

Asociația Internațională pentru Dezvoltare  
și  
Fondul Monetar Internațional

**Republica Moldova**

**Nota consultativă comună pentru Strategia de reducere a sărăciei**

Elaborată de personalul Asociației Internaționale pentru Dezvoltare (AID)  
și al Fondului Monetar Internațional (FMI)

Aprobata de Annette Dixon și Danny Leipziger (AID)  
și Carlo Cottarelli și Tony Boote (FMI)

2 noiembrie 2004

Cuprins

I. Rezumat

II. Caracteristici ale SCERS

- A. Procesul participativ cuprinzător
- B. Analiza adecvată a sărăciei
- C. Strategia bazată pe trei elemente fundamentale
- D. Corespunderea cu CCTM

III. Calea pe viitor: consolidarea SCERS și abordarea riscurilor asociate implementării

IV. Concluzii și probleme propuse pentru discuție

**Acest document este supus unei distribuiri restrânse și poate fi folosit de către beneficiari doar în procesul îndeplinirii îndatoririlor sale oficiale. Conținutul documentului nu poate fi divulgat fără consimțământul Bancii Mondiale.**

## I. Rezumat

1. Strategia de crestere economica si reducere a saraciei (SCERS) pentru Moldova este prima strategie de reducere a saraciei deplina elaborata de Guvernul Moldovei în consultare cu diverse parti interesate si societatea civila. Documentul se bazeaza pe strategia compusa din trei elemente fundamentale, expusa în Strategia preliminara de reducere a saraciei, si pe Raportul privind situatia pregatirii SRS, prezentate consiliilor directoare ale Asociatiei Internationale pentru Dezvoltare si Fondului Monetar International (FMI) în 2000 si, respectiv, 2001. SCERS, care a fost adoptata de catre Guvern în mai 2004, descrie procesul participativ ce sta la baza elaborarii strategiei, ofera o analiza a saraciei si prezinta programele sectoriale si masurile în materie de politici pentru obtinerea unei cresteri economice sustenabile si reducerea saraciei în perioada anilor 2004-06. De asemenea, strategia include costurile estimate ale programelor propuse, elaborate în contextul unui cadru de cheltuieli pe termen mediu (CCTM). Urmare a adoptarii SCERS, Guvernul a modificat strategia de gestionare a datoriilor externe, reluând achitarea platilor dobânzii catre toti creditorii începând cu 1 iulie 2004. Personalul ambelor institutii considera aceasta schimbare binevenita, care înca urmeaza a fi reflectata în CTTM, dar își exprima îngrijorarea ca SCERS ramâne a fi bazata pe prezumtia continuarii default-ului la achitarea platilor de amortizare catre unii creditori bilaterali sau pe un acord de reesalonare, ce înca urmeaza a fi negociat.

2. În general, SCERS constituie un pas important în realizarea unei cresteri economice sustenabile si reducerea saraciei. Personalul ambelor institutii apreciaza eforturile autoritatilor depuse în directia urgentarii finalizarii documentului si a SCERS, sporind totodata consultarile cu societatea civila si partile interesate. Nota consultativa comuna elaborata de personalul ambelor institutii prezinta recomandarile celor doua institutii privind prioritatile-cheie pentru consolidarea SCERS si asigurarea implementarii eficiente a acesteia. De asemenea, nota respectiva accentueaza câteva domenii de importanta majora, în cadrul carora politicile curente nu corespund celor articulate în SCERS. Nota are patru compartimente. Compartimentul II subliniaza caracteristicile principale ale SCERS. Compartimentul III identifica prioritatile-cheie si ofera sugestii pentru consolidarea SCERS si abordarea riscurilor asociate implementarii. Ultimul compartiment prezinta concluzii si recomanda aspecte spre a fi discutate de catre consiliile ambelor institutii.

