

Raport de evaluare

a procesului Cadrului bugetar pe termen mediu (2014-2016)

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 2014-2016. În rezultatul analizei problemelor și cauzelor identificate, în Raport se conțin propuneri și recomandări pentru consolidarea procesului CBTM.
2. Raportul este elaborat în conformitate cu Calendarul intern de acțiuni al Ministerului Finanțelor pentru elaborarea CBTM și a proiectului de buget, se elaborează anual și are drept scop perfecționarea continuă a procesului de planificare strategică a bugetului, pentru a asigura un suport temeinic implementării agendei de politici a Guvernului.

I. Probleme și impedimente

În pofida eforturilor de încadrare în calendarul de elaborare a CBTM, acest lucru nu s-a reușit. Principalele probleme și impedimente, care au avut un impact semnificativ asupra procesului CBTM sint:

- Nerespectarea calendarului de elaborare a CBTM. Inițierea procesului CBTM (2014-2016) a fost demarată conform calendarului bugetar. Ministerul Finanțelor a inițiat procesul de elaborare a CBTM la 18 decembrie 2012. Au fost organizate și desfășurate ședințe a Grupului Coordonator și grupurilor de lucru (generale). Prima ședința a Grupului Coordonator a avut loc la 8 februarie 2013. În pofida faptului că, în cadrul primei sedințe a Grupului Coordonator CBTM s-a atenționat asupra temenelor din Planul de acțiuni privind elaborarea CBTM, procesul de prezentare și discuțiile asupra propunerilor la politicile bugetare, fiscale și vamale, precum și administrării fiscale și vamale, ca și în anii precedenți, *termenul de prezentare a propunerilor* și sugestiilor pentru elaborarea documentului CBTM, în special, la politicile bugetar-fiscale și vamale, precum și administrării fiscale și vamale, de către autoritățile publice, partenerii sociali, asociațiile reprezentanților autorităților locale, organizațiile societății civile, agenții mediului de afaceri și alte părți interesate *nu a fost respectat*, în cele din urmă *termenul de prezentare* a fost prelungit aproape cu o luna. Ca rezultat, a activităților întreprinse, în cadrul ședințelor Grupului Coordonator CBTM (au avut loc trei ședințe) a fost agreată varianta de prognoză a indicatorilor macroeconomici pe anii 2014-2016 din 28.02.2013,

au fost aprobate obiectivele politicii fiscale și vamale și politicii de administrare fiscală și vamală, care au servit drept bază pentru estimarea cadrului de resurse, precum și pregătirea propunerilor pentru modificarea și completarea unor acte legislative. De asemenea, au fost elaborate și remise oficial autorităților publice centrale limitele de cheltuieli pe anii 2014-2016 și Indicațiile metodice privind elaborarea/actualizarea strategiilor sectoriale de cheltuieli în contextul CBTM(2014-2016), precum și a proiectului de buget pe anul 2014.

- Însă, din cauza unor impedimente politice și tehnice (schimbarea Guvernului/conducerii ministerului, revizuirea estimărilor indicatorilor macroeconomici, intenția autorităților de a coordona indicatorii macroeconomici și macro-fiscali și a politicilor fiscale în vederea încheierii unui nou program cu FMI), procesul definitivării CBTM(2014-2016) a fost deturnat.
- Procesul complicat de coordonare și luare a deciziilor la nivel de Guvern, în ce privește politica fiscală și politicile sectoriale de cheltuieli pe termen mediu, este dificil și duce la tergiversarea procesului. E de menționat, că 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. Actualmente încă nu este conștientizată pe deplin această necesitate, fiind înaintate propuneri de modificare a politicii fiscale, ceea ce nu corespunde principiilor CBTM.
- Procesul de luare a deciziilor în cadrul structurilor de coordonare a procesului CBTM de asemenea este unul foarte dificil. În cadrul ședințelor Grupului Coordonator, practic pe majoritatea problemelor puse în discuție, în cadrul grupului nu se ajunge la un consens. În cele din urmă dezacordurile fiind preluate la Comisia Națională pentru Consultări și Negocieri Colective și Guvern, fapt ce descreditează activitatea Grupului Coordonator, și, respectiv, a documentului CBTM. Mai mult, ca atât, partenerii sociali practic au aceiași reprezentanți atât în Grupul Coordonator, cât și în Comisia Națională pentru Consultări și Negocieri Colective.

