

Raportul

de evaluare a Cadrului bugetar pe termen mediu (2017-2019)

Introducere

1. Prezentul Raport conține o evaluare a aspectelor organizatorice, procedurale și metodologice ale procesului de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu (în continuare – CBTM) pentru anii 2017-2019.
2. Raportul este elaborat în conformitate cu Calendarul intern de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru elaborarea CBTM, aprobat prin Ordinul MF nr.10 din 13.01.2017, și are drept scop perfecționarea continuă a procesului de planificare strategică a bugetului.
3. Spre deosebire de anii precedenți, Raportul în cauză este elaborat cu contribuția mai multor participanți la proces. Astfel, în luna decembrie 2016 MF a elaborat un chestionar de evaluare, scopul căruia a fost de a obține opinia unui cerc mai larg de participanți la procesul CBTM asupra modului de organizare a procesului propriu-zis, precum și de a oferi posibilitate persoanelor chestionate de a identifica părțile forte și părțile slabe ale CBTM și a înainta recomandări sau propuneri de îmbunătățire în continuare a procesului CBTM. Chestionarul a fost propus spre completare la 24 autorități publice centrale (ministere și agenții, BNM, CNAS și CNAM), alte instituții interesate și partenerilor sociali (Centrul Analitic Independent “Expert-Grup”, Patronatul și Sindicatele).
E de menționat, că majoritatea autorităților publice chestionate au manifestat interes și au avut o atitudine serioasă față de completarea chestionarului. Cu toate acestea, dacă la capitolul evaluare majoritatea persoanelor chestionate au răspuns, apoi la întrebările care solicitau propuneri sau recomandări de perfecționare, răspunsurile au fost insuficiente.
4. Astfel, raportul conține principalele concluzii în urma generalizării chestionarelor și scoate în evidență principalele problemele și provocări, precum și unele propuneri de îmbunătățire a procesului CBTM pentru ciclul bugetar următor.

Calendarul de elaborare a CBTM

5. Majoritatea participanților la procesul de evaluare au menționat că pe parcursul ultimilor doi ani Ministerul Finanțelor *s-a confruntat cu dificultăți serioase în ce privește respectarea graficului aprobat pentru pregătirea CBTM, motivele principale fiind:*
 - *Adoptarea tardivă a Legii bugetului de stat pe anul 2016.* Procesul de elaborare a CBTM (2017-2019) a demarat cu întârziere, ca urmare a definitivării și adoptării tardive a Legii bugetului de stat pe anul 2016 (Legea bugetului de stat pe anul 2016 a fost adoptată de către Parlament la data 01.07.2016) și din cauza unor impedimente ce n-au depins de Ministerul Finanțelor. Dat fiind că indicatorii bugetului de stat pe anul 2016 servesc drept bază pentru estimările pe anii 2017-2019, adoptarea cu întârziere a bugetului de stat a influențat negativ respectarea întregului calendar bugetar.

➤ *Necesitatea coordonării politicilor economice și financiare, parametrilor macroeconomici și macro-bugetari cu partenerii de dezvoltare, în special cu Fondul Monetar Internațional (FMI).* După aprobarea în luna mai a prognozei indicatorilor macroeconomici de către Grupul Coordonator, în baza acestuia a fost estimat cadrul de resurse și elaborate limitele de cheltuieli pe sectoare. În contextul încheierii unui nou program cu FMI, ulterior a apărut necesitatea de a revizui prognoza indicatorilor macroeconomici și macro-bugetari, precum și a politicilor fiscale de comun cu misiunea FMI, care a avut loc în perioada 5-15 iulie 2016. Aceasta a tergeversat tot procesul de elaborare a CBTM.

6. *Întârzierile legate de elaborarea și aprobarea CBTM au denaturat menirea documentului CBTM și au redus considerabil din utilitatea acestui document, scopul primordial al căruia fiind să servească drept bază pentru elaborarea ulterioară a proiectului de buget anual.*
7. *Nerespectarea calendarului de elaborare a CBTM a afectat și calitatea discuțiilor și consultărilor asupra diferitor elemente ale CBTM, acestea nefiind bine țintite și argumentate.*
8. *De asemenea, se constată deficiențe în procesul de luare a deciziilor cu privire la prioritățile de politici și limitele de cheltuieli.* Lipsa unor obiective clare de politici agreeate la nivel de Guvern la începutul procesului CBTM a făcut ca activitățile să se desfășoare haotic și repetitiv fără o ghidare efectivă din partea factorilor decizionali.

Propuneri/recomandări

9. Obiectivul principal pentru ciclul bugetar următor este consolidarea rolului CBTM ca instrument de planificare strategică a bugetului, menit să asigure legătura dintre prioritățile de politici și alocarea resurselor bugetare într-o perspectivă pe termen mediu, precum și asigurarea consistenței cu legile bugetare anuale. CBTM trebuie să servească cu adevărat drept bază pentru pregătirea ulterioară a bugetului anual.

