

Debt Management Performance Assessment (DeMPA)

Republic of Moldova



April 2008





DeMPA este o metodologie de evaluare a performanței gestionării datoriei publice cu ajutorul unui set complex de indicatori ce examinează o serie întreagă de funcții în domeniul gestionării datoriei de stat. Evaluarea este adaptată în baza cadrului PEFA – Cheltuielile Publice și Raportarea Financiară. Instrumentul DeMPA prezintă 15 indicatori de performanță a datoriei împreună cu metodologia de scoring. Instrumentul DeMPA este suplimentat de un ghid care oferă informație adițională referitoare la utilizarea indicatorilor.

Pentru informații suplimentare asupra Programului Băncii Mondiale de Asistență Tehnică în domeniul Gestionării Datoriei, inclusiv mai multă informație asupra Programului DeMPA, vă rugăm să vizitați pagina noastră web la: <http://www.worldbank.org/debt>

PREFATĂ

Raportul de performanță pentru Moldova prezintă constatările misiunii Băncii Mondiale (Aprilie 2008) folosind cadrul evaluării performanței în gestionarea datoriei (DeMPA). Raportul a beneficiat de comentarii și sugestii primite de la Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova. Ministrul Finanțelor al Republicii Moldova, Doamna Mariana Durleșteanu, a solicitat includerea următoarei Note la începutul raportului.

NOTĂ

Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova a beneficiat de o vizită din partea misiunii DeMPA a Băncii Mondiale în aprilie 2008. Misiunea a avut sarcina de a evalua cadrul existent de gestionare a datoriei și activitățile respective existente în țară. În acest scop, a fost aplicat setul de criterii de referință elaborat destul de recent de către misiune, cunoscut sub denumirea Instrumentul de Evaluare a Performanței în Gestionarea Datoriei (DeMPA). Rezultatul a fost prezentat Ministerului Finanțelor Republicii Moldova, care după examinarea atentă a rezultatelor a produs un set de comentarii asupra raportului.

Documentul care este publicat a incorporat o parte din aceste comentarii. Totuși, considerăm că unele din ele ar trebui să fie mai realiste în aplicare în sensul că evaluarea efectuată trebuie să fie bazată mai mult pe condițiile actuale ale unei țări concrete. Nu este consecvent să așteptăm existența unor documente ce ar reglementa activitățile de împrumutare de către Stat, care sunt utile și necesare în țările cu acces deplin la piețe de capital internaționale, dar nu și în țările cu venituri mici sau cele care se califică doar la finanțare IDA. Nu ne referim la scorul care este atribuit unei anumite țări în rezultatul acestui tip de evaluare, ci la obiectivitatea cu care sunt aplicate criteriile propuse. În orice caz, intenția unui exercițiu de acest fel este de îmbunătăți capacitățile de gestionare a datoriei a unei țări concrete, ceea ce este un scop important în sine.

Anume cu opinia exprimată mai sus și cu înțelegerea faptului că DeMPA constituie un instrument util care poate fi utilizat drept referință pentru evaluarea și îmbunătățirea capacităților de gestionare ale Guvernului, Ministerul Finanțelor este de acord cu publicarea acestui raport.

Aprilie 2008

Raport cu privire la performanța gestionării datoriei de stat
Moldova

1. SUMAR EXECUTIV

În perioada de la 7 aprilie până la 11, 2008, o echipă¹ a Băncii Mondiale a efectuat o misiune de evaluare a performanței gestionării datoriei (DeMPA) în Chișinău, Moldova. Obiectivul a fost de a efectua o evaluare complexă a operațiunilor de gestionare a datoriei utilizând indicatorii DeMPA de performanță a datoriei (DPI). Misiunea a coincis și a interacționat cu echipa CPRF. Ca parte a evaluării, misiunea s-a întâlnit cu oficiali de la Ministerul Finanțelor (MF) – în particular, de la Direcția Datorii (DD), Direcția Generală pentru sinteză bugetară, și de la Trezorerie – precum și de la Banca Națională a Moldovei (BNM), Curtea de Conturi (auditori), Directoratul Liniei de Credit (pentru fonduri recreditate), donatori, și dealerii primari (vezi Anexa 1 cu lista oficialilor și instituțiilor). Evaluarea indică că în general Moldova obține punctaj înalt pentru structura managerială, coordonarea cu politica monetară, politici și procedurile pentru datoria internă, și evidența datoriei. Aspectele referitoare la cadrul juridic și raportarea datoriei au fost de asemenea punctate înalt. În domeniul coordonării cu politica fiscală, politicile și procedurile pentru datoria externă, garanțiile la credite, recreditarea și tranzacțiile aferente datoriilor, precum și prognozarea fluxului de mijloace și gestionarea soldului de mijloace, Moldova întrunește cerințele minime pentru gestionarea efectivă a datoriei în cadrul instrumentului DeMPA. Misiunea a identificat următoarele domenii care necesită îmbunătățire și trebuie considerate drept priorități pentru reformare: calitatea strategiei de gestionare a datoriei, auditul, și managementul riscurilor operaționale (administrarea datoriilor și securitatea datelor, precum și segregarea sarcinilor, capacitatea angajaților, și continuitatea operațiunilor). Asistența Tehnică și Gestionarea Datoriei

DD a beneficiat de asistență tehnică de la SIDA în domeniul gestionării datoriei publice², care a inclus două proiecte. Scopul primului proiect a fost de a consulta

¹ Echipa misiunii a inclus pe Abha Prasad, Tihomir Stucka și Marta Bruska de la Departamentul Politică economică și Datorii (PRMED) a Băncii Mondiale.

² Misiunea s-a întâlnit cu Lilia Razlog, SIDA, National Programme Officer.

Guvernul asupra restructurării datoriei prin restructurare sau refinanțare. Obiectivele celui de al doilea proiect au inclus (1) gestionarea corectă a datoriei bazată pe cele mai bune practici; (2) fortificarea capacităților de analiză a durabilității datoriei și de evaluare a riscurilor; (3) modificarea cadrului juridic existent și a regulamentelor interne; (4) ajustarea programelor soft pentru scopuri statistice și analitice; (5) instruirea angajaților locali; (6) incorporarea datoriei Transnistriei într-un cadru unic de gestionare a datoriei.³ SIDA de asemenea a oferit asistență pentru suplinirea versiunii 5.3 a DMFAS cu un modul instalat local pentru datorii și a angajat un consultant pentru a instrui angajații DD în utilizarea aplicațiilor sistemului. Consultațiile asupra cadrului juridic au condus la elaborarea și adoptarea unei noi *Legi cu privire la Datoria Publică și garanțiile de Stat și la recreditarea și împrumuturile de Stat* în decembrie 2006 și ulterior a regulamentelor interne asupra datoriei publice. Suplimentar, a fost acordată instruire în domeniul Analizei Durabilității Datoriei în cadrul unui seminar la Chișinău la începutul anului 2008 folosind modulul DSM+. Necătînd la instruirea primită, fluctuația înaltă a cadrelor rezultă într-o răzlețire a cunoștințelor în cadrul instituției, și Ministrul finanțelor a sugerat ca misiunea să examineze posibilitatea structurării unor instruirii adecvate pentru angajați în domeniul analizei cost-beneficiu, piețe financiare, durabilitatea datoriei, și strategii cu privire la datorie.

2. INTRODUCERE

2.1 Informații generale despre țară

Moldova este o economie mică, deschisă, înalt dependentă de agricultură, și cu o proporție mare a forței sale de muncă muncind peste hotare. În urma obținerii independenței în 1991, după colapsul Uniunii sovietice, Moldova a intrat într-o perioadă de escaladare a ostilităților, care au dus la un război civil în Transnistria în 1992. Interzicerea de către Rusia a importurilor de vinuri moldovenești, dublarea prețurilor la energie și alte șocuri externe au condus la lipsuri de finanțare și la acumularea datoriilor

³ **Proiectele finanțare de Sida în Moldova**

www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=Moldovaongoing.doc&a=24026

față de creditori bilaterali. În mai 2006, aceste probleme au fost abordate prin intermediul unui aranjament PRGF cu FMI și ulterior prin restructurarea datoriilor la Clubul de la Paris, care a avut loc în același an. Din 2007, Moldova a achitat toate restanțele externe și nu au mai fost acumulate restanțe la datoria de stat.

O analiză a durabilității datoriei (ADD) efectuată de Banca Mondială și FMI la începutul anului 2008 a concluzionat că perspectiva datoriei externe a Moldovei este favorabilă, cu un risc redus de probleme în domeniul datoriei. Mai mult decât atât, ADD pentru datoria publică sugerează că dinamica generală a datoriei sectorului public al Moldovei este durabilă în lumina dimensiunilor sale curente și a evoluției volumului datoriei interne. Această situație a datoriei este o îmbunătățire în comparație cu ultima ADD efectuată în mijlocul anului 2007, și este în mare parte rezultatul creșterii puternice a PIB-ului.

Restructurarea la Clubul de la Paris și managementul macroeconomic bun se pare că au pus bazele pentru o creștere viitoare condusă de investiții. Date fiind necesitățile de dezvoltare ale Moldovei, se pare că există spațiu pentru o împrumutare modestă suplimentară pentru infrastructură și alte proiecte de prioritate înaltă. Capacitatea de absorbție pare să fie o constrângere mai mare decât durabilitatea datoriei. Totuși, deoarece Moldova ar putea în curând depăși limita pentru finanțare exclusiv de AID, oportunitatea împrumutării în condiții ne-concesionale va trebui examinată atent în termen mediu.⁴

La sfârșitul anului 2006, datoria publică totală a Moldovei a fost estimată la 34 procente din PIB⁵, iar datoria externă constituia 26 procente din PIB sau 873 milioane USD. Majoritatea datoriei externe este la condiții concesionale, cu element de grant la creditele noi estimat la circa 40 procente în 2008/09, dar care se reduce la o jumătate din acest volum în termen de 5 ani. Astfel, în timp ce majoritatea împrumuturilor în

⁴ Analiza Durabilității Datoriei pentru Moldova, 20 februarie 2008
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08139.pdf>

⁵ Ibid.

viitorul apropiat se așteaptă să fie la condiții concesionale, odată ce Moldova va deveni țară eligibilă pentru finanțare mixtă de AID-BIRD, împrumuturile de la creditorii multilaterali vor fi probabil la condiții mai puțin concesionale. Datoria publică internă a rămas stabilă în timp la circa 25 procente din datoria publică totală, și este deținută în mod principal de către BNM.

