

Calendarul bugetar

(analiză)



Ministerul Finanțelor

Decembrie, 2025

Cuprins:

1. Cadrul normativ care reglementează calendarul bugetar	4
2. Respectarea Calendarului bugetar în perioada 2020-2025	5
3. Procesul bugetar în anul 2025	6
4. Gestionarea proceselor bugetare suprapuse	12
5. Concluziile misiunii de asistență tehnică, acordată de FMI „Consolidarea procesului de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu”	13
6. Concluzii	15

Contextul general

Această analiză este elaborată sub aspectul angajamentelor asumate în contextul pregătirii pentru aderarea Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Astfel, urmare a exercițiului de screening bilateral privind reforma administrației publice, desfășurat la 26 septembrie 2024, a fost elaborată Foaia de parcurs privind „Reforma administrației publice”, criteriu de referință în procesul de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană (aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 274/2025). Unele angajamente asumate în Foaia de parcurs vizează disciplina bugetar-fiscala, dintre care revizuirea cadrului de reglementare a calendarului bugetar, astfel încât să se elimine obstacolele care îngreunează procesul bugetar și reprezintă obstacole în respectarea calendarului bugetar.

De asemenea, Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pentru anii 2023-2030, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 71/2023 identifică următoarele. *În procesul de planificare bugetară se atestă deficiențe la respectarea calendarului bugetar, și anume aprobarea cu depășirea termenului a Cadrului bugetar pe termen mediu și a legilor bugetare anuale. De asemenea, tendințele pentru ultimii ani bugetari relevă faptul că autoritățile publice (centrale și locale) au avut la dispoziție mai puțin de patru săptămâni de la emiterea circularelor bugetare de către Ministerul Finanțelor pentru a-și finaliza procedurile de planificare bugetară. În ultimii ani, aceste întârzieri sunt determinate de unii factori externi (pandemia de COVID-19, criza energetică, criza refugiaților etc.), precum și de factorul politic decizional.*

Având în vedere situația, Strategia stabilește drept direcție prioritară pe termen mediu Revizuirea calendarului bugetar în sensul ajustării acestuia la modul în care să permită respectarea acestuia de către toate autoritățile implicate în procesul bugetar.

Analiza în cauză evaluează cadrul normativ care reglementează calendarul bugetar, descrie principalele acțiuni (etape) prevăzute de cadrul normativ, analizează respectarea calendarului pe baza procesului bugetar în derulare în anul 2025, identifică problemele sistemice în respectarea Calendarului. Documentul se bazează pe surse oficiale (Ministerul Finanțelor, acte normative, metodologii), rapoarte FMI și programe de reformă publicate de Guvern.

1. Cadrul normativ care reglementează calendarul bugetar

Calendarul bugetar este un plan de activități aferente procesului bugetar, în care sunt stabilite termenele de realizare a acestora și autoritățile responsabile.

Actele normative care reglementează Calendarul bugetar sunt:

- **Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014** – definește rolurile și responsabilitățile în procesul bugetar (art. 18-25), precum și principalele activități și termenele-limită ale calendarului bugetar (art. 47);
- **Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului** (Ordinul Ministrului finanțelor nr. 124/2023) – detaliază activitățile intermediare și termenele de realizare a acestora în procesul de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu și a bugetelor componente ale bugetului public național, inclusiv ale bugetului de stat.

Astfel, conform prevederilor art. 47 din Legea nr. 181/2014 la nivel central activitățile și termenele-limită ale calendarului bugetar, ce țin de procesul de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu și a legii bugetului de stat sunt:

- a) aprobarea de către Guvern a cadrului bugetar pe termen mediu și prezentarea acestuia Parlamentului – **până la 1 iunie**;
- b) aprobarea de către Guvern a proiectelor legilor bugetare pe anul următor și prezentarea acestora Parlamentului – **până la 15 octombrie**;
- c) adoptarea de către Parlament a legilor bugetare pe anul următor – **până la 1 decembrie**.

Setul metodologic stabilește acțiuni detaliate și termenele de realizare ale acestora separat pentru procesul de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu (capitolul 3.2) și pentru elaborarea legii bugetare anuale (capitolul 3.3).