10. În scopul îmbunătățirii procesului decizional și încadrării în graficul stabilit de elaborare și aprobare a CBTM, se propune discutarea la Guvern a direcțiilor principale cu privire la politica fiscală și prioritățile de cheltuieli pe termen mediu la o etapă cât mai timpurie sau chiar la începutul procesului CBTM. Pentru aceasta se propune următoarele:

- i. *Organizarea*, la o etapă inițială a procesului CBTM, a unei discuții la nivel de Guvern (ședință, masă rotundă), în cadrul căreia să se discute și să fie agreeate obiectivele privind principalele modificări de politică bugetar-fiscală (politica fiscală, asigurările medicale și sociale, datoria de stat, salarizarea, investițiile, etc.), astfel încât acestea, să ghideze Grupul Coordonator și Ministerul Finanțelor în procesul de pregătire a CBTM următor.
- ii. *Atenționarea factorilor* de decizie de la Guvern asupra rolului CBTM în ciclul bugetar și necesitatea aprobării acestuia până la demararea procesului de elaborare a bugetului pe anul următor.
- iii. *Informarea periodică a Guvernului* despre problemele discutate și deciziile luate în cadrul ședințelor Grupului coordonator CBTM (transmiterea proceselor-verbale la Guvern). Concomitent, problemele sau divergențele apărute trebuie discutate la nivel de Guvern, iar deciziile luate să fie ferme.

Activitatea grupurilor de lucru

11. În pofida faptului, că majoritatea celor chestionați au răspuns că au fost formate grupurile de lucru pentru elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli care s-au și întrunit în câte 2-3 ședințe, activitatea acestora poate fi considerată nesatisfăcătoare. Majoritatea autorităților au creat aceste grupuri formal, care practic nu au activat. În unele cazuri nici cei din cadrul autorităților publice de specialitate care au creat aceste grupuri nu cunosc existența și componența acestora. În rezultat proiectele strategiilor sectoriale prezentate nu au reflectat acordul comun al grupurilor sectoriale de lucru, ci mai mult produsul activității ministerelor de ramură.
12. De asemenea, și activitatea grupurilor tehnice de lucru pentru elaborarea CBTM 2017-2019 poate fi considerată ca una insuficientă. *Grupul de lucru responsabil de politica cheltuielilor capitale și dezvoltării regionale și Grupul de lucru responsabil de politicile și prioritățile cheltuielilor* nu s-au întrunit nici odată. *Grupul de lucru responsabil de politica remunerării și angajărilor în sectorul bugetar* s-a întrunit într-o ședință, iar *Grupul de lucru responsabil de cadrul macroeconomic, politica fiscală și cadrul resurselor* s-a întrunit în special pe aspectele ce țin de obiectivele politicii fiscale, cadrul de resurse fiind prezentat doar în varianta preliminară. Lasă de dorit și protocolarea rezultatelor ședințelor grupurilor. La solicitarea de a anexa copiile proceselor verbale ale ședințelor grupurilor de lucru, numai câteva autorități au remis aceste copii (majoritatea respondenților au ignorat acest punct din chestionar probabil din cauza lipsei acestora).
13. Activitatea grupurilor de lucru în general se rezumă la faptul, că sînt înaintate propuneri de politici noi și solicitate alocații de majorare, fără determinarea a careva priorități și, respectiv, propunînd majorări a limitelor sectoriale de cheltuieli, fără identificarea măsurilor de eficientizare a subprogramelor existente de cheltuieli, în scopul redistribuirii economiilor formate pe alte subprograme.
14. Activitatea insuficientă a grupurilor de lucru este urmare a atitudinii neadecvate a conducătorilor grupurilor de lucru față de rolul și importanța acestor grupuri. Scopul primordial al grupurilor de lucru instituite în procesul CBTM este de a facilita conlucrarea și consultarea analizelor și a priorităților de cheltuieli cu diferiți participanți la proces și a-i conferi procesului bugetar un caracter participativ și transparent.

Propuneri/recomandări

- Conștientizarea rolului Grupurilor de lucru și sporirea responsabilității autorităților publice responsabile pentru instituirea și conducerea grupurilor de lucru corespunzătoare și îmbunătățirea activității grupurilor de lucru;
- *Convocarea regulată a grupurilor de lucru și audierea periodică* în cadrul ședințelor Grupului Coordonator CBTM a activității grupurilor de lucru;
- *Implicarea mai activă a reprezentanților direcțiilor finanțelor de ramură a MF* în activitatea grupurilor sectoriale de lucru și monitorizarea activităților aferente strategiilor sectoriale de cheltuieli.

