Finanțat de Uniunea Europeană

Expert-Grup Centru Analitic Independent

IPRE Institutul pentru Politici și Reforme Europene ipre.md

INSTITUTUM VIRTUTES CIVILIS

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

GHID

Participarea civică în procesul bugetar

Autori:

Călin Negură, Expert-Grup (Modulul 1)
Mihai Mogâldea, IPRE (Modulul 2)
Stanislav Ghiletchi, IPRE (Modulul 2)
Gabriela Iordan, IVC (Modulul 3)
Marina Semeniuc, IVC (Modulul 3)
Adrian Ermurachi, IPRE (Modulul 4)
Ecaterina Popșoi,IPRE (Modulul 4)
Stas Madan, Expert-Grup (Modulul 5)

„SOCIETATEA CIVILĂ PENTRU INTEGRAREA EUROPEANĂ"
Proiectul este finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert"
www.euromonitor.md

Notă de limitare a responsabilității

Acest ghid a fost produs cu suportul financiar al Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert" (FES). Conținutul acestuia reprezintă responsabilitatea exclusivă a proiectului „Societatea Civilă pentru Integrarea Europeană", finanțat de Uniunea Europeană și cofinanțat de Fundația „Friedrich Ebert". Conținutul ghidului aparține autorilor și nu reflectă în mod neapărat viziunea Uniunii Europene și Fundației „Friedrich Ebert" (FES).

Finanțat de Uniunea Europeană

Cuprins

ABREVIERI 4

INTRODUCERE..... 5

MODULUL 1. CONCEPTE PRINCIPALE PRIVIND PARTICIPAREA CIVICĂ ÎN PROCESUL BUGETAR LA NIVEL LOCAL ȘI CENTRAL..... 6

1.1. Concepte principale privind participarea 6

1.2. Procesul bugetar la nivel central și local 9

1.3. Monitorizarea procesului bugetar..... 20

MODULUL 2: CORELAREA PROCESULUI BUGETAR CU AGENDA DE EUROPENIZARE..... 26

2.1. Cadrul instituțional pentru implementarea agendei de europenizare 26

2.2. De ce autoritățile publice locale trebuie să fie implicate în procesul de europenizare? 27

2.3. Acordul de Asociere și alte documente conexe pentru procesul de europenizare 31

MODULUL 3. ANALIZA ȘI MONITORIZAREA CHELTUIELILOR ÎN DOMENIUL SOCIAL 37

3.1. Aspecte conceptuale privind cheltuielile din domeniul social 37

3.3. Analiza procesului de planificare a cheltuielilor publice din domeniul social..... 46

3.4. Analiza executării bugetului de stat în domeniul social 49

Studiu de caz 1: Analiza și monitorizarea cheltuielilor în domeniul sănătății în raionul Cimișlia 53

Studiu de caz 2. Evaluarea cheltuielilor destinate sectorului tineret al Consiliului Raional Căușeni 56

MODULUL 4: ANALIZA ȘI MONITORIZAREA CHELTUIELILOR ÎN SECTORUL JUSTIȚIEI..... 59

4.1. Sfera instituțională a sectorului justiției..... 59

4.2. Clasificația cheltuielilor bugetare în sectorul justiției 61

4.3. Elaborarea și monitorizarea strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției 62

4.4. Elaborarea, aprobarea și monitorizarea bugetelor anuale în sectorul justiției 70

4.5. Transparența bugetară în sectorul în sectorul justiției. De unde obținem datele pentru sectorul justiției? 72

MODULUL 5. ANALIZA ȘI MONITORIZAREA CHELTUIELILOR ÎN DOMENIILE ECONOMICE..... 74

5.1. Prin ce sunt importante pentru interesul public cheltuielile din domeniile economice?..... 74

5.2. Transparența bugetară. De unde obținem datele?..... 78

5.3. Instrumentarul pentru procesarea și analiza datelor privind cheltuielile din domeniile economice 79

5.4. Documentele de politici sectoriale și nivelul de transpunere a cestora în CBTM și Legile bugetare anuale 81

Studiu de caz 1: Subvenționarea producătorilor agricoli 82

Studiu de caz 2: Achizițiile publice realizate de primăria orașului Criuleni în anul 2021 84

ABREVIERI

AIPA	Agenția de Intervenții și Plăți în Agricultură
ANSC	Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor
APC	Autoritate publică locală
APL	Autoritate publică centrală
BASS	Bugetul asigurărilor sociale de stat
BPN	Bugetul public național
BS	Bugetul de stat
CBTM	Cadrul bugetar pe termen mediu
CNAM	Compania Națională de Asigurări în Medicină
CNAS	Casa Națională de Asigurări Sociale
COFOG	Clasificația funcțiilor Guvernului
FEE	Fondul pentru Eficiență Energetică
FMI	Fondul Monetar Internațional
FNDRL	Fondul Național pentru Dezvoltare Regională şi Locală
FOAM	Fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală
IPC	Indicele Prețurilor de Consum
MF	Ministerul Finanțelor
MMPS	Ministerul Muncii și Protecției Sociale
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
ODA	Organizația pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului
ODD	Obiectiv de dezvoltare durabilă
OGPAE	Oficiul de Gestiune a Programelor de Asistență Externă
ONU	Organizația Națiunilor Unite
OSC	Organizație a societății civile
PIB	Produs Intern Brut
PNAIAA	Plan de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere
PND	Planul național de dezvoltare
SND	Strategia națională de dezvoltare
UCIP-IFAD	Unitatea de Implementare a Proiectului Fondului Internațional pentru Dezvoltare Agricolă
UE	Uniunea Europeană

INTRODUCERE

Participarea este unul din elementele de bază ale culturii guvernării deschise[1], care promovează principiul transparenței, integrității, responsabilității și participării pentru asigurarea democrației și creșterii incluzive. Acest concept se bazează pe ideea că cetățenii trebuie să aibă acces la informații publice, să le înțeleagă și să contribuie la procesul decizional, precum și să monitorizeze și să evalueze deciziile și acțiunile autorităților.