2. Respectarea Calendarului bugetar în perioada 2020-2025

Aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu și de adoptarea legii bugetare anuale pe parcursul anilor 2020-2025 se prezintă în tabelul de mai jos.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
CBTM						
Remis către Guvern	19.10.2020	-	28.09.2022	14.06.2023	31.07.2024	21.08.2025
Aprobat	28.10.2020	-	05.10.2022	21.06.2023	07.08.2024	-
Proiectul Legii bugetului de stat						
Circulara bugetară remisă APC	28.09.2020	26.08.2021	14.09.2022	17.07.2023	07.08.2024	26.08.2025
Proiectul legii prezentat Guvernului	30.11.2020	19.11.2021	07.12.2022	30.11.2023	28.11.2024	03.12.2025
Aprobat Guvern	30.11.2020	19.11.2021	07.12.2022	01.12.2023	04.12.2024	04.12.2025
Adoptat Parlament	16.12.2020	06.12.2021	22.12.2022	22.12.2023	26.12.2024	29.12.2025

Astfel, în perioada respectivă se atestă nerespectarea termenelor stipulate în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 de aprobare a Cadrului bugetar pe termen mediu și de adoptare a legii bugetare anuale. Cauzele tergiversărilor sunt legate pe de o parte de organizarea proceselor (inclusiv nivelul de detaliere la estimarea liniei de bază, a limitelor preliminare, prezentarea cu întârziere de către autorități a propunerilor pentru cadrul bugetar pe termen mediu și pentru legea bugetară anuală, etc.), și pe de altă parte de procesul îndelungat de luare a deciziilor în condițiile constrângerilor bugetare. Mai mult ca atât, limitele de cheltuieli aprobate în cadrul CBTM nu sunt strict obligatorii, autoritățile în propunerile de buget prezentând solicitări de alocatii suplimentare, care la rândul său sunt suplimentar examinate la faza elaborării proiectului de buget, unele fiind examinate în cadrul consultărilor bugetare.

La fel, tergiversarea deciziilor referitor la politicile fiscale (care în ultimii ani au fost adoptate concomitent cu bugetul și nu la etapa CBTM) sau modificarea esențială a acestora comparativ cu cele agreeate la etapa CBTM, precum și referitor la politicile salariale în sectorul bugetar, au un impact negativ în respectarea termenelor de elaborare și aprobare a CBTM și legii bugetare anuale.

3. Procesul bugetar în anul 2025

4.1 Procesul de elaborare CBTM

Acțiunile	Termenul de realizare conform cadrului normativ	Realizat în anul 2025	Cauza întârzierii
Actualizarea componenței grupurilor de lucru pentru elaborarea CBTM – transmiterea scrisorii către autorități	15 ianuarie	4 februarie	• Prezentarea tardivă a propunerilor de către APC
Elaborarea prognozei macroeconomice actualizate pentru elaborarea CBTM de către Ministerul Dezvoltării Economice și Digitalizării	18 februarie	10 martie	• Dificultăți în elaborarea prognozelor macroeconomice, în special în partea ce ține de prognoza IPC, în legătură cu criza energetică în derulare
Actualizarea liniei de bază și emiterea limitelor preliminare de cheltuieli – scrisoarea remisă autorităților	5 februarie	28 februarie	• Tergiversată din cauza lipsei prognozei IPC, care servește bază pentru actualizarea liniei de bază la mai multe plăți sociale
Prezentarea propunerilor pentru ajustarea liniei de bază (în caz de necesitate) și pentru politici noi – termenul stabilit în scrisoarea Ministerului Finanțelor	25 februarie	20 martie, Solicitarea suplimentară Planul de creștere – 18 iunie	• Tergiversarea prezentării propunerilor din partea APC, care erau implicate în: • elaborarea și definitivarea măsurilor din Planul de creștere economică;

			• procesul de modificare a Legii bugetului de stat pentru anul 2025.
Ultima propunere prezentată Ministerului Finanțelor		14 mai - la solicitarea de bază	
Repartizarea limitelor sectoriale de cheltuieli pe tipuri de bugete și limitele de la bugetul de stat - pe autorități bugetare (efectuată în Sistemul Informațional de către ministerele-lider)	23 martie	August-octombrie	• Suprapunerea a mai multor procese: • elaborarea proiectului legii privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2025 • organizarea consultărilor cu toate APC implicate în procesul de elaborare a măsurilor din Planul de creștere economică pe parcursul lunii iunie- iulie • ajustarea limitelor de cheltuieli conform măsurilor din Planul de creștere economică
Elaborarea documentului cu privire la CBTM	15 aprilie	August	
Prezentarea documentului cu privire la CBTM la Guvern spre aprobare	15 mai	21 august	
Aprobarea CBTM	1 iunie	CBTM nu a fost aprobat	• audieri în cadrul CIPS pe marginea proiectului CBTM și lipsa de