## II. Caracteristici ale SCERS

### A. Procesul participativ cuprinzator

3. **Guvernul a sprijinit întru totul o abordare participativa la elaborarea SCERS prin implicarea societatii civile la nivel national, regional si local.** Un Consiliu pentru participare, inclusiv cu reprezentanti ai Parlamentului, Presedintiei, Guvernului, societatii civile, sectorului privat, cercurilor academice si comunitatii donatorilor, a fost creat în septembrie 2002. Data fiind experienta limitata a Guvernului în organizarea unor consultarile vaste, Consiliul a avut un rol important atât în asigurarea unei participari cuprinzatoare, cât si în identificarea unor mecanisme de participare adecvate pentru Moldova. Desi includerea a fost limitata la etapele initiale de elaborare a SCERS,

autoritatile si-au modificat treptat atitudinea vizavi de implicarea societatii civile. Pe parcursul procesului amplu de consultare, Guvernul a devenit dispus într-o masura mai mare sa implice partile interesate într-un dialog deschis. La etapele finale participarea a fost ampla si a implicat un numar mare de parti interesate printr-o varietate de mecanisme. Din septembrie 2003 un numar de peste 80 de mese rotunde, conferinte si seminare au fost organizate în toata tara. Procesul participativ a fost extins în continuare prin intermediul unei strategii de comunicare, care a utilizat diverse canale, inclusiv emisiuni radio si TV, prospecte, afise, buletine speciale si comunicare electronica directa, distribuite unui numar de circa 800 ONG-uri si grupuri de initiativa. Pagina în internet a SCERS (<http://www.scers.md>), lansata în octombrie 2003, ofera informatie partilor interesate privind ultima versiune a documentului general si a strategiilor sectoriale, programul si locul desfasurarii discutiilor publice, precum si rezumatele acelor discutii. Urmare a aprobarii strategiei de catre Parlament, Guvernul intentioneaza organizarea unei conferinte nationale pentru a discuta cu partile interesate planurile de implementare.

**4. Procesul SCERS a permis o participare ampla în cadrul Guvernului si a contribuit la o coordonare mai buna între donatori.** Majoritatea ministerelor de resort au avut un rol activ în elaborarea strategiilor sectoriale. Totusi, capacitatea analitica insuficienta în majoritatea agentiiilor guvernamentale a constituit un obstacol major în cadrul procesului si multe dintre aceste ministere au trebuit sa se bazeze preponderent pe sprijinul consultantilor locali. Partenerii de dezvoltare externi au indicat intentia de a-si aduce propriile strategii si programe în corespundere cu SCERS. Sprijinul donatorilor din tara a fost mobilizat si coordonat pentru a întari procesul. Într-adevar, comunitatea donatorilor a avut un rol important în convingerea Guvernului de necesitatea amplificarii procesului participativ pentru crearea sentimentului de apartenenta si obtinerea unui consens general vizavi de politici.

## **B. Analiza adecvata a saraciei**

**5. Analiza saraciei, bazata pe cea mai recenta Cercetare a bugetelor gospodariilor casnice (CBGS), ofera o baza adecvata pentru formularea unei strategii de lupta cu saracia.** În pofida metodologiilor diferite utilizate, constatările Unitatii de monitorizare a saraciei si politicii de la Ministerul Economiei corespund în mare parte constatarilor expuse în cel mai recent raport al Bancii Mondiale „Recesiunea, recuperarea si saracia în Moldova”. Rata saraciei s-a redus pâna la nivelul prezent anterior crizei din 1998 (48.5% în 2002 fata de 47% în 1997) si inegalitatile erau comparabile cu nivelurile anului 1997 (coeficientul Gini constituia 0,34 în 2002 comparativ cu 0,35 în 1997). SCERS identifica în mod adecvat copiii, familiile cu multi copii, lucраторii din sectorul agricol si somerii drept cele mai vulnerabile grupuri afectate de saracie. De asemenea, SCERS denota ca, desi majoritatea celor saraci locuiesc în spatiul rural, populatia urbana din orasele mici se confrunta cu cel mai înalt risc de a cadea prada saraciei. SCERS identifica în mod corespunzator necesitatea implementarii unei harti a saraciei si îmbunatatirii informatiei privind dimensiunile non-venit ale saraciei. Recensamântul populatiei efectuat în octombrie 2004 va oferi un profil demografic viabil pentru analiza saraciei si ar putea fi utilizat cu scopul actualizarii cadrului de esantionare pentru cercetarile existente ale

gospodariilor casnice. Departamentul Statistica si Sociologie (DSS) a pus datele CBGS la dispozitia publicului.