Un an după ce Parlamentul a fortificat independența BNM, MF și BNM au semnat un acord care definește securitizarea datoriei de stat deținute de BNM pentru a susține capacitatea sa de a conduce operațiuni de piață deschise într-un mediu cu inflație în creștere și afluxuri mari de capital. Suplimentar, ambele instituții se întâlnesc anual pentru a determina rambursările nete ale datoriei către BNM pe bază discreționară; pentru 2008, rambursarea netă a fost stabilită la 118 milioane lei (0.3 procente din PIB). Datoria publică datorată către BNM este publicată lunar pe pagina web a Băncii și descrisă în buletinele lunare și trimestriale ale BNM. Mai mult decât atât, planurile și obiectivele de împrumutare internă inclusiv datoria securitizată pentru perspectiva de trei ani sunt reflectate în cadrul de cheltuieli pe termen mediu (CCTM). Împrumutarea directă în proporții mari de la BNM a avut loc în anii precedenți, în răspuns la dificultățile de deservire a datoriei publice externe.

Piețele de capital ale Moldovei sunt înguste, doar acțiunile câtorva companii fiind cotate public, și deaceia nu sunt privite drept o sursă de finanțare. Piața banilor include trei segmente: Bonurile de tezaur (VMS), certificatele BNM și piața directă interbancară. VMS sunt comercializate săptămânal, majoritatea fiind VMS de 91 zile, deși VMS de 182 și 364 zile de asemenea se vând în cantități mici. Volumul plasat este de numai 3.6 procente din PIB și este deținut în mare parte de băncile comerciale, iar cota investitorilor nebancari este mai mică de 2 procente. Certificatele BNM sunt în prezent oferite băncilor la rate ale dobânzii pre-anunțate pentru termen de 7 zile, 14 zile și 28 zile de scadență. Practic nu există comerț secundar cu VMS sau certificatele BNM. Datorită excesului de lichiditate, ambele VM sunt folosite în mod primordial drept instrumente investiționale și nu drept instrument de gestionare a lichidității. Piața VMS este cea mai mică, cu un volum mediu lunar de 176 milioane lei, urmată de piața interbancară de circa 1.3 miliarde lei, care este dominată de creditele overnight și creditele interbancare de 14 zile. Odată cu creșterea necesităților de sterilizare, vânzările lunare ale certificatelor au crescut de la circa 550 milioane lei în 2006 la peste 2 miliarde lei în 2007.

2.2 Evaluarea Cheltuielilor Publice și Raportării Financiare (CPRF)– 2006

Raportul pe CPRF pentru Moldova a fost pregătit în aprilie 2006. CPRF a evaluat sistemele și procesele de management financiar public pentru ciclul bugetar 2006, inclusiv informația contabilă și de audit pentru cheltuielile ultimului an produse în 2005 (în prezent se efectua evaluarea CPRF pentru ciclul bugetar al anului 2007).

Evaluarea CPRF include un spectru mult mai larg decât operațiunile de gestionare a

datoriei care constituie domeniul DeMPA, dar există o oarecare suprapunere. Asupra problemelor acoperite de DeMPA, CPRF acordă scoruri înalte (Scorul A) pentru complexitatea și frecvența analizei durabilității datoriei, gradul la care sunt prognozate și monitorizate fluxurile de mijloace, gradul de reacție a managementului la funcția de audit intern, și pentru dovezile de urmare a recomandărilor auditului intern. Ea acordă scoruri înalte (B) și calității înregistrării și raportării datelor cu privire la datorii precum și sistemelor de contractare a datoriilor și emiterii garanțiilor; pentru regularitatea reconcilierilor bancare și prezentarea la timp a rapoartelor de audit către legislativ.

DeMPA are scoruri similare, cu excepția domeniului și frecvenței analizei durabilității datoriei (ADD), unde există cerința ca țara să efectueze desinestătător această analiză. În ceea ce privește auditul, instrumentul DeMPA se axează doar asupra auditului performanței unităților de gestionare a datoriei. Deoarece auditul performanței nu a fost efectuat, scorurile la acest indicator sunt joase. Asupra problemei de contractare a împrumuturilor și de emiterie a garanțiilor, atât DeMPA cât și CPRF oferă scoruri similare – chiar dacă CPRF (2006) a analizat legea adoptată în 1996, iar DeMPA a evaluat legea actuală cu privire la datorie care a intrat în vigoare în 2006⁶. Asupra reconcilierii conturilor bancare, instrumentul DeMPA a evaluat doar conturile ținute de unitatea de gestionare a datoriei. În Moldova, acestea nu au fost evaluate, deoarece conturile bancare sunt operate de către Trezorerie și nu de DD.

2.2 EVALUAREA DEMPA

DeMPA include un set de 15 indicatori DPI, care au drept scop să cuprindă întreg spectrul de gestionare a operațiunilor datoriei de stat (DeM) precum și mediul general în care aceste operațiuni sunt efectuate. În timp ce DeMPA nu specifică recomandări asupra reformelor și/sau capacităților și necesităților de fortificare a instituțiilor, indicatorii de performanță stipulează un nivel minim care trebuie întrunit în cadrul tuturor condițiilor. În consecință, dacă evaluarea indică că cerințele minime nu sunt întrunite, aceasta indică clar un domeniu care necesită atenție sau reforme în mod

⁶ Legea cu privire la Datoria Publică și Garanțiile de Stat și recreditarea din împrumuturile de stat

prioritar.

Domeniul DeMPA este format de activitățile guvernului central aferente gestionării datoriei și funcțiile legate nemijlocit de aceasta așa ca emiterea garanțiilor la credite, recreditarea, prognozarea fluxului de mijloace și gestionarea soldului de mijloace. Astfel, DeMPA nu estimează abilitatea de a gestiona datoria publică în sensul larg, inclusiv obligațiunile contingente (așa ca obligațiunile sistemului de pensii, pierderile întreprinderilor cu capital de stat, etc.), precum și datoriile întreprinderilor cu capital de stat (ÎS), dacă acestea nu sunt garantate de guvernul central.

Indicatorii DPI au una sau mai multe dimensiuni legate de subiectul DPI. Fiecare din aceste dimensiuni este evaluată separat. Scorul sumar al fiecărui indicator este bazat pe evaluarea fiecărei dimensiuni individuale ale indicatorului. Pentru DPI-uri care au două sau mai multe dimensiuni, scorul sumar se determină prin calcularea mediei scorurilor dimensiunilor individuale ale acestui indicator.

Metodologia scorurilor evaluează fiecare dimensiune și atribuie un scor din următoarele - A, B sau C, în baza criteriilor indicate. Evaluarea începe cu verificarea dacă cerințele minime pentru această dimensiuni sunt întrunite sau nu, ceea ce corespunde scorului C. Cerințele minime sunt o condiție necesară pentru performanța efectivă în cadrul dimensiunii particulare care este măsurată. Dacă cerințele minime stabilite în C nu sunt întrunite, se atribuie scorul D. În cazurile în care o dimensiune nu poate fi evaluată, se atribuie mențiunea F/S (fără scor sau fără evaluare). Scorul A reflectă practici solide pentru acea dimensiune concretă a indicatorului. Scorul B este un scor intermediar care se află între cerințele minime și practicile solide.

3. Sumarul evaluării indicatorilor de performanță

Indicatori de performanță		Scorul
Guvernare și Elaborarea Strategiei		
DPI-1	Cadrul juridic	B
DPI-2	Structura managerială	A
DPI-3	Strategia de gestionare a datoriei	D+
DPI-4	Evaluarea operațiunilor de gestionare a datoriei	C
DPI-5	Auditul	D+
Coordonarea cu politicile macroeconomice		
DPI -6	Coordonarea cu politicile fiscale	C
DPI -7	Coordonarea cu politica monetară	A
Împrumutarea și activitățile aferente finanțării		
DPI-8	Împrumutarea internă	A
DPI-9	Împrumutarea externă	C
DPI-10	Garanțiile la credite, recreditarea și tranzacțiile aferente datorilor	C
Prognozarea fluxurilor de mijloace și gestionarea soldului de mijloace		

DPI-11	Prognostizarea fluxurilor de mijloace și gestionarea soldului de mijloace	C+
Gestionarea riscului operațional		
DPI-12	Administrarea datoriei și securitatea datelor	D+
DPI-13	Segregarea sarcinilor, capacitatea angajaților și continuitatea operațiunilor	D
Evidența și raportarea datoriei		
DPI-14	Evidența datoriei	A
DPI-15	Raportarea datoriei	B

3.1 GUVERNAREA ȘI ELABORAREA STRATEGIEI

DPI-1 Cadrul juridic

Dimensiunea	Scorul
1. Existența, componența și conținutul cadrului juridic	B
Scorul general	B

În decembrie 2006, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat *Legea cu privire la Datoria Publică, Garanțiile de Stat și recreditarea din împrumuturile de stat*⁷. Ea clarifică rolul și responsabilitățile instituțiilor implicate în contractarea și raportarea datoriei publice. Această lege de asemenea descrie scopul, debursarea, rambursarea, înregistrarea, și gestionarea datoriei de stat, emiterea garanțiilor de stat precum și activitățile de recreditare. Mai mult decât atât, pentru prima dată legislația introduce noțiunea de “datorie publică” definită drept “toate datoriile de stat, datoriile BNM, ale unităților administrativ-teritoriale, ale instituțiilor publice finanțate integral sau parțial din bugetul de stat sau bugetele locale, precum și datoria din împrumuturile interne și externe ale întreprinderilor în care Statul sau/și unitățile administrative-teritoriale dețin o

⁷ Legea nr.419-XVI din 22.12.2006

cotă mai mare de 51 procente.”⁸

Legislația primară stabilește clar dreptul MF să împrumute pe piețele locale și străine. Mai precis, Parlamentul oferă autorizații clare MF să: (1) contracteze împrumuturi de stat, pe piața internă sau externă în valută locală sau străină; (2) acorde garanții de stat, interne sau externe, în valută locală sau străină; și (3) emită valori mobiliare pe piața internă sau externă. Contractarea împrumuturilor străine, totuși, precum și emiterea garanțiilor de stat, trebuie să fie aprobată de Parlament. MF este de asemenea obligat să prezinte “rapoarte periodice către Guvern și Parlament asupra executării bugetului de stat, date care descriu volumul și statutul datoriei publice, garanțiilor de stat și recreditării din împrumuturile de stat.”⁹ În acest context, rapoartele anuale sunt prezentate către Parlament ca parte a CCTM.