Cadrul macro-fiscal

15. Cadrul macro-fiscal, fiind unul din elementele de bază ale CBTM, poartă un caracter integru și cuprinzător. Principalii factori care stau la baza estimării cadrului macro-bugetar sînt prognoza indicatorilor macroeconomici și impactul măsurilor politicii fiscale pe termen mediu.
16. Deși cadrul metodologic și calendarul bugetar prevede elaborarea prognozelor macroeconomice de două ori pe an (prognoza preliminară – în februarie (baza pentru CBTM) și prognoza ajustată – în iulie (ca bază pentru proiectul bugetului), în realitate acești termeni sînt sistematic afectați de necesitatea consultării prognozelor elaborate de Ministerul Economiei cu FMI. (*Chiar dacă prognoza indicatorilor macroeconomici pentru CBTM 2017-2019 a fost prezentată de către ME în aprilie 2016, fiind apoi aprobată de Grupul Coordonator în luna mai ca bază pentru elaborarea CBTM, în realitate bază a servit prognoza din iulie, prezentată după agrearea ei de FMI.*) Aceste consultări asupra prognozelor au tergiversat tot procesul de elaborare a CBTM.
17. Calitatea prognozelor macroeconomice este și ea un factor care a influențat estimarea cadrului de venituri. Discrepanța semnificativă între prognozele principalelor indicatori macroeconomici implica reestimarea părții de resurse a bugetului și, respectiv, afectează procesul de alocare a resurselor. Asigurarea unor prognoze macroeconomice și macro-bugetare calitative presupune existența resurselor umane adecvate, atât din punct de vedere numeric, și mai ales din punct de vedere calitativ. Din acest punct de vedere autoritățile implicate în elaborarea prognozelor, urmează să consolideze capacitățile sale instituționale, totodată implicînd tot mai mult instituțiile specializate în domeniu (INCE, Expert Grup, IDIS Viitorul, etc.).
18. Politica fiscală a fost discutată pe larg cu mediul de afaceri, cu sindicatele, societatea civilă pe parcursul etapei de elaborare a CBTM, însă a purtat un caracter de scurtă durată, impactul pentru termen mediu fiind estimat doar pentru câteva măsuri prevăzute deja în lege (indexarea la rata inflației). Stabilirea obiectivelor politicii fiscale pe termen mediu necesită o mai bună cuantificare a impactului măsurilor prevăzute de aceste obiective pentru această perioadă. Aprobarea Legii pentru modificarea și completarea unor acte legislative, ce rezultă din politica bugetar-fiscală și vamală urmează să aibă loc pînă la elaborarea proiectului bugetului, deoarece orice modificări, parvenite în procesul aprobării acesteia, au impact asupra indicatorilor proiectului bugetului, și fac dificil reflectarea impactului acestora în buget, dacă aceste procese se desfășoară concomitent.
19. Veriga slabă între CBTM și elaborarea proiectului Legii bugetului de stat este faptul că acestea nu au la bază aceleași prognoze macroeconomice (sînt diferențiate ca perioadă de referință și ca valori), astfel, încît documentul CBTM își pierde din rolul său esențial în procesul bugetar: care trebuie să confere stabilitate, predictibilitate și continuitate a politicilor în perspectiva de 3 ani.
20. Drept urmare, avînd din start ca punct de plecare estimări diferențiate privind indicatorii macroeconomici, ulterior etapei elaborării cadrului de resurse ale bugetului de stat și a limitelor de cheltuieli sectoriale în contextul CBTM, Ministerul Finanțelor este nevoit de a revizui relațiile dintre bugetul de stat și bugetele UAT, respectiv, recalcula volumul transferurilor cu destinație specială către bugetele locale (ca exemplu: la educație - care au ca și factor agregat al costului mediu per elev/instituție indicele prețului de consum, la datoria UAT – cursul de schimb valutar ș.a.).

21. Revizuirea permanentă a indicatorilor macroeconomici și a politicilor, în special ce țin de cheltuielile de personal, a condus deseori la actualizarea limitelor de cheltuieli fapt ce a generat introducerea modificărilor în aplicațiile CBTM din sistemul informațional (pe factori și categorii economice), ceea ce implică resurse de timp și umane.

Propuneri/recomandări

- Consolidarea capacităților instituționale de prognozare macroeconomică și a resurselor bugetului, precum și de evaluare și formulare de politici macroeconomice;
- Colaborarea mai bună a instituțiilor implicate în procesul de prognozare macroeconomică, inclusiv și cu partenerii de dezvoltare și organizațiile specializate, pentru a asigura o calitate mai bună a prognozelor.
- Instituirea unui mecanism de consultare (coordonare) la distanță a prognozei macroeconomice și a obiectivelor (țintelor) macrofiscale cu FMI, inclusiv prin e-mail, ședințe video, prin intermediul reprezentanței FMI în Moldova, etc., în vederea respectării calendarului de elaborare a CBTM. Pentru procesul CBTM 2018-2020 prognoza indicatorilor macroeconomici se recomandă a fi coordonată cu reprezentanții FMI în cadrul vizitei de monitorizare din luna februarie 2017.
- Monitorizarea schimbărilor în prognoza macro-fiscală pe parcursul anului și analiza factorilor ce le-au influențat, impactul așteptat asupra acestei schimbări.
- Utilizarea modelului de prognoză macro-fiscală pentru efectuarea și analiza mai multor scenarii de alternativă a cadrului macro-fiscal.

Analiza sectorială și strategiile sectoriale de cheltuieli

22. În anul curent practica de elaborare a strategiilor sectoriale de cheltuieli a fost extinsă asupra sectorului tehnologiei informaționale. Astfel, aria de cuprindere cu analiză și planificare strategică a bugetelor sectoriale cuprinde _____ sectoare, în care se gestionează circa 89 la sută din totalul cheltuielilor publice.
23. Un aspect care necesită a fi îmbunătățit în următorul ciclu bugetar *este responsabilitatea APC de specialitate pentru elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli*. În conformitate cu prevederile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181. din 25 iulie 2014 și a Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, strategiile sectoriale de cheltuieli nu mai sunt parte componentă a documentului CBTM, iar responsabilitatea pentru elaborarea, aprobarea, publicarea și raportarea strategiilor sectoriale de cheltuieli revine pe deplin autorităților publice de specialitate, ca fiind responsabile de politica în sectoare. Până la adoptarea legii menționate, strategiile sectoriale de cheltuieli făceau parte din documentul CBTM (anexe) și se prezentau la Guvern împreună cu Documentul CBTM. După adoptarea legii în cauză, documentul CBTM cuprinde sumarul priorităților de politici sectoriale și impactul financiar al acestora asupra bugetului public național, iar autoritățile publice sunt obligate să elaboreze strategiile sectoriale de cheltuieli în corespundere cu limitele stabilite și după coordonarea cu Ministerul Finanțelor să le aprobe și să le publice pe paginile web. Analizând situația