### **C. Strategia bazata pe trei elemente fundamentale**

**6. Autoritatile au adoptat o strategie bazata pe trei elemente fundamentale, inclusiv cresterea economica sustenabila, dezvoltarea resurselor umane, includerea si protectia sociala.** Strategia vizeaza obstacolele principale întâmpinate de Moldova în calea obtinerii unei cresteri economice sustenabile si reducerii saraciei, având drept scop realizarea a trei obiective pe termen mediu asociate Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului (ODM). Acestea sunt: (a) obtinerea unei cresteri economice sustenabile de cel puțin 5% anual; (b) reducerea proportiei populatiei ce își duce existenta sub pragul saraciei (2,15 dolari SUA pe zi, utilizând paritatea puterii de cumparare) cu 12% pe parcursul anilor 2004-06; si (c) sporirea numarului de înscrieri nete ale copiilor în scoli, reducerea ratei mortalitatii copiilor în vârsta de pâna la 5 ani, reducerea ratei mortalitatii materne, stoparea si inversarea raspândirii HIV/SIDA si TBC.

**7. Primul element fundamental al strategiei accentueaza importanta mentinerii stabilitatii macroeconomice, îmbunatatirii mediului de afaceri si accelerarii privatizarii si reformelor structurale.** Analiza saraciei si experienta din procesul tranzitiei sugereaza ca tendinta cresterii economice recente nu este sustenabila fara o schimbare în mediul de afaceri prezent, care descurajeaza investitiile si reactia necesara de raspuns a ofertei pe plan intern. În cazul implementarii mai accelerate a reformelor structurale (inclusiv reluarea privatizarii) si adoptarii unor politici monetare si fiscale prudente, obiectivele pe termen mediu preconizate în SCERS (o rata a cresterii economice de 5% si o rata a inflatiei de 6%) ar putea fi realizate. Pentru a îmbunatati mediul de afaceri, SCERS preconizeaza simplificarea cadrului juridic si regulatoriu si eliminarea restrictiilor si barierele existente în calea afacerilor. În cazul în care vor fi însoțite de executarea echitabila si corecta a legilor si regulamentelor, aceasta va încuraja investitiile straine si va sustine producatorii interni, în special întreprinderile mici si mijlocii.

**8. Cresterea economica si reducerea saraciei vor fi generate de reforme în agricultura si infrastructura, precum si de ameliorarea guvernarii.** Strategia pentru agricultura este consecventa cu Scrisoarea privind politicile de dezvoltare si cu Memorandumul de înțelegere în agricultura ce se contine în Proiectul de investitii si servicii rurale (RISP). Cu toate acestea, lipseste o strategie de dezvoltare a spatiului rural. Strategia pentru infrastructura include sectorul energetic, de transporturi, alimentare cu apa/salubritate si telecomunicatii. Strategia pentru sectorul energetic are drept scop reducerea dependentei de energia importata, sporirea capacitatii de generare a energiei si îmbunatatirea infrastructurii energetice. Strategia pentru sectorul transporturilor se axeaza asupra reabilitarii drumurilor în calitate de factor important în facilitarea comertului international si a serviciilor de transport. Strategia de alimentare cu apa si salubritate este menita sa sporeasca accesul la apa potabila si sa amelioreze calitatea serviciilor de alimentare cu apa si salubritate. Va fi necesar de determinat în continuare prioritatile pentru a atrage resurse suplimentare cu scopul satisfacerii

necesitatilor investitionale mari din sector. Strategia pentru sectorul telecomunicatiilor va încerca sa îmbunătăteasca calitatea si accesul consumatorilor la serviciile de telecomunicatii si sa liberalizeze piata telecomunicatiilor. În final, guvernarea va fi întarita prin intermediul reformelor în administratia publica, serviciul public si sistemul de drept, precum si prin implementarea unei strategii eficiente de lupta cu coruptia.