Monitorizarea acțiunilor și cheltuielilor publice de către populație și societatea civilă este deosebit de importantă din mai multe motive:

1. **Transparența și responsabilitatea** - permite populației și societății civile să aibă acces la informații despre cum sunt cheltuiți banii publici și să verifice dacă aceștia sunt folosiți în mod responsabil și eficient. Aceasta contribuie la creșterea transparenței în guvernare și la responsabilizarea autorităților față de cetățeni.
2. **Prevenirea și combaterea corupției** - este un instrument puternic în lupta împotriva corupției. Prin implicarea activă a populației și societății civile în monitorizare, se poate identifica și semnala orice anomalii, fraude sau abuzuri în utilizarea fondurilor publice. Aceasta poate ajuta la prevenirea și descurajarea practicilor corupte și la asigurarea unei administrări corecte și echitabile a resurselor publice.
3. **Eficiența utilizării cheltuielilor publice** - oferă o oportunitate de evaluare a eficienței acestora. Prin urmărirea modului în care sunt alocate și utilizate fondurile publice destinate dezvoltării economice, se poate evalua dacă acestea generează rezultatele dorite și aduc beneficii reale populației și economiei în ansamblu. Aceasta poate contribui la îmbunătățirea planificării și implementării politicilor și proiectelor economice.
4. **Participarea și implicarea cetățenilor** - încurajează implicarea activă a cetățenilor în procesul decizional și le oferă ocazia de a-și exprima opiniile și preocupările cu privire la modul în care sunt cheltuiți banii publici. Astfel, se promovează participarea civică și se consolidează democrația participativă, în care cetățenii au un rol activ în luarea deciziilor și în modelarea politicilor economice.
5. **Responsabilitatea fiscală** - poate contribui la promovarea unei discipline fiscale sănătoase. Când cetățenii sunt informați și implicați în urmărirea cheltuielilor publice, există o presiune crescută asupra guvernelor și instituțiilor publice de a gestiona eficient resursele și de a asigura o utilizare responsabilă a banilor publici.

Acest Ghid se adresează organizațiilor societății civile și tuturor cetățenilor activi civic, care sunt interesați de procesul bugetar și modul cum sunt cheltuiți banii publici, atât la nivel local, cât și la nivel central. Ghidul are drept scop de a oferi o incursiune detaliată asupra modului de analiză a cheltuielilor bugetare. Aceasta demarează cu un capitol dedicat conceptelor de bază privind participarea civică în procesul bugetar, după care, în celelalte 4 capitole, se concentrează pe diferite domenii de aplicare: agenda de europenizare, social, al justiției și economic. Finalmente, Ghidul urmărește consolidarea cunoștințelor și capacităților societății civile necesare pentru implicarea lor activă în procesul bugetar și pentru a coopera cu actorii relevanți, inclusiv autoritățile locale și cele centrale, pentru a formula și promova necesitățile comunității și cetățenilor.

[1] Recomandarea OCDE a Consiliului privind guvernarea deschisă

MODULUL 1. CONCEPTE PRINCIPALE PRIVIND PARTICIPAREA CIVICĂ ÎN PROCESUL BUGETAR LA NIVEL LOCAL ȘI CENTRAL

1.1. Concepte principale privind participarea

Ce este participarea civică?

Participarea civică se referă la procesul de interacțiune a cetățenilor cu entitățile de stat și implicarea membrilor societății în procesul de luare a deciziilor, precum și în soluționarea unor probleme relevante pentru populație și dezvoltarea comunitară și a statului. Principiul participării este intens promovat atât la nivel național prin prevederile legislației naționale[2], cât și la nivelul Uniunii Europene, dar și de instituții și organizații internaționale, implicate în susținerea și îmbunătățirea proceselor de guvernare, cum este Banca Mondială și OCDE.

Cine este implicat?

Conform Ghidului OCDE pentru procesul de participare publică (2022), la nivel conceptual, sunt utilizate diferite noțiuni pentru a face referință la implicarea cetățenilor în procesul de luare a deciziilor de autoritățile publice: implicarea cetățenilor, participare publică, participare civică etc. Pentru definirea participării, OECD se referă la părțile interesate, grupând în această noțiune cetățenii și orice parte interesată sau afectată de o anumită decizie sau proces decizional. Aceasta propune tratarea distinctă a două categorii de participanți:

- **Părți interesate** – orice parte interesată sau afectată, inclusiv instituții și organizații guvernamentale sau non-guvernamentale, parte a societății civile, mediului academic, media sau ale sectorului privat.
- **Cetățeni** – persoane fizice, fără deosebire de vârstă, identitate de gen, orientare sexuală, religie și afiliere politică. Termenul este înțeles în sensul mai larg de „un locuitor al unui anumit loc", cu referință la un sat, oraș, municipiu, regiune sau țară, în funcție de context. Nu trebuie interpretat în sensul mai restrictiv de „un cetățean recunoscut legal al unui stat". În acest sens mai larg, este echivalent cu persoană.

Participarea cetățenilor și a părților interesate include „toate modurile în care părțile interesate (inclusiv cetățenii) pot fi implicate în ciclul de politici și în proiectarea și furnizarea serviciilor". Se referă la eforturile instituțiilor publice de a asculta opiniile, viziunile și contribuțiile cetățenilor și părților interesate. Participarea permite cetățenilor și părților interesate să influențeze activitățile și deciziile autorităților publice în diferite etape ale ciclului de politici.