- din anul 2016 se constată că majoritatea strategiilor sectoriale de cheltuieli au fost elaborate și publicate abia la sfîrșitul lunii decembrie (după aprobarea bugetului pe anul 2017), și atunci la insistența MF. Acest lucru a fost sesizat și de Centrul Analitic Independent „Expert Grup” în studiul „Transparența bugetară în instituțiile și autoritățile publice centrale”(noiembrie 2016) . Astfel, strategiile sectoriale de cheltuieli elaborate și aprobate cu întârziere nu și-au îndeplinit funcția de a îndruma autoritățile publice în procesul de formulare a propunerilor detaliate de buget.
24. O alta problemă menționată în chestionar este conlucrarea între autoritățile care gestionează sectorul și conștientizarea/și asumarea responsabilităților ministerelor lider pentru sectoarele gestionate. Autoritățile publice de specialitate, cu toate că legal sunt autorizate de elaborarea politicilor sectoriale, în realitate însă nu activează în calitate de lider în sector și nu poartă responsabilitatea de întreg sectorul. În mare parte, proiectele de strategii sunt prezentate doar cu politici și cheltuieli aferente instituțiilor din subordinea nemijlocită a autorității publice centrale de specialitate, fără a reflecta situația din întreg sectorul patronat. Totodată, limitele sectoriale de cheltuieli continuă a fi dezagregate de către MF, cu toate că potrivit noii metodologii această funcție revine ministerului lider.
25. În particular, Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei și Ministerul Sănătății cu toate că, conform actelor legislative sunt autoritățile administrației publice centrale responsabile de elaborarea și promovarea politicilor în sectoarele protecției sociale și ocrotirii sănătății și respectiv, au calitatea de lider în acest sector, strategiile sectoriale de cheltuieli sunt elaborate fără cheltuielile prevăzute organelor de forță. În urma mai multor discuții pe subiectul dat, organele de forță mențin poziția că cheltuielile date urmează să fie păstrate în ramurile respective.
26. Această situație contravine conceptului de „strategie sectorială de cheltuieli” și este determinată de:
- ✓ *gestionarea fragmentată a bugetelor sectoriale*. De exemplu: în sectorul “Educația” activează instituții în subordinea Ministerului Educației, Ministerului Sănătății, Ministerului Agriculturii, etc; în sectorul „Protecția socială” sint cuprinse instituții din subordinea Ministerului Muncii Protecției Sociale și Familiei, Ministerului Apărării și Ministerului Afacerilor Interne, etc.). Astfel, ministerele de ramură nu dispun și nu analizează toată informația la nivel de sector, inclusiv cea de la bugetele locale.
 - ✓ *pasivitatea și nedorința autorităților publice de specialitate de a-și asuma rolul de minister lider* este determinată și de insuficiența capacităților pentru repartizarea limitelor de cheltuieli pe bugete și autorități și calcularea transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat către bugetele locale.
27. La etapa elaborării proiectelor strategiilor sectoriale de cheltuieli, *se acordă o atenție sporită aspectului financiar al acestora, pe cînd partea ce ține de politici este considerată ca secundară*. Acțiunile prioritare de politică se stabilesc fără a se face referire la interacțiunea acestora cu alte programe guvernamentale, documente de politici sectoriale neasigurînd continuitatea și consecvența măsurilor de politică.
28. La elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli ministerele de ramură au întreprins puține eforturi de identificare a măsurilor de eficientizare a programelor existente de cheltuieli și continuă să aibă o viziune limitată în procesul de planificare a bugetului. De asemenea, insuficientă atenție se acordă monitorizării și analizei implementării strategiilor sectoriale

de cheltuieli din anul precedent, ceea ce îngreuiază într-o oarecare măsură actualizarea strategiilor sectoriale de cheltuieli pentru perioada următoare.

29. Capacitatea de planificare pe termen mediu la nivelul ministerelor de ramură. Instituirea Direcțiilor de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor în cadrul ministerelor urma să îmbunătățească capacitățile ministerelor de ramură în ce privește analiza și planificarea strategică. Însă, reieșind din răspunsurile primite nu putem constata un progres la acest capitol. Unii din participanții la proces au menționat despre necesitatea includerii în formatul de prezentare a strategiilor sectoriale de cheltuieli a politicilor noi, lucru care este deja prevăzut de cadrul metodologic în vigoare. Acest lucru demonstrează încă o dată că autoritățile publice/participanții la proces nu atrag atenția cuvenită studierii cadrului legislativ/metodologic existent. Mai există probleme și în ce privește completarea cu personal calificat al acestor subdiviziuni (în unele ministere sunt angajați doar șefii), precum și există necesitatea stringentă în instruirea adecvată a personalului angajat. Ministerul Afacerilor Interne afirmă că deja de doi ani nu au loc instruirii în domeniul planificării bugetare. E de menționat, că Cancelaria de Stat organizează cursuri de instruire a funcționarilor publici în cadrul Academiei de administrare publică, care are în program o serie de module pe domeniul planificării strategice și bugetului. Cu referința la Ministerul Finanțelor e de menționat, că instruirile de bază cu privire la noua metodologie de elaborare a bugetului au avut loc în anii 2013-2014. În 2015-2016 activitățile de instruire ale MF au fost focusate pe implementarea noului sistem informațional de management financiar și pe extinderea implementării bugetării pe programe la nivelul APL. Totodată, avînd în vedere lipsa în cadrul MF a unui sistem de instruire continuă a specialiștilor din domeniu, instruirile s-au realizat prin aplicarea metodei “cascadă” (adică formatorii și persoanele participante la instruire urmau să asigure diseminarea și instruirea ulterioară a personalului din cadrul APC). Atît metodologia, cît și materialele de instruire aferente sunt disponibile pe pagina web a MF.