Scopurile concrete ale împrumutării sunt descrise în Art. 3(4), 12, 23(1) și 27¹⁰ ale Legii nr.419-XVI. Astfel, MF este autorizat să emită valori mobiliare de stat pentru a spori capitalul statutar sau pentru a acoperi pierderile înregistrate în fondul general de rezervă al BNM. Suplimentar, fondurile împrumutate trebuie folosite pentru (a) stimularea dezvoltării economiei țării și activității investiționale; (b) promovarea exporturilor; (c) crearea locurilor noi de muncă și îmbunătățirea condițiilor sociale și ecologice; (d) depășirea unor stări de calamități și alte situații de urgență; (e) rambursarea anticipată, rambursarea, refinanțarea, restructurarea datoriei și garanțiilor existente; (f) finanțarea deficitului bugetului de stat și acoperirea necesităților de mijloace pe termen scurt ale Trezoreriei. Datoria poate fi de asemenea emisă pentru scopuri de recreditare pentru finanțarea proiectelor investiționale, programelor sau activităților prioritare ale statului.

⁸ Ibid, Art. 2.

⁹ Ibid, Art. 9(6)

¹⁰ Garanțiile de Stat interne și externe sunt emise în situații excepționale pentru (a) a garanta împrumuturile interne sau externe pentru finanțarea proiectelor investiționale de importanță majoră pentru economia națională; (b) împrumuturile primite pentru rambursarea anticipată a împrumuturilor garantate anterior prin garanții de stat, cu condiția că cele noi sunt la costuri financiare mai reduse.

Cerința pentru auditul extern al activităților, politicilor și operațiunilor de gestionare a datoriei, care efectiv implică un audit al performanței¹¹, este menționată în *Legea Republicii Moldova cu privire la Curtea de Conturi* în Articolul 22(c). Ea indică că “În exercitarea funcțiilor sale Curtea de Conturi va efectua controlul asupra (...) formării și gestionării datoriei publice, respectării garanțiilor de stat pentru împrumuturi interne și externe.”¹² *Legea cu privire la Datoria Publică* de asemenea cere ca MF să elaboreze o strategie de gestionare a datoriei, care este numită “Programul anual al împrumuturilor de stat”¹³. Strategia cu privire la datorie, de asemenea descrisă de CCTM, stabilește obiectivul împrumutării în lumina capacității de deservire a datoriei. Moldova are scor înalt la cadrul juridic pentru gestionarea datoriei. Acesta întrunește toate cerințele pentru scorul B. Legislația primară prevede clar dreptul MF de a împrumuta și emite garanții din partea guvernului central. De asemenea, se indică scopurile concrete pentru împrumutare, cerințele de raportare anuală către Parlament și guvern. Mai mult decât atât, există cerința de audit extern al performanței și de elaborare a strategiei de gestionare a datoriei. MF aderă la legislația primară. Cerințele pentru scorul A, totuși, nu sunt întrunite, deoarece obiectivele de gestionare a datoriei și raportarea obligatorie către Parlament nu au fost indicate în Lege.

DPI-2 Structura Managerială

Dimensiunea	Scorul
1. Structura managerială pentru împrumuturile guvernului central și tranzacțiile aferente datoriei.	A
2. Structura managerială pentru pregătirea și emiterea garanțiilor la creditele guvernului central.	F/S
Scorul general	A

¹¹ Echipa misiunii a înțeles de la curtea de conturi că aceasta a fost interpretat drept ceva ce implică auditul performanței.

¹² <http://www.ccrm.md/en/actelegislative/>

¹³ Legea nr.419-XVI, Art. 4(1)(a)

Structura managerială pentru gestionarea datoriei este clar divizată între nivelul politic și unica unitate de gestionare a datoriei – Direcția Generală a Datoriei Publice (“Direcția Datorii”) - în MF. Direcția Datorii (DD) este responsabilă pentru executarea strategiei formalizate de gestionare a datoriei din partea guvernului. Responsabilitățile DD includ negocierea și contractarea noilor credite, inclusiv a valorilor mobiliare ale statului, emiterea VMS, menținerea bazei de date cu privire la datoria externă, prognozarea deservirii datoriei externe, și pregătirea documentelor spre plată.

DD este compusă din cinci secții: Finanțare Externă și Datorii, Datorie Internă, Recreditare, Analiză, Riscuri și Strategie (ARS) și Cooperare Externă (Figura 1). În cadrul secției Finanțare Externă și Datorii două persoane sunt responsabile pentru negocierea și contractarea noilor împrumuturi străine iar restul (5) sunt responsabili pentru evidența datoriei. Aceeași secție răspunde de evidența și gestionare bazei de date a datoriei externe și pregătirea documentelor de plată a datoriei externe, cu excepția plăților către FMI, care constituie responsabilitatea BNM. Secția Datoria Internă este responsabilă de emiterea datoriei interne, bonurilor de tezaur și VMS. Deși evidența datoriei interne se ține de BNM, MF are acces la date¹⁴. Secția recreditare efectuează recreditarea tehnică (în natură) a persoanelor juridice. Secția ARS are responsabilitatea de a efectua lucrul analitic, inclusiv formularea strategiei cu privire la datorie. Ea de asemenea produce prognozele de deservire a datoriei și prognozare a datoriei pentru Direcția Generală sinteză bugetară (“Direcția Buget”), care pregătește CCTM. Suplimentar, secția ARS menține baza de date recent formată a împrumuturilor administrațiilor locale (AL) și ale ÎS. Secția Cooperare Externă se ocupă de relațiile cu organizațiile internaționale.

Conform documentului Acord De Agent Fiscal¹⁵ (acord de agenție între MF și BNM), NBM efectuează licitații cu bonurile de tezaur și VMS din partea MF. Schimbul

¹⁴ Prin DMFAS 5.3 modulul datorie internă, deplin operațional

¹⁵ *Acord De Agent Fiscal* specifică responsabilitățile pentru organizarea licitațiilor în numele MF, înregistrarea VM în registru, plata dobânzii și sumei principale la VMS, etc.

cuprinzător de informații între MF și BNM are loc regulat prin cele două comitete instituționale. Primul, Comitetul de Gestionare a Lichidității¹⁶ prezidat în comun de către Vice Guvernatorul BNM și Vice Ministrul Finanțelor, se întrunește săptămânal fiecare marți pentru a discuta prognozele de lichiditate pentru săptămâna ce urmează. Al doilea, Comisia de Licitatie, include reprezentanți operaționali și tehnici atât de la MF cât și de la BNM, și se întrunește la fiecare licitație¹⁷. La comisia de Licitatie, am înțeles că responsabilitatea pentru luarea deciziilor cu privire la licitații, inclusiv cele ce se referă la prețul-limită, îi aparține reprezentantului DD.

Activitățile de împrumutare și alte tranzacții aferente datorilor sunt efectuate fără interferențe politice nedorite. Toate împrumuturile externe în afară de două sunt concesionale și sunt în cadrul programului PRGF. Cele două împrumuturi neconcesionale sunt împrumuturile pentru reabilitarea drumurilor de la EIB și EBRD care au fost discutate și coordonate cu FMI.

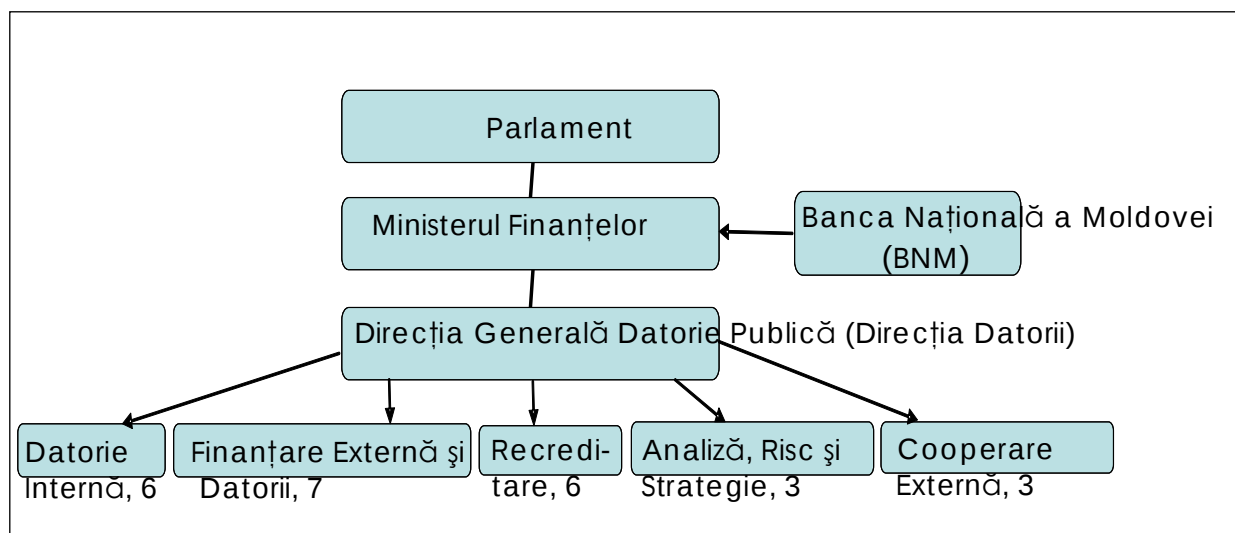
Deoarece guvernul a încetat emiterea garanțiilor la credite cu câțiva ani în urmă, această dimensiune a DPI nu a fost evaluată cu un scor.