În același timp, Uniunea Europeană, prin comunicările Comisiei „Carta Alba a Guvernării Europene" și „Către o cultură consolidată a consultării și dialogului - Principii generale și standarde minime pentru consultarea părților interesate de către Comisie" evidențiază rolul specific al organizațiilor societății civile (OSC) în calitate de facilitatori ai unui dialog amplu privind politicile. Comisia punctează că apartenența la o asociație este o altă modalitate prin care cetățenii pot participa activ, pe lângă implicarea în partide politice sau prin alegeri. Astfel, implicarea OSC în procesul decizional reprezintă o punte sigură de legătură între cetățeni și instituții.

Care sunt obiectivele participării?

Prin manifestarea interesului față de informațiile publice și implicarea activă în procesul decizional la nivel central și local, este evident rolul esențial al cetățenilor pentru susținerea proceselor democratice în societate. Participarea contribuie la creșterea nivelului de transparență, responsabilitate și eficiență a guvernării.

[2] Vezi Constituția Republicii Moldova – art. 23, 32, 34, 39, 40, 41, 52; Legea nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, nr. 181/2014 și Ordinul Ministerului Finanțelor nr. 209/2015 cu privire la aprobarea Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului.

Prin promovarea participării sunt urmărite o serie de obiective atât pentru autoritățile la nivel central și local, cât și pentru cetățeni și părțile interesate.

Din punctul de vedere al autorităților, obiectivul unei consultări este de a căuta informații, sfaturi și păreri. Autoritățile caută să identifice și să clarifice interesele părților, cu scopul final de a dezvolta politici și adopta decizii care răspund într-o măsură mai mare nevoilor cetățenilor, cu șanse mari de a fi susținute și implementate.

Conform Băncii Mondiale, sunt tot mai multe dovezi că, în condițiile potrivite, formele semnificative de implicare a cetățenilor și responsabilitatea socială pot avea ca rezultat o guvernare mai bună, împuternicire a cetățenilor, relații mai pozitive și constructive ale cetățenilor cu autoritățile, furnizarea de servicii publice consolidate și, în cele din urmă, o dezvoltare îmbunătățită, eficacitate și bunăstare.

Condițiile definitorii pentru participare eficientă

Furnizarea și partajarea informațiilor este văzută ca fundamentul unui proces de participare eficientă.

Participarea civică este condiționată de facilitarea concomitentă a procesului din două direcții convergente spre punctul comun de interacțiune – *de sus în jos* și de *jos în sus*.

Direcția de sus în jos este asigurată de autoritățile centrale sau locale. Aceasta presupune asigurarea accesului publicului la informații prin punerea în aplicare a principiului transparenței.

În conformitate cu „Carta Alba a Guvernării Europene”, procesul de consultare urmează să respecte un set de principii generale și standarde minime pentru asigurarea bunei guvernanțe.

Cele cinci principii generale sunt:

Deschidere – activitatea instituțiilor publice, procesele administrative, de elaborare și promovare a politicilor trebuie să fie cât mai vizibile celor din exterior, pentru creșterea încrederii în autoritățile publice. Comunicarea activă și consultarea cât mai largă a politicilor reprezintă instrumentele de asigurare a acestui principiu.

Responsabilitate – asigurată prin clarificarea rolului fiecărei părți în procesul decizional și asumarea responsabilității pentru rolul respectiv.

Participare – implicarea sistematică și cât mai largă a cetățenilor și părților interesate la toate etapele unei politici publice, de la concept până la implementare, în baza unei abordări incluzive.

Eficacitate – deciziile trebuie luate la nivelul adecvat, timpul potrivit și să ofere ceea ce este necesar. Pentru a produce efectul scontat, procesul de consultări trebuie inițiat cât mai devreme posibil – părțile interesate trebuie implicate la o etapă care ar permite producerea unui impact asupra formulării scopurilor, metodelor de implementare, indicatorilor de performanță etc. Una din precondițiile eficacității este respectarea principiului proporționalității. Metoda și nivelul implicării trebuie întotdeauna să fie proporționale cu impactul propunerii de politică publică.

Coerență – politicile și acțiunile trebuie să fie coerente, iar procesul de consultări să fie transparent și consecvent.

Setul de standarde minime este:

Conținutul clar al procesului de consultare. Toate informațiile cu privire la subiectele consultate trebuie să fie clare și concise pentru a facilita răspunsuri potrivite.

Grupuri țintă pentru consultare. Atunci când este definit grupul țintă într-un proces de consultare, ar trebui să se asigure că toate părțile interesate sunt implicate (cele afectate, cele cu expertiză în domeniul respectiv, cele ce vor fi implicate în implementare etc.) și au posibilitatea de a-și exprima opiniile.

Publicare. Diseminarea informației ar trebui să fie asigurată prin metode adecvate de sensibilizare, prin intermediul canalelor adaptate de comunicare pentru a răspunde nevoilor publicului țintă. Pentru o abordare cât mai largă, va fi stabilit un singur punct de acces pentru consultare, unde părțile interesate ar trebui să găsească informații și documentație relevantă.

Limite de timp adecvate pentru participare. Pentru un proces eficient și eficace, părțile interesate trebuie să dispună de timp suficient pentru planificare și răspunsuri la invitații și contribuții scrise.

Confirmare și răspuns. Pentru a asigura coerența, este necesară confirmarea primirii contribuțiilor, de răspuns către părțile care le-au formulat, de analiză și evaluare comparativă a propunerilor și rezultatului final în vederea îmbunătățirii mecanismelor de consultare și acțiune. De asemenea, rezultatele consultării publice deschise ar trebui să fie afișate pe site-urile web legate de punctul unic de acces pe internet.

Nivelurile de participare

Recomandarea OCDE a Consiliului privind guvernarea deschisă (2017) face distincție între trei niveluri de participare a cetățenilor și a părților interesate, care diferă în funcție de gradul de implicare: informare, consultare și implicare (vezi Figura 1.1.).