Propuneri/recomandări

- *Înțelegerea rolului strategiilor sectoriale de cheltuieli în procesul CBTM* ca instrument pentru asigurarea legăturii între cadrul de politici sectoriale și cadrul de resurse (limitele de cheltuieli), precum și asigurării consistenței cu documentele s La etapa elaborării proiectelor strategiilor sectoriale de cheltuieli, *se acordă o atenție sporită aspectului financiar al acestora, pe cînd partea ce ține de politici este considerată ca secundară* strategice naționale. În scopul identificării resurselor disponibile pentru inițierea unor măsuri de politici noi rămîne actuală necesitatea eficientizării utilizării resurselor disponibile și revizuirii politicilor promovate.
- *Conștientizarea rolului și responsabilizarea APC lider.* Strategiile sectoriale de cheltuieli trebuie să fie un document exclusiv al ministerelor-lider – aprobat și publicat de acesta. Deși Ministerul Finanțelor trebuie să asigure suportul metodologic, informațiile necesare pentru elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli, să participe în cadrul grupurilor de lucru, ministerele de ramură trebuie să fie acelea care să cunoască cel mai bine sectorul, inclusiv finanțarea acestuia. Urmează, deci, să fie efectuată o descentralizare reală a responsabilităților în acest

sens, cadrul juridic necesar fiind deja stabilit prin Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

- *Diseminarea cadrului metodologic și dezvoltarea capacităților.* Deși cadrul metodologic aferent CBTM și strategiilor sectoriale de cheltuieli este aprobat de MF prin Ordinul MF nr.209 din 24.12.2015, este publicat în Monitorul Oficial și este disponibil pe pagina web a MF, se propune organizarea anuală la începutul procesului CBTM a unui seminar pentru APC, în cadrul căruia ar fi discutate principalele probleme și provocări identificate ca urmare a evaluării CBTM precedent, precum și măsurile de îmbunătățire ce se impun. De asemenea, în cadrul seminarului dat s-ar putea de evidențiat cerințele de bază și principalele aspecte de ordin metodologic. Ulterior, este necesară implicarea mai activă a direcțiilor de profil a MF în diseminarea și asistența oferită APC prin organizarea la începutul procesului CBTM a ședințelor de instruire internă. Cu toate acestea, având în vedere fenomenul masiv de fluctuație a cadrelor în administrația publică și pentru a asigura dezvoltarea continuă a capacităților, este necesar ca APC să utilizeze la maxim oportunitățile de instruire în cadrul Academiei de Administrare Publică privind metodologia de planificare a bugetului, precum și studierea și dezbateră cadrului metodologic în cadrul orelor profesionale. Aceasta ar asigura o percepție corectă și integră a rolului și conținutului documentului CBTM.
- Consolidarea procesului de planificare strategică sectorială prin:
 - i. creșterea calității analizei programelor de cheltuieli și *identificarea economiilor de la sporirea eficienței și eficacității* acestora;
 - ii. identificarea și selectarea priorităților de politici sectoriale conform priorităților strategice ale Guvernului și cu respectarea limitelor de cheltuieli;
 - iii. intensificarea și eficientizarea conlucrării cu autoritățile publice centrale care gestionează programe de cheltuieli în cadrul sectorului.
- Atenționarea Guvernului asupra problemelor actuale în ce privește gestionarea fragmentată a bugetelor sectoriale (mai multe ministere), în special faptul că ministerele de ramură nu dispun și nu analizează informația cu privire la cheltuielile gestionate în sector la nivel local. De aceea, este necesar de a obliga ministerele de ramură să elaboreze politica de cheltuieli în sector pentru întreaga ramură, nu numai pentru domeniul gestionat. Caracterul cuprinzător și participativ ar putea fi atins și prin intermediul grupurilor de lucru pe sectoare, care trebuie să joace un rol mai activ în coordonarea și consultarea strategiilor sectoriale de cheltuieli.