			consens din partea APC
--	--	--	------------------------

4.2 Procesul de elaborare și aprobare a bugetului de stat

Acțiunile	Termenul de realizare conform cadrului normativ	Realizat în anul 2025	Cauza întârzierii
Emiterea circularelor cu privire la elaborarea și prezentarea propunerilor/ proiectelor de buget	1 iunie	26 august	A fost prezentată în baza proiectului CBTM, pentru a nu tergiversa și mai mult elaborarea propunerilor de buget de către APC și APL
Prezentarea propunerilor de buget – Termenul stabilit în Circulară Prezentarea propunerilor de buget	1 iulie	6 octombrie Până în noiembrie	Tergiversarea din partea APC a prezentării propunerilor de buget în mare parte și ținând cont de procesul electoral
Prezentarea proiectelor BASS și FAOAM spre examinare Ministerului Finanțelor	10 iulie	Noiembrie	necesitatea de reestimare a unor indicatori în funcție de indexarea la IPC
Prezentarea prognozei macroeconomice actualizate	20 iulie	29 iulie 21 noiembrie	A fost actualizată prognoza indicatorilor macro, inclusiv a IPC

Acțiunile	Termenul de realizare conform cadrului normativ	Realizat în anul 2025	Cauza întârzierii
Examinarea și organizarea consultărilor privind propunerile de buget ale autorităților bugetare	1-15 august	17-23 noiembrie	• Solicitări suplimentare de alocații de către APC și necesitatea de reestimare a unor indicatori în funcție de indexarea la IPC • Perioada suprapusă cu procesul electoral și competențele Guvernului în demisie pe acest termen a pus în dificultate petrecerea consultărilor în timp util
Prezentarea la Guvern a proiectului de lege anuală a bugetului de stat	15 septembrie	3 decembrie	• Volumul semnificativ de ajustare a proiectului de buget și a documentației bugetare • Suprapunerea cu procesul de elaborare a proiectului legii privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2025

Acțiunile	Termenul de realizare conform cadrului normativ	Realizat în anul 2025	Cauza întârzierii
Examinarea și aprobarea proiectului de lege anuală a bugetului de stat de către Guvern și prezentarea acestuia spre adoptare Parlamentului	15 octombrie	4 decembrie	
2.2. Adoptarea Legii anuale a bugetului de stat	1 decembrie	Prima lectură – 12 decembrie A doua lectură – 29 decembrie	

Astfel, activitățile în procesul bugetar încep cu inițierea procesului de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu prin estimarea liniei de bază și emiterea către autoritățile bugetare a Circularei privind elaborarea Strategiilor sectoriale de cheltuieli și ajustarea liniei de bază. În anul 2025 acest proces, ca și în anii precedenți, a fost finalizat cu întârziere, determinată în mare parte de nivelul de detaliere al informațiilor prelucrate în cadrul Ministerului Finanțelor în procesul de estimare a liniei de bază. Un alt motiv de tergiversare a servit prezentarea cu întârziere a prognozei macroeconomice pe termen mediu de către MDDE, urmare a situației foarte imprevizibile cu privire la tendințele inflaționiste pe fundalul crizei energetice și creșterii semnificative a prețurilor la resurse energetice.

Astfel, actualizarea liniei de bază preliminară a fost imposibil de efectuat în lipsa celui mai important indicator macroeconomic utilizat – Indicele Preturilor de Consum. În special aceasta se referă la plățile sociale care se indexează la acest indicator conform prevederilor legale. Prognoza indicatorilor macroeconomici a fost prezentată pe 10 martie.

De asemenea se atestă întârzieri, care sunt determinate de diferiți factori, pe de o parte de prezentarea tardivă de către ministere și alte autorități a propunerilor, care poate fi explicată prin capacitățile reduse în procesul de planificare strategică, cât și de procesul decizional îndelungat (spre exemplu pe politicile salariale) și derularea

concomitentă a proceselor de modificare a legii bugetare anuale. De asemenea, se atestă că ministerele și alte autorități prezintă propuneri detaliate, concentrate în principal pe solicitări suplimentare pentru bunuri, lucrări și servicii, și mai puțin pe măsuri de politici/strategii sectoriale în curs sau noi.

Ca factori care au determinat întârzieri, sunt de menționat tergiversarea politicii fiscale și factorul de luare a deciziilor referitor la politicile noi, inclusiv și politici salariale, care la indul său sunt procese dificile și consumatoare de timp.