**9. Al doilea element fundamental al strategiei are drept scop fortificarea dezvoltarii resurselor umane prin intermediul îmbunatatirii serviciilor în sectorul educational si de ocrotire a sanatatii.** Strategia pentru sectorul educational prezinta o analiza adecvata, o directie strategica corespunzatoare si actiuni pe termen mediu bine definite. Prioritatile ample din sectorul educational sunt: majorarea sumei fondurilor pentru învățământul general, sustinerea disponibilitatii sporite a transportului spre scoli pentru localitatile rurale, perfectionarea sistemului de granturi scolare pentru a fi directionat spre cei saraci, rationalizarea rețelei de institutii scolare si reexaminarea sprijinului pentru copiii cu necesitati speciale. Strategia pentru domeniul sanatatii are drept scop îmbunatatirea accesului celor saraci la servicii medicale prin instituirea asigurarilor medicale obligatorii, precum si prin restructurarea si consolidarea continua a infrastructurii medicale.

**10. Al treilea element fundamental al strategiei subliniaza necesitatea fortificarii protectiei si incluziunii sociale.** Îmbunatatirile în cadrul asigurarilor sociale depind de continuarea reformei sistemului de pensii. Cu toate acestea, lipsesc un plan adecvat de implementare si elemente esentiale ale administrarii asigurarilor sociale. Strategia de asistenta sociala se axeaza asupra îmbunatatirii directionarii beneficiilor banesti si asupra transferului asistentei institutionale de la servicii de asistenta rezidentiale la cele comunitare. Politicile de plasare în câmpul muncii si cele asociate pietei muncii au drept scop sporirea numarului de locuri create si flexibilitatea pietei muncii prin îmbunatatiri în mediul investitional si prin reducerea poverii impuse de regulamente.

#### **D. Corespunderea cu CCTM**

**11. Procesul sincronizarii dintre SCERS si CCTM a demarat.** Desi acestea sunt realizate separat de catre Ministerul Finantelor si Ministerul Economiei, ambele ministere au avut o colaborare strânsa cu scopul coordonarii secventierii si implementarii masurilor în materie de politici. CCTM trebuie sa ajute la corelarea resurselor disponibile si a cheltuielilor publice cu politicile si prioritatile guvernamentale articulate în SCERS. Strategiile sectoriale din CCTM se limiteaza la educatie, sanatare si protectie sociala, alocatiile bugetare de la baza reflectând prioritatile identificate în SCERS. CCTM initial presupune un default la achitarea platilor planificate de deservire a datoriei catre creditorii bilaterali, dar de la mijlocul anului 2004 Guvernul a reluat achitarea platilor dobânzii catre acesti creditori.

### **III. Calea pe viitor: consolidarea SCERS si abordarea riscurilor asociate implementarii**

**12. Analizând perspectivele pe viitor, personalul ambelor institutii a identificat prioritatile pentru consolidarea SCERS si abordarea riscurilor asociate implementarii.** Acestea includ revizuirea CCTM, îmbunatatirea procesului de stabilire a prioritatilor, întarirea sentimentului de apartenenta vizavi de strategie, precum si procesul participativ la implementare, ameliorarea analizei si monitorizarii saraciei, precum si abordarea vulnerabilitatilor externe si solutionarea constrângerilor interne legate de capacitate.