Prioritățile de cheltuieli și limitele de cheltuieli pe sectoare

30. Programul de activitate a Guvernului, împreună cu alte documente de planificare a politicilor publice acoperă aproape toate sectoarele și prevede activități pentru îmbunătățirea activității acestora. În practică, însă, nu este posibil ca toate politicile publice să se realizeze în același timp. Diferite constrângeri (de resurse, de capacități, în caz de situație de urgență, etc.) implică o prioritizare a politicilor publice, prin

- determinarea celor care trebuie implementate în primul rând, restul depinzând de posibilitatea de mobilizare a resurselor suplimentare.
31. Astfel, în scopul revizuirii priorităților formulate în documentele de planificare strategică în funcție de schimbările de context, rezultatele obținute anterior, etc. și identificării a celor masuri/acțiuni prioritare care urmează a fi implementate pe perioada CBTM, la începutul ciclului bugetar, Cancelaria de Stat cu contribuția ministerelor elaborează Documentul de priorități politice pe termen mediu, care după aprobarea de către Comitetul interministerial pentru planificare strategică se aduce la cunoștința APC și se publică pe pagina web a Guvernului. În baza acestui Document de priorități și urmează ca Ministerul Finanțelor în cadrul Grupului de lucru responsabil de politicile și prioritățile de politici să stabilească limitele de cheltuieli pe sectoare. În procesul CBTM 2017-2019 un astfel de document nu a fost elaborat.
 32. Limitele de cheltuieli pe anii 2017-2019, au fost elaborate de către direcțiile finanțelor de ramură din cadrul Ministerului Finanțelor, *responsabilitatea legală fiind de fapt a ministerelor lider*. Rezultatele actualizării liniei de bază au demonstrat o creștere constantă și necesități enorme în resurse pentru asigurarea politicilor existente și lipsa spațiului pentru implementarea politicilor noi. În majoritatea cazurilor, autoritățile publice inițiază măsuri noi de politică, fără să analizeze eficiența politicilor existente. Autoritățile publice nu caută să realoce (să eficientizeze) cheltuielile pentru a face loc pentru politicile noi. Astfel, acesta rămâne a fi un document care este mai puțin luat în considerație în mod serios de către autorități, iar procesul de elaborare/actualizare a strategiilor sectoriale de cheltuieli este puțin interactiv și participativ.
 33. De asemenea, rămâne în continuare *problema de repartizare a limitelor sectoriale de cheltuieli pe bugete și autorități și calcularea transferurilor cu destinație specială de la bugetul de stat către bugetele locale*. Conform Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar fiscale nr.181 din 25 iulie 2014, autoritățile publice sînt responsabile să asigure repartizarea limitei sectoriale de cheltuieli pe bugetele componente ale bugetului public național și pe autorități publice centrale, în cadrul sectorului de care este responsabil, inclusiv determină transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, de facto *funcția respectivă continuă a fi exercitată de către colaboratorii Ministerului Finanțelor al doilea an consecutiv*, motivând acest lucru prin insuficiența de cadre și capacități reduse ale personalului din cadrul autorităților. De asemenea, Ministerul lider nu deține informație totală (inclusiv financiară) asupra domeniului, Ministerul Finanțelor fiind în rol de furnizor de date. Prin urmare, problemele existente în alte autorități din sector și în instituțiile finanțate de la bugetul local sunt mai puțin cunoscute și abordate de către ministerul lider.
 34. Întârzierile în procesul de coordonare și luare a deciziilor la nivel de Guvern, în ce privește obiectivele politicii fiscale și politicile sectoriale de cheltuieli pe termen mediu, precum și revizuirea repetată a prognozelor indicatorilor macroeconomici, respectiv, reexaminarea estimărilor cadrului de resurse, au făcut imposibilă elaborarea în termen a limitelor de cheltuieli.

Propuneri/recomandări

- Pentru ciclul CBTM 2018-2020 autoritățile publice centrale de comun cu Cancelaria de Stat și Ministerul Finanțelor urmează să identifice prioritățile de politici sectoriale care urmează a fi implementate în perioada CBTM. Acestea trebuie să rezulte din documentele de politici naționale și sectoriale, în special din matricele de politici de suport bugetar, Strategia națională de dezvoltare Moldova 2020, Acordul de asociere RM-UE etc. Acestea după ce vor fi analizate, generalizate și coordonate la nivel de Guvern vor servi drept bază pentru stabilirea limitelor de cheltuieli pe sectoare/autorități, în baza cărora se vor elabora strategiile sectoriale de cheltuieli și ulterior proiectul de buget pe anul 2018.
- De asemenea, în contextul elaborării CBTM 2018-2020, este necesar ca ministerele de resort să-și exercite responsabilitatea de a determina/calcula transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat la bugetele locale, precum și a repartiza limitele sectoriale de cheltuieli pe bugete și pe APC din sector, conform prevederilor art.21 alin.(1) lit.d) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

Aspecte inter-sectoriale de cheltuieli

Un alt domeniu care necesită a fi dezvoltat în continuare la etapa de elaborare a CBTM îl constituie analiza cheltuielilor cu caracter intersectorial. An de an, în documentele CBTM, acestui subiect i-a fost dedicat spațiu de analiză, pornind de la faptul că acesta este un instrument și un mediu în care problemele se identifică și se propun soluții. Totodată, în pofida eforturilor depuse, realizările obținute au fost modeste și nu s-au atins obiectivele stabilite, atît în domeniul analizei cheltuielilor de personal, cit și în domeniul investițiilor publice.