Figura 1.1. Cele trei niveluri de participare civică

1. Informare	2. Consultare	3. Implicare
Nivel inițial de participare caracterizat printr-o relație unidirecțională în care autoritatea produce și furnizează informații cetățenilor și părților interesate. Acesta presupune atât furnizarea de informații la cerere (*de jos în sus*), cât și măsuri „proactive" întreprinse de către autorități (*de sus în jos*) pentru diseminarea informațiilor.	Nivel mai avansat de participare care implică o relație bidirecțională în care cetățenii și părțile interesate oferă reacție/răspuns autorităților și invers. Se bazează pe definirea prealabilă a problemei pentru care se caută opinii și necesită furnizarea de informații relevante, pe lângă răspunsul cu privire la rezultatele procesului.	Nivel avansat de participare, atunci când cetățenilor și părților interesate li se oferă oportunitatea și resursele necesare (de exemplu, informații, date și instrumente digitale) de a colabora în toate fazele ciclului politicii și în proiectarea și furnizarea serviciilor. La acest nivel este recunoscută egalitatea de poziție a cetățenilor în stabilirea agendei, propunerea de opțiuni de proiect sau politică și modelarea dialogului – deși responsabilitatea pentru decizia finală sau formularea politicii revine în multe cazuri autorităților publice.

Sursa: Elaborat de autor în baza Ghidului OCDE pentru procesul de participare publică (2022)

Metodele de participare

Deși există multiple metode de participare a cetățenilor în funcție de context, aici vom considera câteva metode diferite, inspirate din Ghidul OCDE pentru procesul de participare publică, posibil a fi aplicate pe larg în domeniul public, la nivel central și/sau local:

Oferirea accesului la informații și date – presupune publicarea voluntară/pro-activă a informațiilor și oferirea acestora la cerere. Este utilizată ca metodă de creștere a gradului de conștientizare cu privire la o problemă sau o decizie publică.

Ședințe deschise – presupune convocarea unor ședințe publice cu participarea părților interesate pentru a discuta subiectele de interes cu reprezentanții autorităților centrale sau locale. Este o metodă de informare a publicului cu privire la problemele și deciziile publice, de a le discuta, de a familiariza cetățenii cu procesul de luare a deciziilor, de a crește nivelul de transparență și a testa nivelul de acceptare a politicilor și deciziilor de către public.

Consultare publică – presupune un schimb de comentarii, percepții, informații, sfaturi, experiență și idei cu privire la propunerile de politici ale autorităților. Această metodă este, de asemenea, utilizată pe larg pentru colectarea opiniilor experților la subiectul respectiv.

Inovare deschisă – presupune accesarea așa-numitei „inteligențe colective" sau de grup pentru a identifica împreună soluții la probleme publice specifice prin intermediul metodelor de crowdsourcing, hackaton-uri sau provocări publice.

Monitorizare civică – presupune implicarea cetățenilor în procesul de monitorizare și evaluare a deciziilor, politicilor și serviciilor. Această metodă reprezintă un mecanism de responsabilizare socială.

Bugetarea participativă – reprezintă o metodă de participare la nivel local, cu un grad avansat de implicare a cetățenilor în procesul de luare a deciziilor privind alocarea și gestionarea unei părți sau a tuturor resurselor financiare. Prin această metodă este căutat ajutorul cetățenilor pentru identificarea preferințelor privind bugetul sau alocarea resurselor. Astfel, sunt colectate idei și proiecte din partea publicului care urmează să fie finanțate. Prin aceasta are loc creșterea gradului de conștientizare și înțelegere a cheltuielilor publice de către cetățeni.

Proces deliberativ reprezentativ – este o metodă de participare prin care un grup de oameni (variind de obicei de la 15 la 100 de participanți), selectat aleatoriu (printr-o loterie civică pentru a asigura incluziunea), care este în linii mari reprezentativ pentru o comunitate (stratificat pe baza criteriilor precum vârsta, sexul, locația și mediul socio-economic, pentru a cuprinde categorii cât mai diverse de cetățeni), care petrec timp semnificativ învățând și colaborând prin deliberare facilitată pentru a forma recomandări colective pentru factorii de decizie. Această metodă este utilizată pentru a colecta opinii colective informate cu privire la o problemă complexă de politică și a genera recomandări, care iau în considerare o mare diversitate de opinii, sporind gradul de legitimitate a unor decizii dificile.

1.2. Procesul bugetar la nivel central și local

Existența statului și realizarea funcțiilor caracteristice acestuia presupun alocarea unor resurse financiare. Relațiile stabilite între stat, pe de o parte, și agenții economici, entități și cetățeni, pe de altă parte, sunt relații de natură bugetar-fiscală, cu scopul acumulării resurselor financiare, care reprezintă finanțe publice. Finanțele publice cuprind totalitatea resurselor financiare acumulate în numele statului și distribuite de către stat pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale. Finanțele publice se împart în două mari categorii, în funcție de nivelul de administrare – (1) finanțe publice administrate de Guvern și (2) finanțe publice administrate de autoritățile administrației publice locale (APL).

Resursele financiare acumulate în numele statului reprezintă totalitatea veniturilor bugetare în calitate de mijloace financiare încasate la buget. Veniturile bugetare sunt formate din impozite și taxe, contribuții de asigurări sociale de stat și prime de asigurări obligatorii de asistență medicală, granturi pentru susținerea

bugetului și pentru proiectele finanțate din surse externe, precum și alte venituri prevăzute de legislație (de exemplu din privatizarea și valorificarea patrimoniului public).