**13. Cadrul macroeconomic.** Credibilitatea cadrului macroeconomic ce sta la baza CCTM este slabita de prognozari optimiste ale veniturilor, majorari estimate ale cheltuielilor publice depasind cresterea resurselor disponibile, continuarea default-ului la achitarea platilor de amortizare catre unii creditori bilaterali (în absenta unor acorduri noi de reesalonare) si un volum mare de finantare neidentificata. Estimările optimiste de venituri pe termen mediu ale autoritatilor reflecta asteptarea acestora pentru un efect pozitiv puternic de la reducerile planificate în impozitul pe venit. Dependenta sporita de colectarea TVA la importuri atrage, de asemenea, riscuri în cazul în care cresterea intrarilor valutare din tara provenite din activitatea moldovenilor peste hotare, care finanteaza cea mai mare parte a importurilor, se va reduce. Pentru a diminua riscurile eroziunii veniturilor, va fi important ca autoritatile sa elaboreze planuri de venituri posibile si o strategie cuprinzatoare pentru a întari administrarea impozitelor conform discutiilor purtate cu misiunile de asistenta tehnica ale FMI. Eforturi speciale vor fi necesare în vederea îmbunatatirii administrarii TVA. În ce priveste partea cheltuielilor, statul de plata al bugetului de stat se preconizeaza sa se majoreze cu peste 30% în perioada anilor 2005-06, implicând o crestere a salariilor reale ce ar depasi cresterea reala a PIB. Planurile mari de extindere a cheltuielilor publice ar trebui sa corespunda mai mult resurselor disponibile pentru a plasa finantele publice pe o baza sustenabila si sa permita politicilor fiscale sa detina un rol activ în sustinerea stabilitatii macroeconomice. Strategia privind datoriile externe preconizeaza ca orice arierate straine ramase vor fi consolidate si reesalonate în contextul unui program sustinut de Fond. Desi autoritatile au înregistrat un progres bun în reesalonarea unor datorii comerciale si bilaterale, succesul strategiei în cauza depinde în mare parte de dorinta acestora de a accelera reformele structurale, precum si de eforturile acestora de îndeplinire a obligatiunilor curente de deservire a datoriei. Aceasta ar ajuta la reluarea sprijinului financiar din partea donatorilor si institutiilor financiare internationale si la diminuarea poverii de datorii a Moldovei. În final, volumul mare de finantare neidentificata indica un grad sporit de incertitudine privind cheltuielile preconizate în cadrul SCERS. Doar circa o treime din resursele necesare pentru anii 2004-06 a fost inclusa în CCTM, ceea ce deja reprezinta o cifra optimista în raport cu finantarea disponibila pentru strategie. În aceasta situatie, va fi necesara stabilirea prioritatilor în raport cu cheltuielile pentru a asigura sustenabilitatea datoriilor, chiar si în cazul disponibilitatii finantarii externe.

**14.** Revizuind CCTM, autoritatile sunt încurajate sa realizeze prognozari realiste ale veniturilor si sa adopte planuri de cheltuieli sustenabile. În particular, estimările

veniturilor fiscale urmeaza a fi analizate în continuare în lumina reducerilor planificate ale ratelor impozitelor pe venitul persoanelor fizice si profitul întreprinderilor. Riscurile pe care aceste reduceri le prezinta mobilizarii veniturilor trebuie analizate mai amanuntit. În ce priveste partea cheltuielilor, autoritatile sunt încurajate sa urmeze politici mai prudente de remunerare în sectorul public, în cadrul carora majorarile statului de salarii sa fie strâns legate de inflatia si cresterea reala a PIB estimate. O majorare rapida în statul de plata al Guvernului va reduce inevitabil resursele disponibile pentru implementarea SCERS. De asemenea, autoritatile trebuie sa elaboreze estimari realiste ale costurilor programelor de cheltuieli, cel puțin în domeniile principale. Revizuirea urmeaza a fi efectuată în contextul urmatorului CCTM pentru anii 2006-08 (planificat la începutul anului 2005) si trebuie reflectată în primul raport anual privind progresul obtinut vizavi de SCERS.

