil pentru îmbunătățirea eficienței și eficacității cheltuielilor publice, disciplina fiscală, sustenabilitatea datoriei și finanțelor publice eficiente, transparente stabilite ca obiective cheie ale Guvernului.

Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2023-2030 este un document strategic de dezvoltare a sistemului de management al finanțelor publice, care integrează cadrul existent strategic specific componentelor managementului finanțelor publice și continuă lanțul logic al reformelor implementate deja sau inițiate în ultima perioadă.

Strategia actuală, ca și cea precedentă, cuprinde toate etapele ciclului bugetar. În următorii opt ani, aceasta va constitui baza pentru continuarea progresului și modernizării în domeniul managementului finanțelor publice. Aceasta evidențiază importanța celei precedente și necesitatea continuării reformelor în acest domeniu și se bazează pe o analiză amănunțită a circumstanțelor prin analize interne efectuate, precum și pe constatările și evaluărilor misiunii de evaluare a cheltuielilor publice și responsabilității financiare, care au avut loc în ultima perioadă și respectiv ultima din 2021, recomandările date de experții Fondului Monetar Internațional – Departamentul Afaceri Fiscale, Banca Mondială, evaluarea OCDE - SIGMA, precum și alte evaluări diagnostice externe specifice.

Obiectivul general al Strategiei este de a spori eficiența, performanța și transparența finanțelor publice și de a contribui la îndeplinirea criteriilor fundamentale pentru aderarea la UE.

Reformele finanțelor publice vizează îmbunătățirea cadrului fiscal, consolidarea procesului de planificare, execuție și raportare a finanțelor publice, creșterea colectării veniturilor, consolidarea sistemului de achiziții publice și îmbunătățirea controlului intern prin creșterea transparenței și a responsabilității, sunt identificate ca unul dintre obiectivele cheie ale Guvernului, care urmează să asigure o creștere economică accelerată și durabilă, un nivel de trai mai ridicat și o calitate mai bună a vieții cetățenilor.

În calitate de țară candidată, Moldova va trebui să îndeplinească treptat criteriile de aderare la UE. În acest sens, este necesar de a depune eforturi susținute pentru a progresa pe calea de aderare la UE și, în special, este necesar de a implementa plener o guvernanta sănătoasă a finanțelor publice. Adoptarea unui document de dezvoltare a managementului finanțelor publice este, de asemenea, o condiție prealabilă pentru sprijinul bugetar sectorial din partea UE. Îmbunătățirea managementului finanțelor publice reprezintă una dintre cele mai mari priorități ale Guvernului Republicii Moldova în procesul de aderare la Uniunea Europeană.

Strategia, va servi ca punct de referință pentru angajamentul Republicii Moldova de a asigura o bună guvernanta și o bună gestiune financiară.

### **3. Descrierea gradului de compatibilitate pentru proiectele care au ca scop armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene**

Prezentul proiect de act normativ nu transpune legislația Uniunii Europene.

### **4. Principalele prevederi ale proiectului și evidențierea elementelor noi**

Obiectivele specifice ale prezentei Strategii sunt reflectate în cele 7 componente de bază, reprezentând cele mai importante domenii ale managementului finanțelor publice.

Fiecare componentă este explicată în detaliu, de la cauză la efect și include (i) o evaluare a contextului (problemei, performanței și a factorilor caracteristici), (ii) obiectivele specifice pentru domeniul de intervenție, (iii) setul de măsuri ce urmează a fi întreprinse pentru atingerea obiectivului și (iv) rezultatele pe termen mediu (2023-2026) și pe termen lung (2027-2030).

Pentru a sprijini implementarea eficientă a Strategiei, componentele includ și politici/direcții prioritare transversale, și anume de consolidare a capacităților umane și dezvoltarea sistemelor informaționale, având în vedere importanța acestora în cadrul reformelor managementului finanțelor publice.

**Componenta 1. Analiza macroeconomică și cadrul macrobugetar**, capturează măsura în care procesul de elaborare a bugetelor este bine fundamentat, bazat pe evidențe, prognoze și previziuni macroeconomice și fiscale solide și calitative, bine organizat în timp, acoperă o perioadă minimă de trei ani și garantează predictibilitatea alocațiilor bugetare. Componenta dată cuprinde și aspecte ce țin de managementul datoriilor

**Componenta 2. Elaborarea și planificarea bugetului** cuprinde întreg procesul de planificare bugetară, relațiile interbugetare, sistemul de salarizare în sectorul bugetar și investițiile publice.

**Componenta 3. Executarea bugetului, contabilitatea și raportarea** – include domenii tematice de executare a bugetului, a managementului mijloacelor bănești, raportare privind executarea bugetului, contabilitate și raportare financiară.

**Componenta 4. Controlul financiar public**, componenta dată acoperă domenii tematice de control intern managerial, audit intern, precum și armonizarea centralizată a controlului financiar public intern.

**Componenta 5. Politici fiscale și vamale și administrarea veniturilor**, capturează configurația măsurilor orientate către crearea unui sistemul fiscal național integrat în spațiul Uniunii Europene, care să garanteze că atât cetățeni cât și întreprinderile achită într-un mod simplu, corecte și integral impozitele.

**Componenta 6. Achiziții publice** reflectă măsurile care vor sprijini dezvoltarea economică durabilă și incluziunea socială în Republica Moldova, prin intermediul bunei guvernări.

**Componenta 7. Transparența finanțelor publice**, capturează măsură în care actorii, inclusiv publicul larg și alte niveluri de administrație publică, au acces la informațiile bugetare, inclusiv și aspectele legate de calitatea și structura acestor informații.

## **5. Fundamentarea economico-financiară**

După aprobarea Strategiei, la etapa de elaborare a planului de acțiuni trienal (matrice), Ministerul Finanțelor, în colaborare cu partenerii de dezvoltare, va estima costurile exacte și sursele de finanțare estimate pe acțiunile preconizate, respectiv cu includerea acestora în Cadrul bugetar pe termen mediu pentru anii 2024-2026.

Pentru anul 2023 măsurile urmează a fi finanțate în limita bugetului aprobat, prin intermediul programului managementul finanțelor publice.

## **6. Modul de încorporare a actului în cadrul normativ în vigoare**

Aprobarea actului normativ nu va necesita modificarea cadrului normativ în vigoare.

## **7. Avizarea și consultarea publică a proiectului**

Proiectul hotărârii Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice pe anii 2023-2030 este plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor ([www.mf.gov.md](http://www.mf.gov.md)), conform prevederilor Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional.

## **8. Constatările expertizei anticorupție**



Proiectul va fi remis pentru expertiză anticorupție, conform art. 35 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, iar rezultatele acesteia vor fi incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiect.

**9. Constatările expertizei de compatibilitate**

-

**10. Constatările expertizei juridice**

Proiectul va fi supus expertizei juridice, conform art. 37 din Legea nr.100/2017 cu privire la actele normative, iar rezultatele acesteia vor fi incluse în sinteza obiecțiilor și propunerilor la proiect.

**11. Constatările altor expertize**

-

Ministru al finanțelor



Dumitru BUDIANSCHI