Figura 1: Structura managerială pentru împrumuturile guvernului central și alte tranzacții aferente datoriei

(Numărul de angajați indicat în paranteze).

¹⁶ Membrii comitetului sunt vice-guvernatorul BNM, Vice Ministrul Finanțelor, și directorul Departamentului Politică Monetară și Cercetări al BNM.

¹⁷ Responsabilitățile sale principale includ deciziile referitoare la licitații după cum se indică în Instrucțiunea cu privire a Plasarea, circulația și răscumpărarea valorilor mobiliare de stat în formă de înscrieri în conturi, 9 August 2007“(1) conducerea licitațiilor, (2) determinarea condițiilor referitoare la prețurile și luarea deciziilor asupra satisfacerii ofertelor plasate, (3) satisfacerea ofertelor plasate în sume mai mari sau mai mici decât sumele oferite indicate în Comunicatul oficial de emitere a VMS, (4) efectuarea controlului asupra respectării regulilor și condițiilor de ținere a licitațiilor, (5) analiza rezultatelor licitațiilor ținute.”



DPI-3 Strategia de gestionare a datoriei

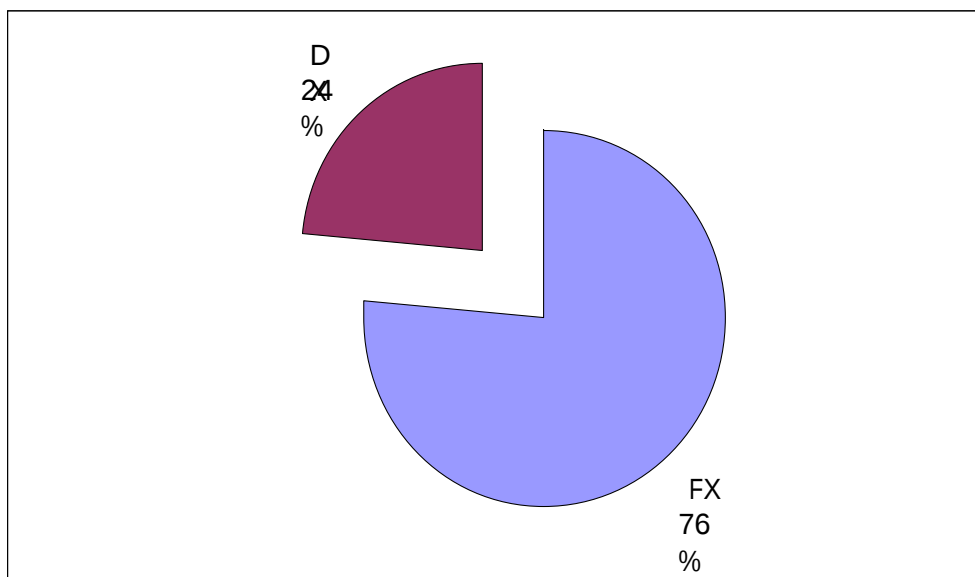
Dimensiunea	Scorul
1. Calitatea documentului de strategie a gestionării datoriei	D
2. Procesul de luare a deciziilor, ajustarea și publicarea strategiei de gestionare a datoriei	C
Scorul general	D+

Moldova are o strategie formală pe trei ani de gestionare a datoriei (DMS) care acoperă peste 90 procente din datoria totală a guvernului central. Strategia are obiective clar stabilite: i) menținerea datoriei totale ale statului mai jos de nivelul exprimat în termeni nominali, ii) utilizarea continuă a împrumuturilor cu element de grant nu mai puțin de 35 procente, și iii) rambursarea netă a datoriei către BNM, refinanțarea soldului prin emiterea VMS noi, și fără contractarea noilor împrumuturi de la banca centrală. Parametrii economici sunt stabiliți de către departamentul macroeconomic al Ministerului Economiei în consultații cu BNM, în timp ce responsabilitatea pentru prognoza datoriilor este pe deplin a DD.

Strategia cu privire la datorii conține predominant statistici descriptive pentru perioada prognozată. Ea include un scenariu de bază pentru datoria externă și internă în conformitate cu bugetul pe următorii trei ani, o descriere detaliată a surselor de finanțare și sumele corespunzătoare prognozate precum și structura cheltuielilor de deservire a datoriei. Deși există referințe la riscuri așa ca riscul ratei dobânzii (creditare concesională), și riscul de refinanțare (scadențe interne prelungite), totuși nu se menționează nimic despre riscul valutar (trei părți din datoria totală sunt în valută

străină).

Figura 2: Componența valutară a datoriei publice totale – FX – valuta străină față de DX - valuta locală



Sursa: Moldova LIC ADD 2008, datele se referă la anul 2006

DD este singurul responsabil de pregătirea strategiei cu privire la datorie, care este aprobată de Ministrul Finanțelor, și publicată ca parte a CCTM. Deoarece nu este un document separat, volumul informației care se publică în strategie este determinat de către Direcția Buget după aprobarea DD. Există o bună coordonare și schimb de informații între MF și BNM¹⁸. Suplimentar, opinia BNM asupra strategiei cu privire la datorie este obținută în proces. La general, baza datoriei de stat este înnoită frecvent,

¹⁸ Comitetul de Gestionare a Lichidității și Comisia de Licitare; vezi de asemenea DPI -6 dimensiunea 1 la care scorul este A și nota 24

de obicei reflectând în retrospectivă efectele schimbării ratelor de schimb valutar. Aceste evoluții ale datoriei sunt descrise în note informative interne către Ministrul Finanțelor; în același timp, evoluția nu se menționează în strategie.

DMS întrunește parțial cerințele minime pentru prima dimensiune care evaluează calitatea strategiei cu privire la datorie. Nu există însă referințe la riscul valutar sau la măsurile pentru a susține evoluțiile de pe piața locală. Deoarece creditele concesionale pot fi obținute într-o largă varietate de valute, analizând structura valutară a datoriei de stat se pot obține concluzii importante referitoare la riscul ratei de schimb valutar. Mai mult decât atât, experiența curentă a guvernului cu creditarea neconcesională va fi cel mai probabil și mai departe consolidată după tranziția din categoria țărilor ce se califică doar pentru creditare din AID spre categoria ce se califică la finanțare mixtă. Deoarece necesitățile de finanțare pot fi de asemenea satisfăcute și pe piețele financiare, stabilirea proceselor de evaluare a tuturor aspectelor riscurilor devine esențială pentru o gestionare prudentă a datoriei.

La a doua dimensiune, BNM primește proiectul documentului CCTM în care este reflectată DMS. Astfel, se poate considera că opiniile băncii centrale sunt obținute, deaceia această dimensiune întrunește cerințele minime.

DPI-4 Evaluarea operațiunilor de gestionare a datoriei

Dimensiunea	Scorul
1. Nivelul de reflectare — într-un raport anual sau echivalentul acestuia — a activităților de gestionare a datoriei ale statului, datoriei guvernului central, evaluarea rezultatelor față de obiectivele stabilite, și respectarea strategiei guvernului de gestionare a datoriei	C

DD produce un raport anual asupra activităților sale, summarize de Direcția Buget ca

parte a raportului general anual de activitate al Ministerului Finanțelor. La sfârșitul anului, raportul este discutat cu Cabinetul de Miniștri iar decizia guvernului este publicată în Monitorul Oficial. Raportul este de asemenea publicat separat pe pagina web a Ministerului Finanțelor¹⁹.

Raportul de activitate conține, printre altele, informații asupra respectării limitelor datoriei externe, proiecte investiționale în parte, negocierile cu statele CSI cu privire la moștenirea datoriei de stat după desfacerea Uniunii Sovietice, acțiunile luate pentru gestionarea datoriei externe și interne, descrierea activităților de recreditare, și alte activități de relații internaționale ce au loc în prezent în cadrul DD.

Această dimensiune întrunește cerințele minime pentru scorul C.

DPI-5 Auditul

Dimensiunea	Scorul
1. Frecvența auditului intern și extern al activităților, politicilor și operațiunilor de gestionare a datoriei guvernului central, precum și publicarea rapoartelor de audit extern.	D
2. Gradul de angajament față de corectarea problemelor indicate de rezultatele auditului intern și extern.	C
Scorul general	D+

Curtea de conturi (CC) este instituția supremă de control a Republicii Moldova și este membru al INTOSAI și EUROSAI²⁰. Rapoartele oficiale de audit se pregătesc anual și sunt plasate pe pagina web a guvernului. Suplimentar, rapoartele de audit ce reflectă activitățile Ministerului Finanțelor se prezintă anual la Parlament ca parte a raportului despre executarea bugetului. Concluziile Curții sunt discutate în cadrul sesiunii publice.

¹⁹ Echipa misiunii a verificat faptul.

