

Raport de evaluare

a procesului Cadrului bugetar pe termen mediu (2016-2018)

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 2016-2018. În rezultatul analizei, Raportul conține principalele probleme și provocări de bază privind CBTM pe anii 2016-2018, precum și propunerile/măsurile de consolidare a procesului de elaborare a CBTM pentru ciclul bugetar următor.
2. Raportul este elaborat în conformitate cu prevederile Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului (cap.3.2 și cap.IV), aprobat prin ordinul Ministrului finanțelor nr.209 din 24 decembrie 2015, 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. Principalele probleme si provocări

1. Pe parcursul ultimilor ani Ministerul Finanțelor s-a confruntat cu dificultăți serioase în ce privește respectarea graficului aprobat pentru elaborarea CBTM¹. Întârzierile legate de elaborarea și aprobarea CBTM au redus considerabil din utilitatea acestui document, scopul primordial al căruia este să servească drept bază pentru elaborarea ulterioară a propunerilor detaliate de buget. Aceste întârzieri au denaturat menirea documentului CBTM, acesta fiind un instrument care prezintă strategia bugetară pe termen mediu în cadrul Guvernului și Parlamentului.
2. Principalele probleme și impedimente, care au avut un impact semnificativ asupra procesului CBTM (2016-2018) sint:
 - ✓ *nerespectarea calendarului de elaborare a CBTM;*
 - ✓ *procesul complicat de coordonare și luare a deciziilor la nivel de Guvern si in cadrul structurilor de coordonare a procesului CBTM;*
 - ✓ *necesitatea coordonării politicilor economice și financiare, parametrilor macroeconomici, macro-fiscali și bugetari cu partenerii de dezvoltare;*
 - ✓ *prognozele macro-economice variabile (nesigure);*
 - ✓ *deficiențe în procesul de elaborare a strategiilor sectoriale de cheltuieli, conlucrarea insuficientă în cadrul sectorului și în cadrul autorității;*

¹ Cap.3.2 din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul MF nr.209 din 24.12.2015.

✓ *calitatea slabă a propunerilor autorităților publice, acestea fiind nerealiste și fără evaluarea corespunzătoare a impactului din punct de vedere economic, fiscal și social;*

3. În pofida eforturilor de respectare a calendarului de elaborare a CBTM și a proiectului de buget, acest lucru nu s-a reușit. Din cauza crizei și incertitudinii politice, procesul de dezbatere și consultare a obiectivelor politicii bugetar-fiscale și vama a fost tergeversat. Astfel, prima ședință a Grupului Coordonator CBTM a putut fi convocată abia la 16 aprilie 2015. În legătură cu imprevizibilitatea și tergiversarea deciziilor politice, *Grupul Coordonator CBTM, pe parcurs s-a întrunit doar o singură dată.*
4. De asemenea, reținerea realizării activităților din procesul CBTM, a avut loc și ca urmare a necesității coordonării politicilor economice și financiare, parametrilor macroeconomici, macro-fisicali și bugetari cu partenerii de dezvoltare. După aprobarea prognozei indicatorilor macroeconomici de către Grupul Coordonator, în baza căreia a fost estimat cadrul de resurse și elaborate limitele de cheltuieli pe sectoare, a apărut necesitatea de a coordona cu FMI indicatorii macroeconomici și macro-bugetari, precum și politicile fiscale în vederea încheierii unui nou program, fapt ce a distorsionat tot procesul.
5. Totodată, în legătură cu anunțul de demisie a Guvernatorului Băncii Naționale a Moldovei, misiunea FMI care a avut loc în octombrie 2015 a fost lipsită de acest mandat. Între timp, după misiunea menționată a FMI, în luna noiembrie, Guvernul desemnat în luna august 2015 a fost demisionat. Astfel, chestiunea privind coordonările respective urmau a fi abordate în cadrul următoarei misiuni a FMI. În condițiile unui angajament ferm al Guvernului de a încheia un nou program cu FMI privind politicile economice și financiare pe termen mediu, în procesul de elaborare a CBTM 2016-2018, consultarea partenerilor de dezvoltare era una inevitabilă.
6. În final, CBTM (2016-2018) a fost elaborat, dar, din cauza schimbărilor la nivel politic (demisia Guvernului din luna iunie), precum și din motivele expuse mai sus documentul CBTM a fost supus aprobării la ședința Colegiului Ministerului Finanțelor din 20 iulie 2015 și plasat pe pagina web a Ministerului Finanțelor.
7. De rînd cu cele menționate mai sus, ca urmare a situației incerte generată de efectele crizei economice regionale și mondiale, s-a atestat o volatilitate sporită a prognozelor macroeconomice, ceea ce a creat probleme în asigurarea stabilității și continuității politicilor bugetar - fiscale. În acest context e de menționat că, pe parcursul anului 2015, prognoza indicatorilor macroeconomici pentru anii 2016-2018 a fost revizuită de 4 ori.
8. Grupurile tehnice și grupurile sectoriale de lucru. La etapa de inițiere a procesului de elaborare a CBTM pentru anii 2016-2018, ca și în anii precedenți, au fost formate patru grupuri tehnice de lucru, și anume:
 - *grupul responsabil de cadrul macroeconomic, politica fiscală și cadrul resurselor;*
 - *grupul responsabil de politicile și prioritățile cheltuielilor publice;*
 - *grupul responsabil de politica cheltuielilor capitale și dezvoltării regionale;*
 - *grupul responsabil de politica remunerării și angajărilor în sectorul bugetar.*
9. De asemenea, ca și în anii precedenți, pentru procesul CBTM (2016-2018), autoritățile administrației publice centrale de specialitate au creat, la nivel de sectoare, 15 grupuri de lucru:
 - *grupul responsabil de politica de cheltuieli pe sectorul educației;*