Totodată, e de menționat că în funcție de complexitatea și aria de extindere a CBTM anual la etapa de inițiere a unui nou proces CBTM se instituie un număr anumit de grupuri. De regulă, se instituie patru grupuri de lucru principale și mai multe grupuri de lucru sectoriale. Unul din aceste grupuri este grupul de lucru responsabil de cadrul macroeconomic, politica fiscală și cadrul resurselor publice. Din componenta acestui grup fac parte reprezentanți ai APC și partenerilor sociali de dezvoltare (*aceiași reprezentanți atât în Grupul Coordonator, cât și în Comisia Națională pentru Consultări și Negocieri Colective*). Misiunea de bază a acestuia este stabilirea obiectivelor și a măsurilor ce țin de politica bugetar-fiscală și vamală și administrarea fiscală și vamală și a impactului preconizat al acestora asupra veniturilor. Astfel, grupul de lucru menționat trebuie să se convoace în ședințe de câte ori este necesar, pentru a discuta și lua o decizie referitor la obiectivele și a măsurile ce țin de politica bugetar-fiscală și vamală și administrarea fiscală și vamală, iar deciziile luate se înscriu în procese verbale, care ulterior se prezintă Grupului coordonator pentru elaborarea CBTM.

Grupul coordonator pentru elaborarea CBTM urmează să ia decizii pe unele probleme sau divergențe care au apărut în cadrul discuțiilor din grupul de lucru și decizia finală se prezintă Guvernului ca o decizie comună. În practică însă acest proces este tergiversat.

De facto, după discuțiile din cadrul ședințelor Grupului Coordonator CBTM procesul de coordonare a obiectivelor politicii bugetar-fiscale și vamale și administrarea fiscală și vamale începe de la început. Astfel, după ce în cadrul ședinței Grupului Coordonator CBTM din 14 iunie 2013 a fost aprobată decizia de a aproba obiectivele politicii fiscale și vamale și politicii de administrare fiscală și vamală pe anii 2014-2016, acestea au fost supuse discuțiilor numai în cadrul ședințelor Comisia Națională pentru Consultări și Negocieri Colective de două ori. Astfel, politica bugetară fiscală și vamală a fost supusă unei noi runde de dezbateri, precum și estimările cadrului macroeconomic, fiind finalizată doar în luna noiembrie. Ca urmare, perioada de elaborare a CBTM (2014-2016) a fost depășită și aprobarea acestuia în luna decembrie și-a pierdut utilitatea.

- Pasivitatea participanților la procesul CBTM și a societății civile de înaintarea propunerilor de politică bugetar-fiscală și vamală, rămâne a fi o problema în continuare. Ca și în anii precedenți se menține pasivitatea participanților la procesul CBTM cit și a societății civile, de a înainta propuneri la politica bugetar fiscală și vamală și politica de administrare fiscală și vamală practic. Către data solicitată de prezentare/inaintare a propunerilor la politica bugetar fiscală și vamală și politica de administrare fiscală și vamală practic propuneri nu au fost înaintate. Asest lucru se repeta și în procesul actual. Dacă, Ministerul Finanțelor prin anunțul sau din 18 ianuarie curent a informat despre lansarea procesului CBTM (2015-2017) și a invitat/solicitat ca autoritățile publice, partenerii sociali, asociațiile reprezentanților autorităților locale, organizațiile societății civile, agenții mediului de afaceri și alte părți interesate să prezinte propuneri și sugestii pentru elaborarea documentului respectiv, în special la politicile bugetare, fiscale și vamale, precum administrării fiscale și vamale pînă la 14 februarie curent, pînă la moment practic propuneri nu au parvenit.
- Totodată, calitatea propunerilor înaintate lasă de dorit, acestea fiind neconstructive și nerealiste, fără argumentare economică, fiscală și socială. Toate propunerile prezentate se rezumă la diminuarea poverii fiscale și majorarea cheltuielilor bugetare, pe cînd angajamentele existente consumă majoritatea resurselor suplimentare ale CBTM. În rezultat, examinarea acestor propuneri și pregătirea răspunsurilor necesită timp, resurse umane suplimentare și, de asemenea, îngreunează procesul de luare a deciziilor.
- Reținerea realizării activităților din procesul CBTM, ca urmare a necesității coordonării politicilor economice și financiare, parametrilor macroeconomici, macro-fiscali și bugetari cu partenerii de dezvoltare, deoarece misiunile de lucru ale partenerilor de dezvoltare nu corespund în timp cu activitățile din calendarul de elaborare a CBTM. După aprobarea prognozei indicatorilor macroeconomici de către Grupul Coordonator în baza careia a fost estimat cadrul de resurse și elaborate limitele de cheltuieli pe sectoare a apărut necesitate de a coordona indicatorii macroeconomici și macro-fiscali și a politicilor fiscale cu FMI în vederea încheierii unui nou program, fapt ce a distorsionat tot procesul. La acest capitol este necesar de a menționa și necesitatea de a dezvoltată și analiza de sensibilitate a prognozelor și a riscurilor ce ar putea influența semnificativ prognozele.
- Analiza cheltuielilor cu caracter intersectorial constituie un alt domeniu care necesită a fi dezvoltat în continuare la etapa de elaborare a CBTM. An de an, în documentele CBTM acestui subiect i-a fost dedicat spațiu de analiză, pornind de la faptul că CBTM 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, atât în domeniul analizei cheltuielilor de personal, cât și în domeniul investițiilor publice.