**15. Stabilirea priorităților.** Revizuirile sugerate ale CCTM vor impune reguli bugetare stricte si vor ajuta la îmbunatatirea stabilirii priorităților în cadrul programelor. De asemenea, personalul ambelor institutii denota ca SCERS nu a luat în vizor o analiza expost a impactului produs de reformele structurale din trecut. Aceasta analiza ar fi putut ajuta la însusirea unor lectii din eforturile întreprinse în cadrul reformelor din trecut si, prin urmare, la îmbunatatirea stabilirii priorităților. În acest context, desi analiza perspectivelor de crestere economica pentru Moldova este adecvata, aceasta ar putea fi sporita prin întarirea analizei surselor de crestere si a impactelor asupra saraciei si distributiei. Aceasta ar permite Guvernului sa se axeze asupra unor strategii de crestere orientate spre cei saraci. Spre exemplu, în sectorul sanatatii ar trebui efectuată o analiza a impactului asigurărilor medicale si rationalizării sectorului spitalicesc asupra saraciei si inegalitatilor. În cazul în care se va dovedi a fi orientată spre cei saraci, sectorul sanatatii ar putea beneficia de resurse suplimentare pentru a asigura accesul la un pachet garantat de servicii medicale universale.

**16. Apartenenta.** Personalul ambelor institutii este îngrijorat ca contradictiile dintre politicile SCERS si actiunile curente ale Guvernului pun la îndoiala sentimentul de apartenenta al Guvernului în raport cu SCERS, în special dat fiind ca strategia reprezinta o deviere radicala de la programul de renastere economica al Guvernului din 2001. Spre deosebire de directiile politicilor articulate în SCERS, Guvernul a continuat sa intervina excesiv în activitatea sectorului privat. Câteva exemple ilustreaza aceste contradictii:

?? Desi SCERS subliniaza rolul sectorului privat drept forta motrice orientată spre economia de piata, actiunile Guvernului au fost directionate spre reintroducerea si extinderea monopolurilor de stat si sporirea protectiei comerciale efective a sectoarelor selectate prin restrictii formale si neformale.

?? Desi SCERS promite sa adere la Memorandumul de înțelegere în agricultura<sup>1</sup>, Guvernul a încercat sa revada codul funciar pentru a permite o abordare nebazată

---

<sup>1</sup> Memorandumul confirma angajamentul Guvernului de a implementa politici agricole si a sustine institutiile agricole menite sa dezvolte o economie rurala bazată pe principii ale unei economii de piata. Acesta serveste drept baza pentru colaborarea AID/Moldova în crearea unui mediu efectiv de post-privatizare în sectorul agricol.

pe principiile de piata pentru consolidarea pamântului si gospodariilor agricole si directioneaza subventiile agricole preponderent catre cooperativele agricole. Personalul ambelor institutii este de parere ca structura fragmentata a proprietatii funciare necesita a fi solutionata prin abordari bazate pe principii ale economiei de piata, ce nu discrimineaza în raport cu diferite forme ale structurii juridice. Masuri transparente de consolidare trebuie promovate pentru încurajarea restructurarii gospodariilor agricole, asigurarea tratamentului egal al tuturor formelor de afaceri si protectia investitiilor. Mai mult ca atât, intentia Guvernului de a directiona subventiile agricole preponderent catre cooperativele de productie este discriminatorie în raport cu alte forme de proprietate agricola.

?? În ce priveste reforma pensiilor, SCERS mentioneaza ca mecanismul de indexare introdus în 2003 va continua sa fie implementat. Personalul ambelor institutii denota ca, desi prevederea legala pentru mecanismul de indexare a fost acceptabila si pensiile au fost indexate la salariile medii si inflatia preturilor din 2004, dupa cum s-a legiferat, majorarea ad-hoc a pensiilor din noiembrie 2004 pericliteaza sustenabilitatea pe termen mediu si succesul reformei pensiilor.

?? SCERS își asuma angajamentul pentru finalizarea privatizarii întreprinderilor strategice în energetica, telecomunicatii si vinificatie, precum si pentru accelerarea programului de privatizare. În realitate, progresul în privatizarea întreprinderilor strategice a fost lent si un numar de întreprinderi si proprietati de stat au fost înlaturate din programul de privatizare.