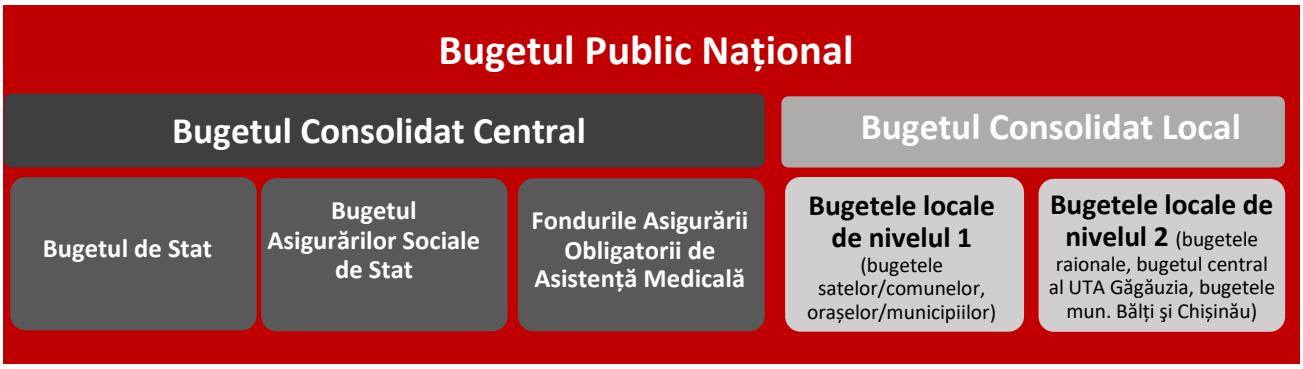
Resursele financiare distribuite de către stat pentru îndeplinirea funcțiilor și sarcinilor sale reprezintă totalitatea cheltuielilor bugetare, care sunt specificate în legile bugetare anuale. Aceste cheltuieli sunt determinate de cheltuieli de personal, prestații sociale, cheltuieli de bunuri și servicii, subvenții și transferuri, dobânzi, cheltuieli destinate formării activelor fixe și alte cheltuieli prevăzute de legislație.

Totalitatea veniturilor, cheltuielilor și surselor de finanțare destinate pentru realizarea funcțiilor autorităților publice centrale și locale sunt reflectate anual în buget. Diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului reprezintă soldul bugetar. Soldul bugetar negativ (cheltuieli mai mari decât venituri) reprezintă deficit bugetar, iar soldul pozitiv (venituri mai mari decât cheltuieli) reprezintă excedent bugetar. În cazul unui nivel al veniturilor egal cu cheltuielile rezultă echilibru bugetar. În conformitate cu regulile bugetar-fiscale, prin legile bugetare anuale[3] se stabilește nivelul-limită a soldului bugetar (vezi articolul 1 din legea bugetului de stat pentru anul respectiv) și sursele de finanțare a soldului bugetar (în mare parte din împrumuturi externe și interne, vedeți anexa nr. 2 din legea bugetului de stat pentru anul respectiv).

Ce este Bugetul și cum este structurat?

Bugetul reprezintă estimarea veniturilor și a cheltuielilor pentru o anumită perioadă de timp, de regulă un an. Guvernul elaborează propunerea de buget și o prezintă Parlamentului spre aprobare. În urma aprobării, bugetul devine lege, implementarea căreia este obligatorie, ca și a oricărei alte legi a țării. Potrivit articolului 26 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, Bugetul Public Național (BPN) al Republicii Moldova include Bugetul de Stat (BS), Bugetul Asigurărilor Sociale de Stat (BASS), Fondurile Asigurării Obligatorii de Asistență Medicală (FAOAM) și bugetele locale de nivelul întâi și al doilea.

Figura 1.2. Structura bugetului public național



Sursa: Elaborat în baza Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale[4]

Legea privind finanțele publice și responsabilitatea fiscală reglementează procesele de elaborare, aprobare, executare, raportare și control al bugetelor și fondurilor componente ale BPN.

Procesul bugetar

Unul dintre cele mai importante și complexe procese la nivelul autorităților publice este procesul bugetar și reprezintă o consecutivitate a activităților de elaborare, examinare, adoptare, executare și raportare a bugetelor.

[3] Referințele la legile bugetului de stat începând cu anul 2012 pot fi accesate la adresa https://mf.gov.md/ro/buget/bugetul-public-na%C8%9Bional/bugetul-de-stat
[4] Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25-07-2014

Procesul bugetar este ghidat de zece principii, detaliate în Capitolul II, Secțiunea 1 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Pentru scopul prezentului ghid, vom menționa doar următoarele:

Anualitate – bugetele acoperă perioada unui singur an calendaristic, fiind elaborate și aprobate pentru un an și executate pe parcursul anului respectiv.

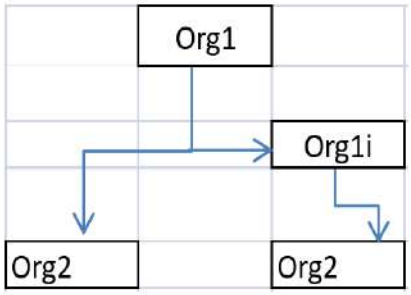
Previzibilitate și sustenabilitate – bugetele anuale se elaborează în baza prognozelor macro-bugetare pe termen mediu și documentelor de politică bugetar-fiscală, precum și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitate macroeconomică și sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu și lung.

Transparență – bugetele sunt elaborate, aprobate și administrate având la bază calendarul bugetar și proceduri transparente, cu roluri și responsabilități bine definite, cu informații cuprinzătoare, prezentate publicului într-o manieră clară și accesibilă.

Specializare – bugetele se elaborează, se execută și se raportează în baza unui sistem unic de clasificație bugetară.