De asemenea, factorul care a generat o presiune adițională asupra autorităților a fost legat de Agenda de Reforme aferentă Planului de creștere economică pentru Republica Moldova. Astfel, acest proces a necesitat eforturi considerabile din partea autorităților privind costificarea măsurilor din Agenda de Reforme, consultări repetate pe platforma Ministerului Finanțelor, dar și codificarea acestora în scopul asigurării transparenței în alocarea și executarea resurselor financiare prevăzute pentru implementarea Agendei de reforme.

În procesul de elaborare a legii anuale a bugetului de stat de asemenea, se atestă prezentarea peste termenul indicat în Circulare a propunerilor de buget de către autoritățile bugetare, în condițiile în care termenul stabilit pentru autorități de elaborare a propunerilor de buget a constituit 6 săptămâni. Respectiv, tergiversarea prezentării propunerilor de buget de către autorități au pus presiune pe Ministerului Finanțelor și a constituit un factor suplimentar care a influențat întârzieri în elaborarea proiectului de lege.

Concomitent, este de menționat, că în anul curent a fost lansat noul sistem informațional de planificare bugetară, în care a fost asigurat procesul de planificare de la elaborarea limitelor de cheltuieli pentru Cadrul bugetar pe termen mediu și până la elaborarea propunerilor de buget, ceea ce de asemenea a impus o etapă suplimentară de adaptare și ajustări din partea autorităților și a contribuit, în consecință, la întârziere.

4. Gestionarea proceselor bugetare suprapuse

	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
<i>Procese aferente bugetului pentru anul 2024</i>												
Elaborarea Raportului privind executarea bugetului în anul 2024												
<i>Procese aferente bugetului pentru anul 2025</i>												
Elaborarea proiectului de lege privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2025 - Modificat I (de la inițiere și până la adoptare în Parlament)												
Elaborarea proiectului de lege privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2025 - Modificat II (de la inițiere și până la adoptare în Parlament)												
Elaborarea Raportului semianual privind executarea bugetului de stat în primul semestru al anului 2025												
Elaborarea proiectului de lege privind modificarea Legii bugetului de stat pentru anul 2025 - Modificat III (de la inițiere și până la adoptare în Parlament)												
<i>Procese aferente bugetului pentru anul 2026</i>												
Elaborarea CBTM 2026-2028 (de la remiterea scrisorii către autorități la prezentarea către Guvern)												
Elaborarea proiectului legii bugetului de stat pentru anul 2026 (de la remiterea Circularei până la adoptare)												
Elaborarea Programului de Reforme Economice												

Cele 3 modificări ale Legii bugetului de stat au condus la suprapunerea concomitentă a 2-3 procese de lucru pe parcursul anului, exercitând o presiune operațională asupra subdiviziunilor implicate ale Ministerului Finanțelor. Astfel, respectarea prevederilor Legii nr. 181/2014 referitor la numărul de modificări ale bugetului la cel mult 2 sau chiar restricționarea doar la o singură modificare va elibera timpul necesar pentru elaborarea calitativă și în termen a proiectului de buget.

5. Concluziile misiunii de asistență tehnică, acordată de FMI „Consolidarea procesului de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu”

În perioada 6-10 octombrie 2025, Ministerul Finanțelor a beneficiat de asistență tehnică în cadrul misiunii FMI „Consolidarea procesului de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu”. Unele din subiectele abordate în cadrul acesteia țin de respectarea termenelor de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu și a bugetului anual, impedimentele în respectarea calendarului bugetar, precum și modificările necesare a cadrului normativ pentru a asigura respectarea ulterioară a calendarului bugetar.

În cadrul misiunii au fost identificate următoarele deficiențe, care au impact asupra respectării calendarului bugetar:

1. Suprapunerea proceselor de elaborare a cadrului bugetar pe termen mediu și/sau a bugetului anual cu procesele de modificare a bugetului pe parcursul anului, dat fiind că pe parcursul anului se inițiază 2-3 modificări a legii bugetare anuale. Suprapunerea proceselor pune presiune asupra Ministerului Finanțelor și condiționează tergiversări în activitățile de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu și a legii bugetare anuale.
2. Nivelul de detaliere a propunerilor prezentate de către autorități, precum și repetarea acelorași solicitări atât la elaborarea Cadrului bugetar pe termen mediu, cât și la elaborarea bugetului anual. Totodată, propunerile prezentate de către autorități pentru CBTM reprezintă solicitări suplimentare pentru bunuri, lucrări și servicii, nefiind accentuate măsurile de politici sau factorii tehnici de ajustare a limitelor de cheltuieli. De asemenea, autoritățile nu identifică eventuale economii și nu prioritizează cheltuielile.
3. Necorelarea dintre termenul de adoptare a Cadrului bugetar pe termen mediu și a politicii bugetar-fiscale. Politica bugetar-fiscală trebuie să fie parte componentă a Cadrului bugetar pe termen mediu. În realitate, însă, la etapa de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu, măsurile de politică bugetar-fiscală nu sunt examinate, în CBTM fiind incluse doar unele teze, ceea ce îngreunează procesele ulterioare.
4. Lipsa unor definiții ce țin de „politici noi” și unor reguli de prioritzare și raționalizare a cheltuielilor sectoriale;