- În primul rînd cadrul legal privind salarizarea continuă să prezinte o provocare în procesul elaborării CBTM, luînd în considerare cadrul limitat de resurse disponibil pentru acoperirea costurilor care se impun. Cu toate că, prin aprobarea noii legi de salarizare în sectorul bugetar s-a ajuns la un consens politic și s-a introdus mai multă stabilitate în politica salarizării, în anii următori aceasta va consuma o parte considerabilă a resurselor și va limita posibilitățile de finanțare de la buget a altor priorități de cheltuieli. În condițiile constrîngerilor financiare, care vor persista și în anii următori, precum și pentru a putea susține în continuare această reformă costisitoare, trebuie de conștientizat necesitatea raționalizării sectorului public în întregime, nu numai a administrației publice centrale, astfel, încât o parte a costurilor majorărilor salariale să fie acoperită din contul reorganizărilor și optimizării numărului de personal în sectorul public. Nivelul înalt al cheltuielilor de personal și deficiențele sistemului actual de salarizare este și pe agenda partenerilor de dezvoltare, fapt ce confirmă încă o dată importanța stabilirii unui control mai strict al cheltuielilor de salarizare, în special, în procesul de planificare al acestora, precum și necesitatea întreprinderii unor măsuri concrete pentru a spori eficacitatea și transparența sistemului de salarizare în sectorul bugetar.
- De asemenea, la acest capitol este de menționat că pe parcursul ultimilor ani, în pofida încercărilor de a îmbunătăți managementul investițiilor publice, progresul în această direcție a fost unul nesemnificativ și mai rămîn a fi abordate și soluționate o serie de probleme legate de cadrul normativ în domeniul prognozării și finanțării investițiilor publice din surse interne și externe. Prognozele de cheltuieli la acest capitol nu reflecta destul de clar prioritățile pe termen mediu în acest domeniu. Aceasta este determinat de: (i) resursele interne destul de limitate și cerințe exagerate; (ii) incertitudinea privind capacitățile de realizare a proiectelor investiționale finanțate din surse externe; (iii) necesitatea finalizării anumitor obiecte deja începute. Astfel, structura cheltuielilor pentru investiții poate fi schimbată treptat, concomitent cu îmbunătățirea metodelor și mecanismelor de gestionare a acestora. În acest scop a fost elaborat proiectului regulamentului privind investițiile capitale publice. Regulamentul respectiv acoperă vacuumul existent de reglementări metodologice în domeniul gestionării investițiilor capitale finanțate de la buget și are drept scop stabilirea unor mecanisme și proceduri clare de pregătire, examinare, aprobare, implementare și monitorizare a proiectelor de investii capitale. Regulamentul a fost elaborat luînd în considerare și recomandările Băncii Mondiale la acest subiect și a fost aprobat prin Hotărîrea Guvernului nr.1029 din 19 decembrie 2013.
- Politicilor noi le revine un spațiu limitat. Angajamentele existente de cheltuieli continuă să consume majoritatea resurselor suplimentare ale CBTM și limitează posibilitățile de finanțare a unor noi priorități de politici.
- Procesul de comunicare. Un rol cheie în asigurarea succesului procesului CBTM este comunicarea eficientă între participanți la proces. Cu toate că odată cu introducerea CBTM, procesul bugetar și politica bugetar-fiscală și vamaală pe termen mediu au devenit mai transparente, totuși există rezerve de îmbunătățire a procesului de comunicare, în special, informarea și comunicarea între participanții la procesul CBTM.
- De asemenea, există încă deficiente în comunicarea și coordonarea în cadrul autorităților publice centrale. Imperfecțiunea structurii interne a autorităților publice centrale, care