17. Sentimentul de apartenenta al Guvernului poate fi demonstrat printr-o modalitate mai credibila, daca actiunile sale ar corespunde politicilor articulate în SCERS. În acest context, autoritatile trebuie sa demonstreze o experienta de implementare buna, atât prin inversarea actiunilor inconsecvente cu SCERS, cât si prin implementarea eficienta a reformelor structurale expuse.

18. **Analiza saraciei si monitorizarea programului.** Autoritatile sunt încurajate sa întareasca analiza saraciei prin includerea analizei sensibilitatii si prin selectarea si aprobarea oficiala a metodologiei de evaluare a saraciei. Personalul ambelor institutii denota lipsa unei analize a sensibilitatii (spre exemplu, riscurile relative ale saraciei pentru copii fata de adulti) si a implicatiilor acesteia asupra politicilor sociale. Mai mult ca atât, adoptarea unei metodologii unice pentru evaluarea saraciei va ajuta la monitorizarea progresului obtinut în reducerea saraciei.

19. Indicatorii de monitorizare trebuie sa se axeze asupra actiunilor prioritare si trebuie sa fie legati de rezultate. Autoritatile au depus eforturi bune pentru a determina indicatori de monitorizare adecvati în corespundere cu ODM. Cu toate acestea, unii indicatori sunt prea generali si nu ajuta neaparat la masurarea impactului produs de actiunile din matricea cu politici a SCERS. Personalul ambelor institutii înțelege ca indicatorii alesi au fost determinati în mare parte de disponibilitatea datelor statistice. Atentie urmeaza a fi acordata îmbunatatirii datelor statistice pentru a monitoriza impactul asupra celor saraci sub aspect de politici în sanatate, educatie si asistenta sociala. De asemenea, jaloane au

fost fixate doar pentru câțiva indicatori, restul fiind utilizați pentru a arăta datele de bază. Jaloanele bine-definite și o îmbunătățire generală a transparenței fiscale vor fi importante pentru a oferi indicații mandatarilor și altor părți interesate în înțelegerea faptului dacă SCERS realizează rezultatele scontate. Pe termen mediu, modernizarea planificată a sistemului trezorerial îi va permite Guvernului să traseze mai eficient programe de cheltuieli pentru reducerea sărăciei.

**20. Participarea la implementare.** Componenta Consiliului pentru participare ar trebui extinsă, sistemul de monitorizare ar trebui instituționalizat și mecanismele de participare ar trebui identificate. Consiliul pentru participare trebuie extins pentru a permite o participare mai amplă a societății civile în monitorizarea implementării SCERS. Deși nu se menționează explicit în document, Guvernul a creat o Unitate pentru implementarea și monitorizarea SCERS (UIMS), care combină Departamentul Macroeconomie și Programe pentru Dezvoltare și Unitatea de monitorizare a sărăciei și politicii de la Ministerul Economiei. Se preconizează ca UIMS să dețină un rol major în supravegherea implementării strategiei, monitorizarea sărăciei și impactului politicilor, asigurarea diseminării informației relevante celorlalte părți interesate și facilitarea participării acestora în monitorizare și evaluare. Unități de monitorizare vor fi create în fiecare minister de resort pentru a urmări implementarea planurilor de acțiuni sectoriale și a analiza impactul politicilor specifice în cadrul fiecărui sector. Va fi necesar un sprijin tehnic important pentru a întări capacitățile structurilor guvernamentale implicate în monitorizarea și evaluarea SCERS. În final, personalul ambelor instituții sugerează ca un proces participativ eficient trebuie să includă mecanisme de monitorizare ce angajează societatea civilă și cetățenii într-un proces care oferă comentarii, sugestii și o evaluare a implementării SCERS, astfel amplificând dialogul între societatea civilă și autorități.