Clasificația bugetară

Bugetele se structurează (se elaborează, execută și raportează) conform clasificației bugetare. Clasificația bugetară este un sistem unificat de coduri ce grupează și sistematizează indicatorii bugetari conform anumitor criterii. Sistemul de clasificație bugetară aplicat în Republica Moldova, aprobat în 2015, este în conformitate cu sistemele ONU și FMI, și include:



- *Clasificația organizațională* reprezintă sistemul de codificare a beneficiarilor alocațiilor din buget - autoritățile publice centrale și locale subordonate, care gestionează resurse bugetare. Subiecte ale clasificației organizaționale pot fi doar autorități și instituții bugetare, care țin contabilitatea și raportarea financiară conform normelor de contabilitate pentru sectorul bugetar, precum și autoritățile și instituțiile cu funcții de administrare și gestionare a bugetului asigurărilor sociale de stat și fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală. Structura clasificației organizaționale este constituită din 2 niveluri: (1) „Org1" – se referă la APC sau APL, dar și instituțiile intermediare - „Org1i", create de către autoritatea publică centrală sau locală respectivă și care au instituții bugetare subordonate, de exemplu Secretariat Parlament, Aparat Președinte, Ministere, Consilii raionale, Primării etc.; și (2) „Org2" – se referă la entitățile publice bugetare, instituite de către APC sau APL în subordinea directă a „Org1" sau „Org1i" și gestionează resurse bugetare, de exemplu Universități, Școli profesionale, inspectorate raionale etc.

- *Clasificația funcțională* reprezintă gruparea cheltuielilor bugetare după funcții și obiective socio-economice, care se exercită în cadrul sectorului bugetar. Aceasta este un nomenclator general cu acțiune permanentă, care codifică funcțiile sectorului bugetar în conformitate cu standardele internaționale (Clasificația Funcțiilor Guvernului – COFOG). Funcțiile exercitate în sectorul bugetar sunt clasificate pe 3 niveluri ierarhice care formează un cod unic din patru semne. Primul nivel reprezintă 10 grupe principale (01-10): 01 Servicii de stat cu destinație generală; 02 Apărare națională; 03 Ordine publică și securitate națională; 04 Servicii în domeniul economiei; 05 Protecția mediului; 06 Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale; 07 Ocrotirea sănătății; 08 Cultură, sport, tineret, culte și odihnă; 09 Învățământ; 10 Protecție socială. Nivelul doi reprezintă detalierea primului nivel în grupe de funcții. O grupă principală nu poate fi divizată în mai mult de 9 grupe. Grupele la rândul lor se detaliază în cel mult **9 subgrupe** formând cel de-al treilea nivel:

Nivel	Nivelul 1	Nivelul 2	Nivelul 3
Denumire	Grupă principală	Grupă	Subgrupă
Număr de semne	XX	X	X

De exemplu, grupa principală 10 Protecție socială conține 9 grupe și 9 subgrupe.

Tabelul 1.1. Dezagregarea grupei de cheltuieli Protecție socială

Grupa principală	Grupa	Subgrupa*	Cod	Denumirea
10			**10**	**Protecţie socială**
10	1		101	Protecţie în caz de boală sau incapacitate de muncă
10	1	1	1011	Protecţie în caz de boală
10	1	2	1012	Protecţie în caz de incapacitate de muncă
10	2		102	Protecţie persoanelor în etate
10	2	*	1020	Protecţie persoanelor în etate
10	3		103	Protecţie în legătură cu pierderea întreţinătorului
10	3	*	1030	Protecţie în legătură cu pierderea întreţinătorului
10	4		104	Protecţie a familiei şi a copiilor
10	4	*	1040	Protecţie a familiei şi a copiilor
10	5		105	Protecţie în caz de şomaj
10	5	*	1050	Protecţie în caz de şomaj
10	6		106	Protecţie în domeniul asigurării cu locuinţe
10	6	*	1060	Protecţie în domeniul asigurării cu locuinţe
10	7		107	Protecţie împotriva excluziunii sociale
10	7	*	1070	Protecţie împotriva excluziunii sociale
10	8		108	Cercetări ştiinţifice aplicate în domeniul protecţiei sociale
10	8	*	1080	Cercetări ştiinţifice aplicate în domeniul protecţiei sociale
10	9		109	Alte servicii în domeniul protecţiei sociale neatribuite la alte grupe
10	9	1	1091	Administrare în domeniul protecţiei sociale
10	9	2	1092	Administrare în sistemul public de asigurări sociale
10	9	3	1093	Susținerea sistemului public de asigurări sociale
10	9	9	1099	Alte servicii de protecție socială

Sursa: Anexa nr. 5 la Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 208/2015
Pozițiile clasificației funcționale, care la nivelul 3 nu se divizează (marcate cu asterisc), în practică se utilizează completate la nivelul 3 cu "0".*

Ținând cont că în structura dată a clasificației sunt prevăzute toate categoriile funcționale conform standardelor, s-ar putea ca unele din ele să nu fie aplicabile la moment sau într-o perioadă specifică, din motiv că Guvernul sau autoritățile publice locale nu vor aloca resurse spre un domeniu sau altul.

De exemplu, pentru anul 2023, cheltuielile bugetului de stat, conform clasificației funcționale pentru protecție socială au inclus următoarele categorii:

Tabelul 1.2. Cheltuielile bugetului de stat, conform clasificației funcționale pentru protecție socială,2023

Protecție socială	10	23 706 663.6
Protecție în caz de boală sau incapacitate de muncă	101	164 598,7
Protecția persoanelor în etate	102	208 601,5
Protecția familiei și a copiilor	104	85 711,3
Protecție în caz de șomaj	105	34 135,9
Protecție în domeniul asigurării cu locuințe	106	190 587,0

Protecție împotriva excluziunii sociale	107	250 048,0
Alte servicii în domeniul protecției sociale neatribuite la alte grupe	109	22 772 981,2

Sursa: Anexa 4 la Legea bugetului de stat pentru anul 2023, nr. 359 din 22-12-2022

Rolul clasificației funcționale este de a asigura comparabilitatea sectorului bugetar din diferite țări și reprezintă o descriere a cheltuielilor și nu servește drept temei legal pentru alocarea și utilizarea resurselor bugetare pentru scopurile indicate. Anexa 4 la legea bugetului de stat prezintă cheltuielile conform clasificației funcționale.