prevede activitatea Direcțiilor analiză, monitorizare și evaluare a politicilor (DAMEP), dispersată de serviciile financiare, continuă să constituie un impediment major în procesul bugetar la nivel de autoritate publică. În procesul de elaborare a strategiilor sectoriale de cheltuieli, în cadrul autorităților publice persistă lipsa de colaborare și conlucrare între acestea.

Propuneri și recomandări

În scopul îmbunătățirii și consolidării procesului CBTM pentru pentru ciclul bugetar următor se prezintă unele propuneri și recomandări:

- 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 unor consultări cu Prim-ministru, în cadrul cărora 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 pînă la demararea procesului de elaborare a bugetului pe anul următor.
- În scopul eficientizării procesului de elaborare a CBTM, Grupul Coordonator va asigura monitorizarea și analiza activităților realizate în procesul de elaborare a CBTM (2015-2017). În acest scop, se propune de a audia periodic în cadrul ședințelor Grupului Coordonator activitatea grupurilor de lucru și celor sectoriale.
- Asigurarea unei argumentări temeinice a propunerilor referitoare la politicile bugetar-fiscale și vamale. A recomanda participanților la procesul CBTM (APC, APL, partenerilor sociali, organizațiilor neguvernamentale, etc) să se abțină de la prezentarea propunerilor neargumentate de politică bugetară, fiscală și vamală. Totodată, la elaborarea propunerilor respective urmează să se țină cont de spațiul fiscal limitat.

De asemenea, urmează să fie consolidată argumentarea asumărilor în procesul de elaborare a scenariilor de prognoză macroeconomică operativă și prognozelor elaborate și o conlucrare mai bună cu instituțiile interesate.

Ministerul Economiei va lansa implicarea instituțiilor științifice publice, precum și va propune instituțiilor specializate din mediul privat să participe în acest proces cu propriile scenarii.

- 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, conforme priorităților strategice ale Guvernului în special, cele din Strategia Națională de Dezvoltare “Moldova 2020” și cu respectarea limitelor de cheltuieli;
 - iii. intensificarea și eficientizarea conlucrării cu autoritățile publice centrale care gestionează programe de cheltuieli în cadrul sectorului.
- Pentru a asigura ca resursele financiare limitate, ce sunt disponibile pentru investiții de capital, să fie prioritizate și folosite eficient, ar fi recomandată o revizuire a portofoliului existent de proiecte pentru a determina dacă raționalizarea acestuia este justificată. Ar fi mult mai benefic dacă resursele vor fi îndreptate spre proiectele prioritare, ce au șanse rezonabile de a fi finalizate în cadrul pachetului de resurse disponibile, decât "menținerea" proiectelor existente pe un termen nelimitat, care nu vor oferi nici un beneficiu economic pentru viitorul previzibil. Totodată, poate exista o nedorință de a abandona proiectele pentru care deja s-au cheltuit resurse. Totuși, acest lucru ar putea fi necesar pentru a asigura utilizarea cea mai avantajoasă, din punct de vedere economic, a resurselor investiționale viitoare.
- *Nu în ultimul rând urmează a fortifica procesul de analiză a implementării strategiilor sectoriale de cheltuieli* prin prisma realizării indicatorilor de performanță asumați. Aceasta urmează să devină etapa determinantă în procesul de actualizare anuală a strategiilor sectoriale de cheltuieli
- De asemenea, Ministerul Finanțelor recunoaște, că organizarea bună este pilonul de bază în derularea procesului. Ținând cont de impedimentele politice posibile (anul 2014 –an electoral) se propune o responsabilizare mai mare din partea Ministerului Finanțelor, fiind mai insistent în respectare calendarului bugetar de către toți participanții la proces, astfel ca Documentul CBTM (2015-2017) sa poată fi prezentat Guvernului spre aprobare în luna aprilie.