²⁰ Controlul extern este efectuat de către Curtea de conturi, conform Legii nr.847-XIII din 24 mai, 1996 cu privire la sistemul bugetar și procesul bugetar și Legii nr.312-XIII din 8 decembrie, 1994 cu privire la Curtea de Conturi.

Până în prezent, auditul extern al activităților, politicilor și operațiunilor de gestionare a datoriei guvernului central (care să corespundă tehnic cu auditul performanței) **nu** a avut loc²¹. În fiecare an are loc auditul extern. Totuși, acest audit este unul financiar în esența sa, după cum este abordat Curtea de conturi (CC), auditorul, și nu include analiza activităților, politicilor și operațiunilor de gestionare a datoriei. Mai exact, în trecut CC estima respectarea în activitățile DD a prevederilor legii bugetului (ceea ce corespunde cu auditul financiar).²² Aceasta va fi depășit odată ce CC își va fortifica capacitățile de a efectua auditul performanțelor, ceea ce în prezent are loc în formă de angajare a personalului nou și instruire de către auditori europeni certificați. DD nu a fost supusă auditului intern.

Cerințele minime pentru prima dimensiune nu sunt întrunite deoarece DD nu este supusă auditului performanței.

În ceea ce privește cea de a doua dimensiune, după fiecare audit al DD, Ministerul Finanțelor implementează măsurile necesare pentru a soluționa problemele indicate de către Curtea de Conturi (inclusiv pentru auditul recent finalizat în mai 2008). MF este obligat prin lege să ia măsuri conform recomandărilor CC iar rezultatele auditului sunt prezentate Parlamentului și publicate²³. Astfel, există un angajament puternic²⁴ din partea DD de a soluționa problemele indicate de rezultatele auditului extern (auditul intern al DD totuși nu a fost efectuat și aceasta limitează scorul la C).

3.2 COORDONAREA CU POLITICILE MACROECONOMICE

²¹ Auditul activităților, politicilor și operațiunilor de gestionare a datoriei ale guvernului corespunde auditului performanței

²² În cadrul întâlnirii cu echipa DeMPA reprezentanții CC au indicat că auditul performanței, i.e auditul politicilor, activităților și operațiunilor **nu** a fost efectuat până acum. A fost efectuat doar auditul financiar în fiecare an. Mai mult decât atât, CC este în proces de angajare a unei companii externe pentru a instrui personalul CC în efectuarea auditului performanței.

²³ Scorul pentru angajamentul de a urma recomandările auditului intern și extern a fost revăzut spre majorare în baza clasificărilor în scris oferite de MF.

²⁴ Scorul este C deoarece auditul intern al DD **nu** se efectuează; pentru scorul B trebuie să existe angajamente de a urma auditul intern și extern.

DPI-6 Coordonarea cu politicile fiscale

Dimensiunea	Scorul
1. Coordonarea cu politicile fiscale prin oferirea de prognoze exacte și la timp a datoriei total și deservirii datoriei în cadrul diferitelor scenarii	C
2. Disponibilitatea principalelor variabile fiscale și/sau a analizei durabilității datoriei, și frecvența cu care se efectuează analiza durabilității datoriei	C
Scorul general	C

DD prezintă prognoze ale deservirii datoriei scadente și ale soldului datoriei către Direcția Buget. La rândul său, DD primește informație asupra principalelor variabile fiscale în perioada pregătirii bugetului. Fluxul de informații între buget și DD este stabilit, deși nu este definit formal, iar iterațiile în timpul pregătirii bugetului sunt o trăsătură obișnuită. Acestea fiind spuse, prognozele datoriei nu sunt supuse analizei la sensibilitate bazate pe șocuri ale ratei dobânzii sau ratei de schimb valutar.

Ultima ADD pentru Moldova a fost pregătită în februarie 2008 și a cuprins atât datoria internă cât și cea externă²⁵. DD a oferit date, dar nu a fost implicată în însăși analiza. Doi ani mai devreme, DD a efectuat o analiză ADD necesară ca parte a restructurării datoriei la Clubul de la Paris. Acest exercițiu a fost totuși efectuat de consultanți externi și nu a fost efectuată de DD din cauza constrângerilor de capacitate.

Schimbul regulat și complex de informații între DD și Direcția buget reprezintă cerințele minime pentru scorul C pentru ambele dimensiuni.

²⁵ Publicat în Raportul pe țară Nr. 08/139: Republica Moldova, pe pagina web a FMI

DPI-7 Coordonarea cu politica monetară

1. Coordonarea cu implementarea politicii monetare prin schimb de informații asupra tranzacțiilor aferente datoriei și a fluxurilor de mijloace curente și viitoare ale guvernului	A
2. Existența limitelor la accesul direct către resursele Băncii Centrale	A
Scorul general	A

În iunie 2006, Parlamentul a adoptat modificări la Legea BNM și a stabilit drept obiectiv principal al băncii stabilitatea prețurilor, a interzis creditarea directă a guvernului (Capitolul V, Articolul 37), a fortificat independența membrilor consiliului de administrație al BNM, și a acordat BNM autoritatea totală asupra politicii monetare. În cadrul noii legi MF nu are acces la finanțare din partea BNM, fără careva prevederi de finanțare excepțională. Legea de asemenea desemnează BNM drept agent fiscal (Capitolul V, Articolul 37). În septembrie 2007, acordul de agenție fiscală a fost semnat, și descrie detaliat obligațiunile și responsabilitățile corespunzătoare ale BNM. Una din prevederile noi este că Banca Centrală nu poate cumpăra valori mobiliare de stat pe piața primară (Articolul 4, 4.1).

BNM conduce licitații locale din partea MF. Toate deciziile relevante asociate cu licitația, așa ca ora și locul sunt responsabilitatea DD în consultare cu Comisia de Licitație. BNM emite separat propriile bonuri pentru scopuri de sterilizare, care sunt cu scadență mai scurtă (7-, 14-, 28 zile) și folosește repo pentru atingerea obiectivelor politicii monetare. Dealerii primari sunt informați și diferențiază clar între tranzacțiile

întreprinse pentru scopuri monetare și cele pentru scopuri fiscale²⁶.

Schimbul de informații între MF și BNM are loc săptămânal (fiecare marți), în cadrul întrunirilor reluate ale Comitetului de Gestionare a Lichidității (menționat în DPI 2). Comitetul discută prognozele de lichiditate pentru săptămâna următoare. De asemenea are loc schimbul regulat săptămânal de informații asupra tranzacțiilor aferente datoriei și asupra fluxului de mijloace ale guvernului central²⁷.

Schimbul formalizat complex și regulat de informații între MF și BNM precum și cadrul juridic care previne monetizarea deficitului fiscal indică scorul maxim pentru ambele dimensiuni²⁸.

3.3 Împrumutarea și activitățile financiare aferente

DPI-8 Împrumutarea internă

Dimensiunea	Scorul
1. Gradul în care se utilizează mecanisme de piață pentru emiterea datoriei, publicarea planului de împrumutare pentru bonuri de tezaur și VMS, și pregătirea planului anual pentru suma totală a împrumutării în valută locală pe piața internă, divizată pe piața en-gross și piața cu amănuntul	A

²⁶ Misiunea a fost informată despre aceasta în cadrul întrunirii cu reprezentanții Mobias Bank – un dealer primar foarte activ. Ea a fost de asemenea informată asupra beneficiilor fiscale ale bonurilor de tezaur/VMS pentru îndeplinirea programului de împrumutare al guvernului dar nu și asupra celor folosite pentru operațiuni monetare.

²⁷ La sfârșitul anului 2007, soldurile conturilor Casei Naționale de Asigurări Sociale și a Fondului de Asigurări în Medicină au fost transferate la Contul Trezoreriei Unice la BNM. Soldurile de mijloace prognozate de Trezorerie sunt comunicate BNM în bază săptămânală. Aceste prognoze par să fie de calitate, dar o analiză oficială a acestui fapt nu a fost disponibilă.

²⁸ Misiunea a discutat scorul DPI -3 (dimensiunea 2) referitoare la contribuția BNM la definirea strategiei cu privire la datorie. Deoarece DD nu obține comentarii oficiale asupra strategiei cu privire la datorie, ceea ce este o cerință explicită în cadrul instrumentului DeMPA, scorul pentru DPI 3, dimensiunea 2 nu a întrunit cerințele minime chiar dacă există un schimb intensiv de informații între DD și BNM după cum se indică în DPI 7 (dimensiunea 2).

2. Disponibilitatea și calitatea procedurilor documentate pentru împrumutarea în valută locală pe piața internă	A
SCORUL GENERAL	A

Guvernul central accesează piața locală utilizând instrumente de piață pentru toate operațiunile de împrumutare internă. Instrumentele : bonuri de tezaur cu scadențe de până la 1 an (91-, 182-, și 364-zile) și obligațiuni de stat cu scadențe de 2-ani (rată flotantă²⁹) care sunt subscrise de dealeri primari (12 la număr). Acestea sunt emise conform unui plan detaliat de împrumutare care este în general respectat de către guvern. DD, în coordonare cu BNM, determină graficul licitațiilor în bază trimestrială și publică planul pe pagina web a BNM³⁰ cu cinci zile înainte de începutul fiecărui trimestru³¹. Acest plan indică data licitațiilor precum și sumele oferite pe tipuri de valori mobiliare. În cazul în care se planifică licitații suplimentare, acestea trebuie anunțate cu cinci zile înainte participanților la piață (Art 5.1 a Acordului de Agent fiscal).

În ziua licitației, ofertele sunt colectate până la 10:00 dimineața, și apoi trimise la Comisia de Licitatie³² care decide rata până la care se acceptă ofertele. Către 11:30 dimineața a aceleiași zile rezultatele licitației se publică pe pagina web a BNM; notificările sunt de asemenea trimise electronic tuturor participanților până la 11:30 dimineața și tranzacțiile se efectuează în 2 zile (i.e. achitarea: t+2).