- *Clasificația programelor* este un sistem de codificare a direcțiilor de dezvoltare ale statului și are scopul de a facilita planificarea resurselor bugetare pentru politicile statului şi de a servi drept instrument de responsabilizare a beneficiarilor resurselor bugetare. Clasificația programelor este un instrument pentru managementul intern al autorităților/instituțiilor care facilitează analiza performanței atinse comparativ cu asumările și resursele utilizate; Clasificația programelor se constituie din două părți: Partea 1 constă din 2 niveluri – „Programele" (P1) și „Subprogramele" (P2), care sunt ierarhic subordonate, iar Partea 2 reprezintă nivelul 3 – „Activitățile" (P3) și este independentă. Relația dintre Clasificația funcțională și Clasificația programelor trebuie să respecte următoarea regulă: **un subprogram poate fi atribuit doar unei singure subgrupe funcționale**, pentru care lista de coduri pentru nivelul 1 al Clasificației programelor include relația dintre subprogram și subgrupa funcțională. Această relație poate fi identificată în Anexa nr. 7 la Ordinul Ministrului Finanțelor privind Clasificația bugetară nr. 208 din 24 decembrie 2015.

Tabelul 1.3. Clasificația pe programe și subprograme pentru politicile statului în domeniul protecției sociale

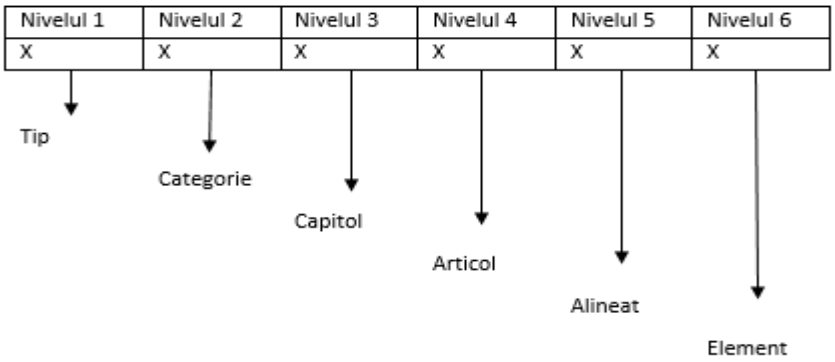
Program	Sub-program	Cod	Denumirea	Relația cu Cod F3
90		**90**	**Protecţia socială**	
90	01	9001	Politici și management în domeniul protecției sociale	1091
90	02	9002	Administrarea sistemului public de asigurări sociale	1092
90	03	9003	Protecţie în caz de incapacitate temporară de muncă	1011
90	04	9004	Protecţie a persoanelor în etate	1020
90	05	9005	Protecţie în legătură cu pierderea întreţinătorului	1030
90	06	9006	Protecţie a familiei şi copilului	1040
90	07	9007	Cercetări ştiinţifice aplicate în domeniul protecţiei sociale	1080
90	08	9008	Protecţie a şomerilor	1050
90	09	9009	Protecţie în domeniul asigurării cu locuinţe	1060
90	10	9010	Protecția socială a persoanelor cu dezabilități	1012
90	11	9011	Susţinerea suplimentară a unor categorii de populaţie	1099
90	12	9012	Protecţie socială în cazuri excepţionale	1070
90	13	9013	Asigurarea egalităţii de şanse între femei şi bărbaţi	1099
90	14	9014	Compensarea pierderilor pentru depunerile băneşti ale cetăţenilor în Banca de Economii	1099
90	15	9015	Protecția socială a persoanelor în situații de risc	1099
90	16	9016	Susținerea sistemului public de asigurări sociale	1093
90	17	9017	Serviciul public în domeniul protecției sociale	1099
90	18	9018	Protecție socială pensionarilor din rândul structurilor de forță	1099
90	19	9019	Protecția socială a unor categorii de cetățeni	1099
90	20	9020	Susținerea activităților sistemului de protecție socială	1099

90	21	9021	Asigurarea rambursării creditelor preferențiale și dobânzii aferente	1099
90	22	9022	Compensarea pierderilor suportate de întreprinderile din transport în legătură cu acordarea de înlesniri unor categorii de populație	1099
90	23	9023	Subvenționarea dobânzilor la creditele bancare preferențiale acordate cooperativelor de construcție	1099
90	30	9030	Compensarea diferenței de tarife la energia electrică și gazele naturale pentru populația din unele localități din raioanele Dubăsari și Căușeni și din satul Varnița din raionul Anenii Noi	1099
90	31	9031	Subvenționarea producătorilor agricoli și persoanelor fizice din unele localități din raioanele Dubăsari și Căușeni	1099
90	32	9032	Asistența socială de către stat a unor categorii de cetățeni la nivel local	1099
	33	9033	Protecție socială în contextul pandemiei Covid-19	1099

Sursa: Anexa nr. 7 la Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 208/2015

Cheltuielile bugetare conform clasificației pe programe și subprograme pot fi identificate în anexa nr. 3 la legea bugetului de stat pentru anul respectiv, în conformitate cu codul programului și subprogramului urmărit, ca parte a bugetelor autorităților finanțate de la bugetul de stat. Cheltuielile pentru un anumit subprogram pot fi atribuite mai multor autorități finanțate de la bugetul de stat, precum și la acțiuni generale, cum de exemplu sunt cheltuielile pentru subprogramul 9019 Protecția socială a unor categorii de cetățeni.