5. Perioada lungă de dezbateri asupra propunerilor prezentate de către autorități, atât pe platforma Ministerului Finanțelor, cât și pe platforma Guvernului;
6. Urmare a adoptării cu întârziere a Cadrului bugetar pe termen mediu, acesta nu are impactul obligatoriu asupra limitelor de cheltuieli propuse pentru legea bugetară anuală.

Respectiv, se impune nu doar revizuirea termenelor din calendarul bugetar, dar și reconsiderarea proceselor și acțiunilor ce țin de elaborarea cadrului bugetar pe termen mediu și a legii bugetare anuale, atât în cadrul Ministerului Finanțelor, cât și în cadrul altor autorități.

De asemenea, este imperativ de a consolida capacitățile tuturor părților implicate în procesele decizionale și de elaborare a Cadrului bugetar pe termen mediu și a bugetelor anuale.

Recomandările-cheie ale Misiunii tehnice a FMI, aferente Calendarului bugetar, se structurează după cum urmează:

1. Agrearea cu ministerele lider a liniei de bază în luna aprilie și neadmiterea modificărilor ulterioare;
2. Respectarea limitelor de cheltuieli pe tot parcursul procesului bugetar;
3. Prioritizarea măsurilor de politici noi în și neadmiterea adoptării măsurilor noi de politici pe parcursul anului;
4. Limitarea numărului de modificări a legii bugetare până la una, care se va efectua în luna noiembrie;
5. Inițierea raționalizării cheltuielilor după aprobarea Cadrului bugetar pe termen mediu;
6. Responsabilizarea tuturor participanților la procesele bugetare în respectarea Calendarului bugetar.

6. Concluzii

Din analiza prezentată, concluzionăm, că pe parcursul a mai mulți ani pot fi identificate cauze comune care determină tergiversarea proceselor de elaborare a cadrului bugetar pe termene medii și a legii bugetare anuale. Dintre acestea, se menționează:

1. procesul decizional asupra opțiunilor de politici bugetar-fiscale, precum și solicitărilor din partea ministerelor este unul îndelungat, cu implicarea mai multor factori de decizie; Este necesară inițierea consultărilor și discuțiilor cu factorii de decizie politică referitor la politicile bugetar-fiscale la etapa anterioară procesului de elaborare a CBTM;
2. furnizarea tardivă de către participanții la proces a informațiilor-cheie pentru estimarea resurselor și cheltuielilor bugetare (prognozele indicatorilor macroeconomici, prognozele cheltuielilor de personal, investițiilor capitale). Este necesară inițierea discuțiilor cu autoritățile responsabile de prezentarea indicatorilor prognozei macroeconomice referitor la revizuirea termenelor de prezentare a informațiilor și responsabilizarea acestora. Politicile referitor la cheltuielile de personal și deciziile referitor la investiții capitale publice trebuie discutate și luate decizii la etapa de estimare a liniei de bază;
3. nivelul de detaliere al informațiilor prelucrate în procesul de elaborare a CBTM este foarte detaliat, fiind comparabil cu cel de la etapa elaborării bugetului;
4. limitele de cheltuieli aprobate în CBTM nu sunt obligatorii pentru autorități, ultimele înaintînd solicitări suplimentare semnificative în propunerea de buget, asupra cărora se repetă procedura de examinare/consultare;
5. suprapunerea proceselor de elaborare a proiectului de buget cu procesul de modificare legii bugetului de stat pentru anul în curs, numărul cărora în ultimii ani a fost de 2-3 pe an.

Respectiv, întru eliminarea impactului cauzelor identificate asupra tergiversării acțiunilor din Calendarul bugetar urmează a fi revizuite procesele interne de elaborare a CBTM și a proiectului de buget. Modificarea acestora va necesita intervenții de ordin metodologic (ajustarea Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul MF nr.124/2023), iar în funcție de complexitatea acestor modificări ar putea fi necesară și intervenția în

cadrul legislativ ce reglementează procesele bugetare (Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014). Efectuarea ajustărilor respective se planifică pentru anul 2026.