Toți termenii și condițiile, procedurile și criteriile care descriu procesul de licitație și criteriile de selectare pentru dealerii primari, precum și activitatea acestora, sunt descrise pe pagina web a BNM. Acest proces este reglementat de instrucțiunea cu privire la Plasarea, Circulația și Răscumpărarea Valorilor Mobiliare de Stat în formă de

²⁹ Legată de rata dobânzii pentru scadențele de 182 zile (media pe ultimele 6 săptămâni)

³⁰ www.bnm.org/en/bnm_activity_agent_fiscal

³¹ BNM în schimb determină și modifică lista dealerilor primari. Ea de asemenea analizează activitatea trimestrială a dealerilor primari.

³² Comisia de Licitatie include reprezentanți ai BNM și MF. Șeful Secției Datoriei Interne asistă la ședință.

înscriseri în conturi de pe pagina web a BNM.

Conform indicatorilor DeMPA Moldova primește scorul A la ambele dimensiuni ale acestui indicator.

DPI-9 Împrumutarea externă

Dimensiunea	Scorul
1. Gradul de evaluare a condițiilor și termenilor de împrumut celor mai benefici și mai eficienți din punct de vedere al costului (creditorul sau sursa de fonduri, valuta, rata dobânzii și scadența)	D
2. Disponibilitatea și calitatea procedurilor documentate pentru împrumutarea pe piețe străine	C
3. Disponibilitatea și gradul de implicare a consilierilor juridici	B
Scorul general	C

Împrumutarea externă are loc în formă de împrumuturi concesionale de la creditori multilaterali și bilaterali. DD asigură ca fiecare împrumut să corespundă criteriului de 35 procente-concesiune (ca parte a aranjamentului PRGF cu FMI). Sunt doar două excepții în formă de credite pentru reabilitarea drumurilor semnate cu EIB și EBRD. Aceste credite au fost discutate cu FMI ca parte a aranjamentului PRGF. Pe bază anuală, nu există o evaluare oficială a condițiilor și termenilor de împrumut celor mai benefici și mai eficienți din punct de vedere al costului ce caracterizează împrumuturilor externe. Această dimensiune, de aceea, nu întrunește cerințele minime după cum sunt definite de DeMPA.

Deși DD nu pregătește listele de termeni și condiții după cum este descris de DeMPA, există proceduri clar documentate pentru împrumutarea din surse străine³³. Fiecare împrumut este introdus în sistemul de evidență a datoriei odată ce tranzacția este încheiată (împrumutul semnat de MF). Mai mult decât atât, acest fapt este verificat de

³³ Procedurile pentru împrumutarea externă sunt documentate clar în Legea #419-XVI.

Șeful/Șeful adjunct al direcției Finanțare Externă și Datorii . Astfel, în prezent această modalitate satisface ca esență cerința pentru listele de termeni și condiții. În viitor însă, odată ce guvernul va începe să împrumute în condiții neconcesionale și de la un cerc mai larg de creditori, DD va trebui să formalizeze analiza și prezentarea termenilor și condițiilor împrumuturilor. Astfel, în prezent, în baza discuțiilor detaliate cu DD, această dimensiune a primit scorul care satisface cerințele minime (Scorul C).

Consilierii juridici de la Ministerul finanțelor (MF) participă în procesul de contractare a datoriei la etapa de negociere ca parte a grupului de lucru care negociază termenii și condițiile împrumutului direct cu creditorul. Suplimentar, unii creditori solicită o opinie juridică de la Ministerul Justiției înainte de a semna acordul de împrumut. Această dimensiune corespunde scorului B.

În general, pentru împrumutarea externă, nu se efectuează o evaluare formală a condițiilor și termenilor de împrumut celor mai benefici și mai eficienți din punct de vedere al costului . În timp ce se poate argumenta că Moldova are o marjă redusă de utilizarea unei astfel de evaluări datorită statutului său de beneficiar AID, selectarea unui număr mic de creditori concesionali până acum a avut loc spontan și s-ar putea schimba în viitor. Suplimentar, evaluarea eficienței ca cost câștigă în importanță odată cu tranziția Moldovei către grupul de țări cu finanțare mixtă. Odată ce se obține statutul cu acces la piață, DD trebuie deja să posede un proces stabilit de evaluare a diferitor strategii cu privire la datorie și de selectare a uneia care să corespundă preferințelor de cost-risc ale guvernului.

DPI-10 Garanții la împrumuturi, recreditarea și tranzacțiile aferente datoriei

Dimensiunea	Scorul
1. Existența și calitatea politicilor și procedurilor documentate pentru aprobarea și emiterea de către guvernul central a garanțiilor la credite	F/S
2. Existența și calitatea politicilor și procedurilor documentate pentru recreditarea fondurilor împrumutate	C
3. Existența unui sistem de gestionare a datoriei cu funcționalități pentru gestionarea derivatelor, precum și existența și calitatea procedurilor documentate pentru utilizarea derivatelor	F/S
Scorul general	C

În timp ce garanțiile la împrumuturi erau acordate în trecut, și sunt prevăzute de legislație, guvernul (condus de experiența considerabilă de achitare a garanțiilor în trecut) a stopat emiterea noilor garanții în anii recenți. Din acest motiv, DPI pentru garanțiile la împrumuturi nu sunt apreciate cu un scor. Același lucru se aplică la utilizarea instrumentelor derivate, care nu există și de aceea DPI nu este apreciat cu un

scor. Recreditarea se face în două modalități: în natură și în mijloace bănești. Există politici și proceduri formal documentate pentru aprobarea și creditarea fondurilor împrumutate, deaceia dimensiunea primește scorul C. Evaluarea riscului de credit totuși nu se efectuează pentru toate tipurile de recreditare (Boxa 1).

Boxa 1: Recreditarea

Recreditarea în Moldova are loc în două forme: în natură și în mijloace bănești.

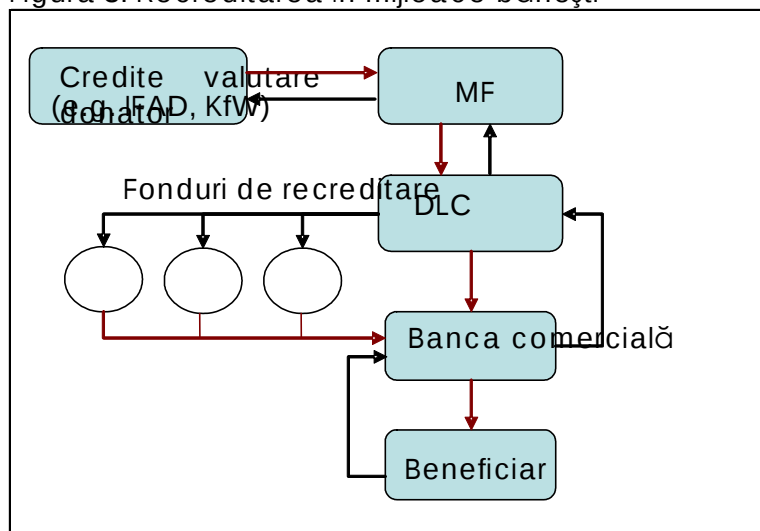
Recreditarea în natură este analizată și aprobată în cadrul DD, Secția recreditare. Acest tip de creditare este efectuat doar către ÎS și/sau administrațiile locale (AL). Beneficiarii principali sunt AL, care sunt responsabile de rambursarea la timp. Evaluarea riscului de credit nu se efectuează deoarece credibilitatea beneficiarului este determinată prin raportul împrumut-la-venituri: AL au dreptul să împrumute până la 20 procente din veniturile lor inclusiv împrumuturi concesionale recreditate de către MF. Această măsură însă pare să fie greu de implementat pe parcursul întregii durate a împrumutului. Mai mult decât atât, dat fiind faptul că finanțarea ÎS și AL a fost recent un subiect de atenție, date există doar pentru anul precedent, și limita de 20 procente pare să fie bazată pe datele din trecut. Mai precis, din 2007 împrumuturile contractate de ÎS și AL au fost raportate și supuse unei examinări din partea MF. Înregistrarea centralizată a obligațiilor ÎS și AL există și este parte a responsabilităților Secției ARS.

Beneficiarul împrumutului poartă riscul ratei de schimb valutar și înfruntă penalități ale inspectoratului fiscal în cazul în care obligațiile ce reies din recreditare nu sunt onorate. În efect, plățile de deservire a datoriei sunt asigurate prin deducerea acestora din transferurile bugetului central către AL.

Recreditarea în mijloace bănești este responsabilitatea Directoratului Liniei de Credit (DLC), o unitate extrabugetară creată prin o decizie specială de guvern. Această unitate se consideră supusă auditului intern al MF și raportează trimestrial și anual către Consiliul său compus din reprezentanții NF, BNM și ai Ministerului Economiei. Există o lipsă de transparență în activitatea DLC deoarece nu se publică careva rapoarte (nici pe web și nici alte publicații).

Recreditarea are loc în câteva etape. La prima etapă, guvernul primește împrumuturi concesionale în valută străină cu scadențe de până la 15 ani pentru, spre exemplu, dezvoltarea IMM (e.g. RISP1, RISP2). Condițiile financiare ale împrumuturilor contractate sunt de obicei rata LIBOR + 0.75 procente. La a doua etapă, MF adaugă o marjă în mediu de 1-2 procente atunci când acordă fondurile DLC. La a treia etapă, DLC adaugă la marja existentă încă 0.5 procente când acordă fondurile la circa 10 bănci comerciale. A patra etapă constituie evaluarea riscului de credit al beneficiarilor finali de către băncile comerciale și creditarea la o rată flotantă care este ajustată fiecare 6 luni. Rata finală este stabilită de băncile comerciale. În acest sens, costul împrumutării poate să nu reprezinte un avantaj pentru IMM, dar scadențele lungi oferite nu sunt disponibile în alt mod pe piață.