**21. Vulnerabilitatea față de factorii externi.** În următorii ani situația balanței de plăți va continua să depindă esențial de influxul intrărilor valutare din țara provenite din activitatea moldovenilor peste hotare, în condițiile în care finanțarea externă nouă se preconizează a fi relativ redusă. O reducere în influxul intrărilor valutare va afecta negativ creșterea economică care, la rândul său, va limita resursele pentru implementarea strategiei de atenuare a sărăciei. Mai mult ca atât, exporturile Moldovei ar putea fi reduse de declinul prețurilor mondiale la petrol, ce ar putea constrânge creșterea economică în Rusia, un partener comercial cheie. Deși Moldova deține puțin control vizavi de aceste vulnerabilități pe termen scurt, implementarea eficientă a reformelor structurale și amplificarea bazei economice, după cum se preconizează în SCERS, va reduce în timp impactul factorilor externi și va ajuta la reluarea asistenței externe suplimentare.

**22. Capacitatea internă.** Capacitatea instituțională limitată, lipsa experienței agențiilor guvernamentale și vulnerabilitățile datelor statistice și administrative prezintă un risc suplimentar pentru implementarea cu succes a SCERS. Întârzierea finalizării SCERS reflectă clar aceste vulnerabilități. Strategia propusă, care necesită implementarea unor măsuri ample în materie de politici și monitorizarea participativă pe parcursul următorilor ani este, prin urmare, ambicioasă. Implementarea SCERS va fi accelerată de coordonarea eficientă a asistenței tehnice din partea donatorilor.

23. **Raportul anual cu privire la progresul obținut.** Personalul ambelor institutii încurajeaza autoritatile sa încorporeze analiza anuala a SCERS în procesul bugetar existent. Spre exemplu, raportul privind executarea bugetului anual pregatit de Ministerul Finantelor si prezentat Parlamentului ar putea fi însoțit de un raport privind progresul obținut la implementarea SCERS si ar putea sublinia modul în care politicile bugetare reflecta prioritatile din SCERS.

#### **IV. Concluzii si probleme propuse pentru discutie**

24. În ansamblu, personalul Bancii Mondiale si al FMI este de parerea ca strategia de atenuare a saraciei expusa în SCERS este cuprinzatoare si contine actiuni esentiale în materie de politici care, în timp, ar putea ajuta la obtinerea cresterii economice si reducerea saraciei. În particular, SCERS detine un merit considerabil în analiza sa a realizarilor economice recente si a tendintelor saraciei, recunoasterea tendintelor curente nesustenabile ale cresterii economice, necesitatea îmbunatatirii mediului de afaceri si fortificarii guvernarii. De asemenea, strategia aduce în corespundere programele prioritare propuse cu CCTM si se bazeaza pe consultari vaste cu un numar mare de parti interesate.

25. Cu toate acestea, personalul a identificat câteva domenii prioritare în vederea transpunerii SCERS într-un cadru de politici efectiv si credibil pentru reducerea saraciei. Acestea includ: corespunderea mai strânsa a planurilor de cheltuieli cu estimari realiste ale veniturilor fiscale si identificarea tuturor surselor de finanțare necesare pentru implementarea acestora; îmbunatatirea stabilirii prioritatilor; întarirea sentimentului de apartenenta în raport cu strategia; ameliorarea analizei si monitorizarii saraciei; întarirea procesului participativ la implementare; si abordarea vulnerabilitatilor externe si a constrângerilor interne asociate capacitatii.

26. Angajatii au mai identificat câteva domenii esentiale în cadrul carora politicile curente contravin SCERS, punând la îndoiala credibilitatea strategiei. În special, personalul ambelor institutii este îngrijorat de încetinirea observata în implementarea reformelor structurale (inclusiv a privatizarii), interventia sporita a statului în activitatea economica si planurile nesustenabile de gestionare a datoriei externe si fiscale pe termen mediu. Aceste inconsecvente limiteaza domeniul de actiune pentru asistenta oferita de Banca si Fond în conditii preferentiale.

27. Sunt directorii executivi de acord cu domeniile identificate de personalul ambelor institutii (a) ca prioritati pentru fortificarea SCERS si (b) în cadrul carora actiunile autoritatilor sunt necesare pentru facilitarea asistentei oferite de Banca si Fond în conditii preferentiale?