Investitiile publice

35. În pofida îmbunătățirii cadrului legal aferent managementului investițiilor publice, progresul este insuficient și mai rămîn a fi abordate și soluționate o serie de probleme legate de domeniul prognozării și finanțării investițiilor publice din bugetul de stat, precum și îmbunătățirii mecanismului de estimare de către APC a cheltuielilor pentru investiții capitale la etapa elaborării CBTM. Din cauza lipsei la majoritatea APC a subdiviziunilor specializate în gestionarea obiectivelor de investiții capitale, calitatea informației prezentate la etapa elaborării CBTM este sub nivelul cuvenit.
36. Astfel, întru sistematizarea și îmbunătățirea calității informației prezentate de către APC la elaborarea CBTM, cu suportul asistenței tehnice a UE pentru Îmbunătățirea Reformei Managementului Finanțelor Publice a fost elaborat un sistem informațional „Registrul proiectelor de investiții capitale”, care are drept scop inventarierea tuturor obiectivelor/proiectelor de investiții capitale nefinalizate/în curs de execuție. După definitivarea acestuia și elaborarea ghidului pentru utilizatori, se va efectua testarea programului informațional și în anul 2018 se va lansa la nivel de toate autorități publice.
37. În vederea perfecționării/îmbunătățirii mecanismului de estimare de către APC a cheltuielilor pentru investiții capitale la etapa elaborării CBTM și majorării responsabilității acestora, în temeiul Ordinului Ministerului finanțelor nr.185 din 3 noiembrie 2015 „Cu privire la aprobarea Instrucțiunii privind managementul proiectelor de investiții capitale”, se consideră necesar elaborarea obligatorie de către fiecare autoritate publică a „Programului multianual de investiții capitale”.

38. Un bloc aparte în domeniul prognozării investițiilor publice reprezintă problemele posibilității optimizării volumelor de investiții publice, ceea ce necesită stabilirea unor condiții speciale, cum ar fi minimalizarea volumelor de investiții până la nivel ce ar asigura punerea în exploatare a obiectivelor, care au în prezent un grad înalt de finalizare, refuzându-se de la inițierea proiectării și construcției de noi obiective.

Propuneri/recomandări

- Stabilirea unor ținte (obiective) concrete cu privire la volumul investițiilor publice pe termen mediu aceasta ar putea fi menționat chiar în Documentul privind CBTM. Scopul acestei măsuri este de a accentua prioritatea acestei categorii de cheltuieli cu impact sporit asupra dezvoltării social-economice și calității serviciilor publice în general. Aici de asemenea ar putea fi elaborate diferite scenarii privind finanțarea posibilă a investițiilor capitale în anii următori.
- Elaborarea unui Program consolidat de investiții publice, care ar cuprinde atât proiectele cu finanțare internă, cât și cele cu finanțare externă. Acest program urmează a fi elaborat în comun de către Ministerul Finanțelor și APC în baza unei analize detaliate a proiectelor de investiții în curs de desfășurare și în baza unor criterii stricte de prioritizare a acestora pentru a se încadra în limitele de cheltuieli pentru investiții.

Cheltuielile de personal

39. Cheltuielile de personal reprezintă o altă componentă importantă a cheltuielilor bugetului public național cu impact major asupra structurii economice a bugetului. Nivelul înalt al cheltuielilor de personal este și pe agenda partenerilor de dezvoltare, accentuând importanța acestui indicator și necesitatea monitorizării continue prin aplicarea unui control riguros în procesul de planificare atât din partea autorităților publice centrale și locale, cât și a Ministerului Finanțelor, ca autoritate responsabilă de organizarea și coordonarea procesului de elaborare a CBTM. Totodată, Fondul Monetar Internațional, în rezultatul analizelor efectuate, permanent accentuează despre volumul mare de cheltuieli de personal și despre necesitatea reducerii acestuia, precum și optimizării numărului de angajați.
40. Aprobarea cu întârziere a principalelor documente bugetare pentru anul 2016 au provocat rețineri la următorul ciclu CBTM 2017-2019. Procesul de prezentare și discuțiile cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei, în calitate de autoritate responsabilă de politica remunerării muncii, asupra propunerilor politicii salariale au depășit termenii prevăzuți în Calendarul pentru elaborarea și aprobarea CBTM, politica salarială fiind prezentată la Ministerul Finanțelor la sfârșitul lunii mai.
41. Astfel, ședința grupului de lucru responsabil de politica remunerării și angajărilor în sectorul bugetar a fost organizată cu depășirea termenului prestabilit. În rezultat, au fost prezentate mai multe variante a politicii salariale, cea finală fiind discutată în cadrul ședinței comune cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei (*proces verbal nr.01 din 02 iunie 2016*), în cadrul căreia s-a luat act de politica salarială prezentată și a fost primită decizia privind corelarea acesteia cu cadrul de resurse pe termen mediu. În consecință, având în vedere reforma structurală a serviciului public demarată, cheltuielile

de personal incluse în CBTM 2017-2019 au fost estimate ținând cont de condițiile de salarizare în vigoare pentru anul 2016 și de costul trecător în anii 2017-2019 a măsurilor de majorări salariale implementate în 2016, optimizării din contul funcțiilor vacante și de eventualele majorări salariale.

42. La acest articol de cheltuieli, ani la rîns se constată o discrepanta majoră între CBTM și proiectul bugetului anual. Pe parcursul mai multor cicluri bugetare măsurile de majorări salariale incluse în bugetul anual diferă de cele incluse în CBTM. Mai mult, diferă și măsurile de majorări salariale ale politicii salariale incluse într-un CBTM față de altul, cadrul de resurse fiind insuficient pentru asigurarea acestor măsuri pe termen mediu. Concomitent, necorespunderea limitelor la cheltuieli de personal estimate la etapa CBTM cu cele aprobate pentru anul bugetar este condiționată și de deciziile imprevizibile privind modificarea condițiilor de salarizare fragmentat, pentru personalul anumitor autorități, care în final reduc resursele disponibile ce ar putea fi orientate în asigurarea uneia din măsurile de politică salarială prezentată, în același timp, favorizând inechitatea.