Figura 3: Recreditarea în mijloace bănești



Marja sus-menționată de 0.5 procente a DLC îi finanțează costurile operaționale, în timp ce surplusurile rămase după efectuarea plăților de deservire a datoriei către MF sunt direcționate spre fondurile de recreditare utilizate din nou pentru finanțarea proiectelor prin creditare bancară. Obiectivele și procedurile pentru recreditarea în mijloace bănești sunt specificate de Legea #419-XVI, Anexa 4. Aceste proceduri stabilesc că analiza riscului de credit se efectuează de intermediarul financiar implicat în proces și deci băncile comerciale sunt acelea care poartă riscul de credit conform legii, în timp ce beneficiarul poartă riscul de schimb valutar și al ratei dobânzii.

Conform situației la sfârșitul anului 2007, DLC a intermediat împrumuturi externe pentru un total de 866 proiecte în sumă de 1.5 miliarde lei (0.2 miliarde USD). Circa 1/5 din proiecte sunt asociate cu Proiectul Investiții și Servicii Rurale al Băncii Mondiale (RISP1 și RISP 2).

3.4 Prognozarea fluxului de mijloace și gestionarea soldului de mijloace

DPI-11 Prognozarea fluxului de mijloace și gestionarea soldului de mijloace

Dimensiunea	Scorul
1. Eficacitatea prognozării nivelului agregat al soldurilor de mijloace în conturile bancare ale guvernului	B
2. Eficacitatea gestionării soldurilor agregate ale mijloacelor în conturile bancare ale guvernului, inclusiv integrarea cu programul de împrumutare internă	C
3. Dacă Unitatea Principală DeM (sau unitățile DeM) operează propriile conturi bancare, frecvența reconcilierii acestor conturi	F/S

bancare	
Scorul general	C+

Contul trezoreria unic (CTU) există din martie 2007. Aproape 90 procente din bugetul public este consolidat în CTU, cu excepția unor proiecte investiționale (în care donatorii leagă fondurile de conturi separate și de cele la DLC). Trezoreria este responsabilă pentru prognozarea soldului de mijloace ale guvernului, care se efectuează meticulos, și poate fi considerată calitativă. Mai exact, MF are prognoze săptămânale exacte ale nivelului total al soldurilor zilnice de mijloace. Astfel scorul la această dimensiune este B. La a doua dimensiune, eficacitatea gestionării soldurilor la conturile bancare ale guvernului este în careva măsură limitată. Guvernul nu trebuie să mențină solduri la conturile sale. Nivelul surplusurilor de mijloace se identifică la începutul anului fiscal și se investește în depozite la termen ale BNM la rate ale dobânzii medii de piață. Totuși, surplusurile neașteptate dar de durată care apar pe parcursul anului nu sunt investite în asemenea depozite. Acestea stau în conturi și aduc o dobândă minimală ³⁴. Considerând că MF nu planifică și nu investește în depozite la termen, nici chiar pe bază anuală, scorul la această dimensiune întrunește cerințele minime pentru DeMPA. A treia dimensiune nu a fost apreciată cu un scor deoarece DD nu operează propriile conturi bancare.

3.5 GESTIONAREA RISCULUI OPERAȚIONAL

DPI-12 Administrarea datoriei și securitatea datelor

Dimensiunea	Scorul
1. Existența și calitatea procedurilor documentate pentru procesarea deservirii datoriei.	D

³⁴ Necătfînd la îmbunătățirea gestionării soldurilor de mijloace față de anii precedenți, gestionarea datoriei și gestionarea mijloacelor bănești ale Guvernului rămân pe larg un domeniu prioritar pentru reforme în viitorul apropiat.

2. Existența și calitatea procedurilor documentate de înregistrare și validare a datelor, precum și a păstrării acordurilor și administrare a datoriei.	D
3. Existența și calitatea procedurilor documentate de control a accesului la sistemul de evidență/gestionare a datoriei guvernului central și la sistemul de plată.	D
4. Frecvența creării copiilor de rezervă și păstrarea sigură la distanță a copiilor de rezervă ale sistemului de evidență/gestionare a datoriei.	A
Scorul general	D+

DD folosește manualul DMFAS pentru procesarea deservirii datoriei. Ea însă nu posedă un manual ajustat de proceduri care să descrie procedurile de verificare a notificărilor de plată cu evidența internă înainte de efectuarea plății, sau proceduri pentru autorizarea ordinelor interne de plată. Necătând la lipsa unor proceduri documentate, DD verifică în continuu notificările de plată cu evidența internă înainte de efectuarea plății. Șeful și adjunctul acesteia de asemenea asigură o autorizare dublă pentru ordinele interne de plată. În caz de necorespondere între evidența internă și notificările de plată, DD contactează creditorul pentru a reconcilia datele și verifică sursa necorespunderilor. Ordinele interne de plată sunt generate în Excel și trimise în formă fizică la Trezorerie. Trezoreria apoi trimite ordine de plată la BNM pentru plată. Aceste ordine interne de plată sunt supuse autorizării de către minimum două persoane (ștampilate și semnate de către Șeful DD și Șeful Trezoreriei). Toate plățile se fac către data scadenței.

Pentru datoria internă, BNM are manuale de proceduri existente deja pentru procesarea rezultatelor licitațiilor. Rezultatele licitațiilor sunt înregistrate prin intermediul unui sistem computerizat, care permite pregătirea electronică și emiterea ordinelor interne de plată prin procesare directă. BNM verifică ordinele de debitare trimise de

băncile comerciale prin SWIFT și execută plățile, care sunt supuse cerinței standard de autorizare din partea a două persoane. Sistemul bine pus la punct permite procesare fără rețineri a plăților. Acestea fiind spuse, cerințele minime pentru prima dimensiune nu sunt întrunite, deoarece nu există un manual ajustat de proceduri pentru datoria externă care să descrie procedurile de verificare a notificărilor de plată sau de autorizare a ordinelor de plată interne³⁵.

La a doua dimensiune, atât DD cât și BNM au deja manuale de proceduri pentru evidența datelor cu privire la datorii³⁶. Suplimentar, BNM are proceduri documentate pentru validarea datelor, precum și aranjamente de păstrare a acordurilor și evidența administrării datoriei. Totuși, proceduri similare documentate nu sunt disponibile în cadrul DD pentru datoria externă. Necătând la aceasta, evidența datelor este separat verificată de personalul DD înainte ca datele considerate să fie introduse. Personalul DD asigură ca datele aferente datoriei să fie constant validate față de notificările de plată primite. În cazul datoriei externe, toate originalele semnate ale acordurilor de împrumut și toată evidența de administrare a datoriei sunt păstrate și plasate într-o cameră separată, securizată, într-un safeu metalic³⁷. Toată evidența de administrare a datoriei interne se păstrează într-un buncher rezistent la incendii amplasat în afara BNM. În general cerințele minime pentru a doua dimensiune nu sunt întrunite deoarece nu există proceduri documentate pentru validarea datelor cu privire la datoria externă.

La a treia dimensiune, DD nu are proceduri documentate de acces la DMFAS. Deși există un administrator de sistem care eliberează parole și controlează accesul la sistemul DMFAS, acest întreg proces este legat de persoană și nu este instituționalizat prin proceduri documentate. BNM are manual de proceduri documentate pentru a

³⁵ În cazul DeMPA aceasta este o cerință importantă dată fiind problema fluctuației cadrelor și pierderii memoriei instituționale.

³⁶ Manualul DMFAS 5.3 pentru evidența datoriei externe și manualul de proceduri pentru sistemul de evidență a datoriei interne a BNM (elaborat de programatorii BNM).

³⁷ Aceasta a fost discutat cu Șeful DD și deoarece acordurile de împrumut sunt păstrate în safeu metalic, el se consideră sigur și rezistent la incendii.

controla accesul la sistemul de evidență a datoriei interne³⁸ iar procedurile se respectă. Cerințele minime nu sunt întrunite din contul lipsei unor proceduri documentate de control al accesului la sistemul de evidență a datoriei externe.

La a patra dimensiune, copiile de rezervă ale sistemului de evidență a datoriei externe se fac în fiecare seară și sunt ținute pe un server separat. Acestea sunt apoi păstrate pe suport magnetic și ținute la Administratorul Întreprinderilor de Stat³⁹. Copiile sunt păstrate în locuri securizate și rezistente la incendii amplasate în afara MF. În termeni de datorie internă, copiile se fac zilnic și sunt păstrate în locuri rezistente la incendii în afara BNM. Astfel, dimensiunea întrunește cerințele pentru scorul “A”.

În sumă, în timp ce procesele de administrare DD funcționează impecabil în practică, documentarea (manualele) ce descrie procesele existente nu există. Ca consecință, aceasta rezultă în scorul general de “D+”. Aceste proceduri documentate sunt esențiale pentru a asigura o continuitate eficientă a operațiunilor într-un mediu cu fluctuație mare. Suplimentar, ele sunt indispensabile în cazul unor situații de întrerupere a operațiunilor.

DPI-13 Segregarea sarcinilor, capacitatea personalului și continuitatea operațiunilor

Dimensiunea	Scorul
1. Segregarea sarcinilor pentru unele funcții principale, precum și prezența unei funcții de monitorizare a riscurilor și urmărire a respectării procedurilor.	D
2. Capacitatea personalului și managementul resurselor umane.	D
3. Prezența unui plan de gestionare a riscului operațional, inclusiv continuitatea operațiunilor și a aranjamentelor de recuperare din	D

³⁸ Sistem elaborat și construit de BNM.