- grupul responsabil de politica de cheltuieli pe sectorul ocrotirea sănătății;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli pe sectorul protecția socială;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli pe sectorul agrar;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli în domeniul apărării naționale;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli pentru sectorul justiției;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli pe sectorul tineret și sport;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli pe ramura transporturilor și infrastructurii drumurilor
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli pe sectorul știință și inovare;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli în sectorul cultură;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli în domeniul protecției mediului înconjurător;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli în domeniul turismului.
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli în domeniul energetic;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli în domeniul infrastructurii calității și protecției consumatorului;
 - grupul responsabil de politica de cheltuieli în domeniul dezvoltării sectorului privat.
10. *Activitatea atât a grupurilor tehnice cit și sectoriale de lucru poate fi considerată ca una insuficientă.* Necesită consolidare și organizarea activității acestor grupuri, precum și protocolarea rezultatelor ședințelor grupurilor. Mai mult, continuă practica de a forma grupurile de lucru cu o componentă numerică foarte mare. Experiența arată însă că, cu cât componenta grupurilor de lucru este mai numeroasă, cu atât mai redusă este eficiența activității acestora.
11. *Analiza sectorială și strategiile sectoriale de cheltuieli.* *Aria de cuprindere cu strategii sectoriale de cheltuieli.* Aria de acoperire cu strategii sectoriale la moment include 18 domenii, și anume: educația, ocrotirea sănătății, asigurarea și asistența socială, cultura, tineret și sport, justiția, sistemul penitenciar, apărarea națională, agricultura, gospodăria apelor, transporturile, protecția mediului înconjurător, știința și inovarea, infrastructura calității, turismul, sectorul privat, sectorul energetic și menținerea ordinii publice. Ținând cont de necesitățile de consolidare a analizelor sectoriale și de asumările față de partenerii de dezvoltare este necesar de a extinde aria de cuprindere cu strategii sectoriale.
12. *Implementarea strategiilor sectoriale de cheltuieli.* Autoritățile publice centrale acordă puțină atenție monitorizării și analizei implementării strategiilor sectoriale de cheltuieli, fapt ce îngreunează actualizarea acestora pentru perioada următoare. Totodată, din experiența anilor precedenți, este de menționat faptul că, rapoartele respective, în multe cazuri, sunt elaborate în mod formal, fără să includă argumentările de rigoare ce țin de cauzele nerealizării obiectivelor stabilite. De asemenea, în procesul elaborării și implementării bugetului anual, autoritățile nu întru totul asigură respectarea și consistența deplină cu prioritățile stabilite în procesul planificării strategice (CBTM) și, deseori, ulterior deviază de la prioritățile stabilite. 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 și a rapoartelor privind implementarea acestora
13. *Conștientizarea și asumarea responsabilității pentru sectoarele gestionate.* Autoritățile publice de specialitate, cu toate că sunt responsabile de elaborarea politicilor sectoriale, nu și-au