- Propuneri/recomandări

- Desemnarea de către Guvern a autorității publice responsabile de politica salarială, monitorizarea și gestionarea cheltuielilor de personal pentru sectorul public.
- *Sporirea gardului de previzibilitate și realism a măsurilor de politică salarială pe termen mediu.* Pentru aceasta, este necesară revizuirea și evaluarea impactului politicii salariale deja aprobate și stabilirea unor obiective realiste pe termen mediu în corespundere cu cadrul de resurse disponibile.
- *Responsabilizarea Grupului de lucru pentru politica remunerării și angajărilor în sectorul bugetar.* Este necesar ca activitatea grupului respectiv să fie realizată în conformitate cu termenii de referință stabilite pentru acest grup. La una din ședințele finale ale Grupului Coordonator pentru elaborarea CBTM, urmează să fie raportată și evaluată activitatea Grupului de lucru în cauză, la fel ca și a tuturor grupurilor de lucru.

În legătură cu faptul, că reforma administrației publice lansată recent, ar putea avea un impact și asupra bugetului, se impune necesitatea ca în cadrul CBTM pe anii 2018-2019, Cancelaria de Stat să prezinte o analiză a impactului financiar a acestei reforme și a implicațiilor posibile asupra alocării resurselor pe termen mediu.

Consistența CBTM - Bugetul anual

11. O funcție importantă a CBTM este de a servi drept cadru strategic pentru elaborarea ulterioară a bugetului. De aceea este foarte important ca acele propuneri de politică incluse în CBTM, să fie luate în considerație și să fie promovate și acceptate în procesul examinării bugetului la diferite niveluri și adoptării acestuia de către Parlament. Făcînd o analiză generală la acest capitol, se poate de constatat că din punctul de vedere al asumărilor de politică, totuși, CBTM a ghidat procesul de elaborare a proiectului de buget pe anul 2017, o bună parte din obiectivele/politicile CBTM fiind reflectate în proiectul bugetului.

12. În nota explicativă la proiectul bugetului este necesar de inclus un capitol separat care ar analiza devierile între CBTM și proiectul de buget. De asemenea, documentația bugetară la proiectul de buget, prezentat la Guvern, pe lângă indicatorii aferenți proiectului de buget pe anul respectiv trebuie să conțină și indicatorii estimați pe termen mediu.

Propuneri/recomandări

- În procesul discutării proiectului de buget la Guvern trebuie acordată mai multă atenție explicării devierilor majore și a factorilor care le-au influențat. Acestea ar servi drept suport în actualizarea plafoanelor preliminare pentru următorul CCTM.
- Pentru asigurarea durabilității și continuității politicilor, este necesar ca la stabilirea acțiunilor prioritare de politică în Documentul privind prioritățile de politici, să se facă referire la interacțiunea acestora cu alte programe guvernamentale, documente de politici în desfășurare.
- La elaborarea Documentului privind prioritățile de politici, propunerile formulate și prezentate de APC, urmează să se axeze pe măsurile de politici aprobate de Guvern și Parlament.

Comunicarea și transparența

13. Un rol cheie în asigurarea succesului procesului CBTM este comunicarea eficace între diferiți participanți la proces (atât în cadrul autorităților, cât și între autorități). Cu toate că odată cu introducerea CBTM procesul bugetar a devenit mai transparent, iar politica bugetar-fiscală a Guvernului pe termen mediu, a devenit mai cunoscută în cadrul Guvernului și autorităților publice, la acest capitol sunt multe rezerve. În special, dat fiind că CBTM și strategiile sectoriale de cheltuieli stabilesc obiective de politici și priorități de cheltuieli la nivel național, este important ca acestea să fie cunoscute și la nivel local.

Propuneri/recomandări

- Plasarea materialelor, în special a strategiilor sectoriale de cheltuieli, rapoartelor de implementare a acestora pe pagina WEB a autorităților publice;
- Elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli într-un cadru participativ – discutarea pe larg în cadrul grupurilor de lucru, consiliilor sectoriale în domeniul asistenței externe, etc.
- *Publicarea* după definitivare și coordonare cu Ministerul Finanțelor a strategiilor sectoriale de cheltuieli *pe paginile web* ale autorităților publice. Conform prevederilor articolului 21 litera (h) al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale,

autoritățile publice centrale au responsabilitatea de a asigura publicarea strategiilor sectoriale de cheltuieli. (*Autoritățile publice centrale de specialitate*);

De asemenea, se propune de organizat o masă rotundă cu implicarea reprezentanților Parlamentului, Guvernului, societății civile, în care s-ar discuta rolul CBTM în procesul bugetar, s-ar scoate în evidență problemele majore care subminează rolul CBTM și s-ar propune soluții. Într-o perspectivă mai lungă s-ar putea de organizat de comun cu partenerii de dezvoltare a unei conferințe internaționale, în cadrul căreia ar fi abordată experiența internațională privind implementarea CBTM și lecțiile învățate.