³⁹ Misiunea a fost informată că amplasarea este securizată și rezistentă la incendii deoarece documentele tuturor ministerelor sunt ținute acolo.

situații de urgență.	
Scorul general	D

Deși personalul implicat în negocierea și contractarea datoriei este clar separat de personalul responsabil pentru evidență și plăți la tranzacțiile aferente datoriei, aceștia fac parte din aceeași Direcție DD. Similar, există o separare între personalul care pregătește plățile și cel care efectuează evidența/contabilitatea. Personalul care introduce datele și cel care le verifică este diferit. Totuși, nu există o persoană responsabilă pentru monitorizarea riscurilor și verificarea respectării procedurilor în DD, și astfel, cerințele minime pentru această dimensiune nu sunt întrunite.

BNM are departamente separate responsabile pentru conducerea licitațiilor, introducerea datelor în sistemul de evidență, și contabilitate. Fiecare tranzacție este verificată și autorizată de către Șeful Departamentului Budget, Finanțe și Contabilitate, și de Șeful Secției, care este responsabil pentru monitorizarea riscurilor și verificarea respectării procedurilor.

Majoritatea personalului DD a fost instruită adecvat pentru sarcinile pe care le îndeplinesc, cu excepția celor din secția ARS care duc lipsă de instruire⁴⁰ în managementul riscurilor, elaborarea strategiilor cu privire la datorii, și în conceptele piețelor financiare. Fluctuația cadrelor în DD este înaltă. Descrierile posturilor există, dar ele sunt mai mult generice, și nu sunt revăzute frecvent și ajustate pentru a reflecta schimbările în responsabilități. Pentru licitațiile datoriei interne, calendarul de împrumutare și alte aspecte ale gestionării lichidității legate de managementul riscurilor, BNM pare să posede personal suficient și adecvat instruit a căror descriere a posturilor sunt revăzute și ajustate periodic. Scorul general la această dimensiune totuși nu întrunește cerințele minime.

Deși BNM pare să aibă planuri de continuitate a operațiunilor și de recuperare din situații de urgență, situația nu pare să fie la fel la DD. Astfel, cerințele minime la această

⁴⁰ De asemenea menționat de Ministru la întâlnirea de concluzie cu misiunea.

dimensiune nu sunt întrunite.

3.6 Evidența datoriei și raportarea

DPI-14 Evidența datoriei

Dimensiunea	Scorul
1. Complexitatea și ținerea la timp a evidenței datoriei guvernului central	A
2. Evidența completă și la zi a tuturor deținătorilor de valori mobiliare de stat într-un sistem de evidență sigur	A
Scorul general	A

DD folosește DMFAS ver. 5.3 pentru monitorizarea, achitarea și evidența datoriei externe (70 împrumuturi). DD are o evidență completă a datoriei cu o întârziere de o lună în cazul datoriei externe garantate a guvernului central⁴¹, precum și a tuturor tranzacțiilor aferente datoriei, inclusiv restructurarea datoriei. Ea de asemenea are un registru complet de recreditare⁴². Datoria internă este ținută la evidență de BNM într-un sistem de evidență elaborat desinestătător; un aranjament-ogindă este de asemenea disponibil la DD (DMFAS ver 5.3 are un modul nou instalat pentru datoria internă). BNM are o evidență completă cu întârziere de o lună iar înscrierile sunt efectuate exact, la timp și într-un mod consistent. Cerințele pentru scorul maxim sunt întrunite la această dimensiune.

Registrul electronic al BNM are o evidență la zi și securizată a tuturor deținătorilor valorilor mobiliare de stat, care este supus auditului anual⁴³. Mai mult decât atât, la

⁴¹ Înregistrate pînă în 1999 cînd a fost emisă ultima garanție.

⁴² După cum stipulează Art. 8(3) al legii cu privire la datoria publică “Registrul datoriei de stat, registrul garanțiilor de stat și recreditării din împrumuturile de stat se țin electronic de către MF și reprezintă singurele date oficiale asupra obligațiilor directe și contingente ale Republicii Moldova, precum și asupra recreditării din împrumuturile de stat.”

⁴³ În 2007, acesta a fost efectuat de Ernst & Young.

toate tranzacțiile se fac copii de rezervă în bază zilnică. În general, cerințele pentru scorul maxim la această dimensiune sunt întrunite.

DPI-15 Raportarea datoriei

Dimensiunea	Scorul
1. Respectarea cerințelor legale și contractuale de raportare a datoriei guvernului central către toate unitățile locale și externe.	A
2. Respectarea cerințelor legale și contractuale de raportare a datoriei sectorului public nefinanciar și a garanțiilor la împrumuturi către toate unitățile locale și externe.	B
3. Calitatea și oportunitatea publicării buletinului statistic al datoriei (sau echivalentul acestuia) care descrie datoria guvernului central.	D
Scorul general	B

Moldova a aderat la Standardul de Dezvăluire a Datelor Speciale. Mai mult decât atât, i s-a acordat scorul de 2+ în sistemul Băncii Mondiale de raportare a debitorilor. Acestea semnalizează probleme minore (cu tendință de îmbunătățire) în cazul prezentării la timp și a complexității rapoartelor. Guvernul își îndeplinește cerințele legale și contractuale de raportare asupra datoriei interne și externe a guvernului central. Mai mult decât atât, datele cu privire la datorie sunt cu vechimea de o lună până la data de raportare. Astfel, cerințele pentru scorul maxim la această dimensiune sunt întrunite.

Raportarea datoriei totale a sectorului public nefinanciar și a garanțiilor la împrumuturi este îndeplinită totalmente atât la cerințele legale cât și la cele contractuale, cu date care sunt de o vechime de șase luni până la data de raportare. În prezent, Moldova întrunește cerințele minime și ceva mai mult, pentru scorul B la această dimensiune.

Buletinele statistice asupra datoriei, care descriu datoria guvernului central se publică trimestrial pe pagina web a BNM. Buletinul oferă informații asupra soldului datoriei guvernului central pe creditori, pe clasificare după reședință, după instrument, în baza ratei dobânzii. De asemenea există informație asupra fluxului datoriei precum și asupra coeficienților/indicatorilor datoriei. Pentru a îndeplini cerințele minime la această dimensiune, buletinul statistic trebuie să includă informații asupra soldurilor după scadența reziduală a acestora și după structura pe valute.

Anexa 1 Graficul Întrunirilor

Misiunea de Evaluare a Performanței Gestionării Datoriei 7 – 14 aprilie 2008

Duminică, 6 aprilie		
	Sosirea	
Luni, 7 aprilie		
9:00 – 9:45	Oficiul Băncii Mondiale în Moldova – ședință metodologică	Melanie Marlett, Country Manager pentru Moldova, Lawrence Bouton, Economist Principal
13:15 – 14:00	Ministerul Finanțelor, Oficiul Datorii – prezentarea DeMPA	Natalia Agapii, Șeful Secției Finanțare Externă și Datorii /Șeful interimar al Oficiului Datorii
14:00 – 15:30	Întruniri cu oficiali de la Ministerul Finanțelor care se ocupă de: Buget sau operațiuni economice (coordonarea cu politicile fiscale și gestionarea datoriei, ADD)	Vasile Bulicanu, Șeful Direcției Generale pentru sinteză Bugetară Emilia Pruzanskaia, Șef adjunct al direcției generale sintenză bugetară
15:45 – 17:30	Oficiali ai direcției datoriei responsabili de: front office (negocieri) middle office (analiză, cercetări, rapoarte, prognoze) back office (sistemul de date, controlul parolelor, raportare)	Victor Martinenco, Șef adjunct al secției datorie internă Ina Balan, Șef adjunct al secției finanțare externă și datorie Oxana Pui, Șef al

		secției Analiză, Risc și Strategie Parascavia Grama, Șef al secției recreditare
17:00	SIDA	Lilia Razlog, National Programme Officer
Marți 8 aprilie		
9:00 – 9:40	Banca Națională a Moldovei	Victor Cibotaru, Prim Vice Guvernator
10:00 – 16:00	Oficiali de la Banca Națională a Moldovei responsabili de: Departamentul Politică Monetară și Cercetări Secția Instrumente Monetare și Prognoze Departamentul Operațiuni de Piață Departamentul Buget, Finanțe și Contabilitate Direcția Juridică Departamentul Plăți Departamentul Audit Intern - Departamentul Relații Externe	Andrei Rotaru, Director Silvia Lizanciuc, Șef Lidia Gordienco, Șef Natalia Zabolotnii, Director, Contabil- Șef Alexandru Pelin, Șef Igor Munteanu, Director Galina Balanov, Auditor General Aurelia Busuioc,

		Director
16:00	Ministerul Finanțelor, Oficiul Datorii	Ina Balan Oxana Pui
Miercuri 9 aprilie		
9:00	FMI	Johan Mathisen, Reprezentant Permanent
10:00	Curtea de Conturi	Elizaveta Foca, Vice Președinte al Curții de Conturi Gheorghe Cojocari, Ecaterina Pacnehad, Membri ai Curții de Conturi
11:30	Mobiasbanca	Nicolae Dorin, Prim Vice-Preșdinte al Consiliului de Administrație
13:00	Ministerul Finanțelor, Oficiul Datorii Trezoreria de Stat	Natalia Agapii Alexandru Prohnitchi, Director adjunct
Joi 10 aprilie		
9:30	Directoratul Liniei de Credit	Raisa Cantemir, Șef
14:00	Delegația Uniunii Europene în Republica Moldova	Alexadru Osadcii, Manager de proiect
16:00	Ambasada Statelor Unite	Ernest Ahicillan, Economic and Commercial Officer

Vineri 11 aprilie		
9:30	Ministerul Finanțelor, Oficiul Datorii	Natalia Eni, Specialist TI Alexandru Prohnitchi
	Prezentarea rezultatelor către Oficiul Datorii	Natalia Agapii
15:00	Întrunire de concluzie cu Mariana Durllesteanu, Ministul Finanțelor	