asumat încă calitatea de lider în acest sens. Se atestă lipsa voinței acestora privind elaborarea și prezentarea strategiilor sectoriale de cheltuieli pentru întreg sectorul, precum și coordonarea și comunicarea insuficientă între autoritățile publice centrale care gestionează resurse în cadrul sectorului. În mare parte, proiectele de strategii conțin doar politici și cheltuieli aferente instituțiilor din subordinea nemijlocită a autorității publice centrale de specialitate, desemnată ca autoritate responsabilă de sector, fapt care contravine conceptului de „strategie sectorială de cheltuieli”. Aceasta situație este urmare și a modului de gestionare fragmentată a bugetelor sectoriale (mai multe ministere), în special faptul, că ministerele de ramură nu dispun și nu analizează informația cu privire la cheltuielile efectuate din toate sursele publice, inclusiv și cele de la bugetele UAT; coordonarea și comunicarea slabă între autoritățile publice și în cadrul autorităților publice centrale; pasivitatea și nedorința autorităților publice de specialitate de a-și asuma rolul de minister lider; lipsa comunicării între ministerul lider și alte autorități publice din cadrul aceluiași sector, precum și comunicarea insuficientă între direcțiile responsabile în cadrul ministerului lider.

14. La etapa elaborării proiectelor strategiilor sectoriale de cheltuieli, continuă a fi acordată o atenție sporită aspectului financiar al acestora, pe când 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, neasigurând continuitate și consecvență a măsurilor de politică în domeniul cheltuielilor publice. De asemenea, încă persistă o legătură slabă între strategiile sectoriale de cheltuieli și programele prezentate pentru proiectul de buget.
15. Elaborarea limitelor de cheltuieli. 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. În scopul identificării resurselor disponibile pentru inițierea unor măsuri de politici noi rămâne actuală necesitatea eficientizării utilizării resurselor disponibile și revizuirii politicilor promovate.
16. Capacitatea de planificare pe termen mediu la nivelul autorităților publice. Pe parcursul anului 2015, Ministerul Finanțelor a desfășurat mai multe activități menite să consolideze capacitățile autorităților publice privind aplicarea noii metodologii de planificare bugetară pe programe și performanță. Astfel, în scopul consolidării capacităților de bugetare pe programe, cu suportul Proiectului Slovak Aid „Finanțe publice pentru dezvoltare” a fost continuată asistența direcționată pentru anumite APC și APL². Aceasta activitate, de rînd cu alte instruirii, va continua și în anul 2016. Cu toate acestea, dezvoltarea procesului CBTM la nivel de sector este constrînsă de capacități limitate de formulare a politicilor în cadrul ministerelor de ramură. Exercițarea necorespunzătoare a funcțiilor de planificare a politicilor și elaborare a bugetului în ministerele de ramură fără o conlucrare strînsă între acestea a rezultat în supraîncărcarea direcțiilor finanțelor de ramură din Ministerul Finanțelor, care au preluat în mare parte responsabilitatea pentru aceste sarcini improprii, fapt care diminuează responsabilitatea și angajamentul ministerelor de ramură în elaborarea politicilor sectoriale și determinarea priorităților de alocare a resurselor.

² În anul 2015 de asistență în revizuirea calității programelor au beneficiat 4 APC (Ministerul Economiei, Ministerul Agriculturii, Ministerul Apărării și Ministerul Culturii), 4 APL de nivelul 2 (Ocnita, Drochia, Singerei și Leova) și 5 APL de nivelul 1 (Edineț, Ungheni, Orhei, Calarasi, Cahul).

II. Propuneri și recomandări. Măsurile de consolidare a CBTM (2017-2019)

Obiectivul principal pentru procesul 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.* În scopul îmbunătățirii și consolidării procesului CBTM pentru ciclul bugetar următor sunt identificate următoarele propuneri și recomandări:

- *Îmbunătățirea procesului de luare a deciziilor de către Grupul Coordonator – pe problemele puse în discuție trebuie de ajuns la un consens;*
- *Îmbunătățirea prognozelor macroeconomice și respectarea termenilor de prezentare a prognozelor indicatorilor macroeconomici și coordonarea mai timpurie a acestora cu misiunea Fondului Monetar Internațional și alți parteneri de dezvoltare.*
- *Convocarea regulată a grupurilor de lucru sectoriale și audierea periodică în cadrul ședințelor Grupului Coordonator CBTM a activității grupurilor sectoriale de lucru (Grupul Coordonator CBTM, autoritățile publice centrale de specialitate);*
- *Îmbunătățirea conlucrării între APC care gestionează resurse în cadrul unui sector și între subdiviziunile de elaborare a politicilor cu cele de planificare a bugetului în cadrul autorităților publice de specialitate.* Orice inițiativă de politică trebuie supusă evaluării impactului financiar al acesteia și analizei din punctul de vedere al acoperirii financiare. De asemenea, fiecare APC trebuie să-și aprobe regulamentul de organizare internă a procesului bugetar, în baza cap.13 din Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, aprobat prin Ordinul MF nr.209 din 24.12.2015, prin care sa se delimiteze clar atribuțiile și sa solicite conlucrarea strânsă între DAMEP și Direcția finanțe;
- *Sporirea gradului de responsabilitate și implicare în proces a tuturor factorilor, în special a autorităților publice centrale de specialitate (ministerelor lider) și sporirea calității materialelor prezentate.* Conducătorii autorităților publice centrale de specialitate responsabile de elaborarea și prezentarea strategiilor sectoriale de cheltuieli și conducătorii grupurilor sectoriale *urmează să se implice mai activ în procesul de elaborare și primire a deciziilor în procesul CBTM.*
- *Autoritățile publice centrale de specialitate (ministerele lider) trebuie să-și consolideze poziția de lider în sector și urmează să întreprindă măsuri și acțiuni concrete întru realizarea prevederilor Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014 (art.21) , conform căreia au următoarele competențe și responsabilități de bază:*
 - ✓ *elaborează, aprobă, asigură implementarea și raportează strategiile sectoriale de cheltuieli;*
 - ✓ *stabilesc prioritățile de politică sectorială și asigură conformitatea strategiilor sectoriale de cheltuieli cu documentele de planificare strategică și cu limitele de cheltuieli prognozate/aprobate în buget;*

- ✓ asigură 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;
 - ✓ asigură publicarea strategiilor sectoriale de cheltuieli și a bugetelor anuale pe domeniile de competență, precum și a rapoartelor privind implementarea acestora.
- *Asigurarea unei argumentări temeinice a propunerilor referitoare la politicile bugetar-fiscale și vamale și asigurarea continuității și consecvenței măsurilor de politică în domeniul cheltuielilor publice. În cadrul grupurilor de lucru trebuie să se insiste asupra unor politici coerente și eficiente pe termen mediu în vederea asigurării continuității politicilor.* De asemenea, este de menționat că în condițiile incertitudinii finanțării externe apare necesitatea elaborării unor scenarii mai pesimiste de cheltuieli focusate pe acoperirea financiară a liniei de bază și necesitatea identificării rezervelor de eficientizare a resurselor.
 - Totodată, la elaborarea propunerilor respective urmează să se țină cont de spațiul fiscal limitat. Conform articolului 15 punctului (1) al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nivelul deficitului bugetului public național, către anul 2018 nu trebuie să depășească 2,5% din PIB (fără granturi). În anul 2015 nivelul deficitului bugetului public național a constituit 3,9% din PIB (fără granturi).
 - În procesul de elaborare a CBTM 2017-2019 se propune *extinderea ariei de cuprindere cu practica elaborării strategiilor sectoriale de cheltuieli*. Pentru ciclul CBTM 2017-2019 se propune de cuprins *sectorul tehnologii informaționale*, sub conducerea Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor.

De asemenea, Ministerul Finanțelor recunoaște, că organizarea bună este pilonul de bază în derularea procesului. Se propune o responsabilizare mai mare din partea Ministerului Finanțelor, fiind mai insistent în respectarea calendarului bugetar de către toți participanții la proces, astfel ca Documentul CBTM (2017-2019) să poată fi prezentat Guvernului spre aprobare cel târziu în luna iunie

Cu atât mai mult, că elaborarea și aprobarea Documentului CBTM 2017-2019 este o condiționalitate în Acordul de finanțare dintre Guvernul Republicii Moldova și Uniunea Europeană privind Programul de suport pentru reformele politicii finanțelor publice din matricea de politici, semnat la 27 octombrie 2014.

Cu toate acestea, pentru a asigura durabilitatea și dezvoltarea acestui proces mai rămân să fie adresate aspecte importante ce țin de sistemul de management al finanțelor publice, procesele pentru dezvoltarea și planificarea politicilor, precum și aspecte mai generale ce țin de chestiuni organizaționale și capacități.