- *Clasificația economică* este integrată cu Planul de conturi contabile după conținutul economic al operațiunilor, ca sistem unic de codificare a șase tipuri de clasificații economice,: venituri (100000), cheltuieli (200000), active nefinanciare (300000), active financiare (400000), datorii (500000) și modificarea soldului de mijloace bănești (900000). Fiecare tip este constitut dintr-un cod format dintr-o totalitate de 6 semne, având următoarea structură:



De exemplu, clasificația economică este utilizată atât la planificarea, cât și la raportarea executării bugetelor autorităților/instituțiilor bugetare finanțare de la bugetul de stat.

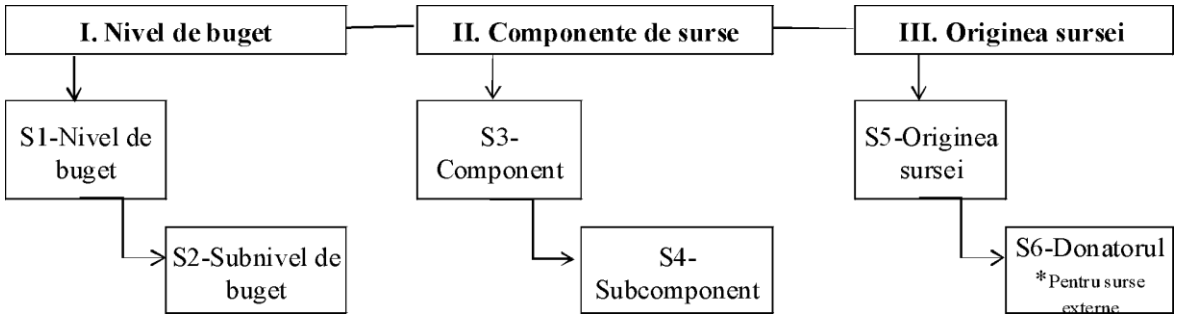
Tabelul 1.4. Exemple ale codurilor clasificației economice în baza raportului de executare a BS

Denumirea	Cod ECO K1-K6	Aprobat	Precizat	Executat
I. VENITURI, TOTAL	**1**	**22 705 277,5**	**28 230 635,4**	**26 136 266,9**
Impozite si taxe	**11**	**21 000,0**	**21 000,0**	**16 244,0**
Impozite si taxe pe mărfuri si servicii	114	21 000,0	21 000,0	16 244,0
Plata obligatorie a producătorilor de produse vitivinicole	114640	21 000,0	21 000,0	16 244,0

Granturi primite	**13**	**877 917,8**	**770 985,7**	**521 378,8**
Granturi primite de la guvernele altor state	131	106 124,4	17 114,6	4 825,4
Granturi curente primite de la guvernele altor state pentru proiecte finanțate din surse externe pentru bugetul de stat	131121	9 400,0	12 320,0	4 825,4
Granturi capitale primite de la guvernele altor state pentru proiecte finanțate din surse externe pentru bugetul de stat	131221	96 724,4	4 794,6	0,0
CHELTUIELI ȘI ACTIVE NEFINANCIARE, total	**2+3**	**27 235 487,4**	**32 368 026,5**	**28 447 760,3**
II. CHELTUIELI, TOTAL	**2**	**21 648 049,3**	**25 883 644,7**	**23 614 142,5**
Cheltuieli de personal	**21**	**8 535 326,4**	**9 261 366,0**	**9 023 268,5**
Remunerarea muncii	211	6 757 192,7	7 201 696,4	7 011 365,3
Salariul de baza	211110	47 678,1	166,7	0,0
Sporuri și suplimente la salariul de baza	211120	972,0	354,6	354,6
Ajutor material	211130	0,0	0,0	0,0
Premieri	211140	824,7	0,0	0,0
Remunerarea muncii angajaților conform statelor	211180	6 593 098,0	7 085 830,6	6 901 989,8
Alte plăți salariale	211190	0,0	0,0	0,0
III. ACTIVE NEFINANCIARE	**3**	**5 587 438,1**	**6 484 381,8**	**4 833 617,8**
Mijloace fixe	**31**	**4 088 859,9**	**4 846 311,6**	**3 315 781,3**
Clădiri	311	350 726,6	527 554,5	372 773,6
Procurarea clădirilor	311110	11 335,0	170 239,8	154 620,6
Reparații capitale ale clădirilor	311120	339 391,6	357 314,7	218 152,9

Sursa: Extras din Formularul nr. 9 la Raportul privind executarea bugetului de stat în anul 2022

- *Clasificația surselor* este destinată clasificării mijloacelor bugetului public național pe niveluri de bugete (de ex. Bugetul public național, Bugetul consolidat central, Bugetul consolidat local, etc.), componente a surselor (se disting separat pe venituri şi pe cheltuieli) și originea sursei de venituri (pe donator pentru surse externe):



Tabelul 1.5. Exemplu de clasificare a mijloacelor bugetului public național pe niveluri de bugete

S1	S2	Denumire
Nivel de	Subnivel de	
0	0	Bugetul public național
1		Bugetul consolidat central
1	1	Bugetul de stat
1	2	Bugetul asigurărilor sociale de stat
1	3	Fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală
2		Bugetul consolidat local

2	1	Bugetul local de nivelul 1
2	2	Bugetul local de nivelul 2
S3	**S4**	**Denumirea**
Component	Sub-component	
1	00	Resurse generale
2		Resurse colectate de autorități/instituții bugetare
2	96	Resurse fonduri speciale
2	97	Resurse atrase de instituții
3	00	Alocații cu caracter general
4		Alocații cu caracter special
4	01	Fondul de rezervă al Guvernului
4	02	Fondul de intervenție a Guvernului
S5	**S6**	**Denumirea**
Originea	**Donator**	
1	X	Surse interne
2	00	Surse externe
2	051	BEI
2	053	BERD

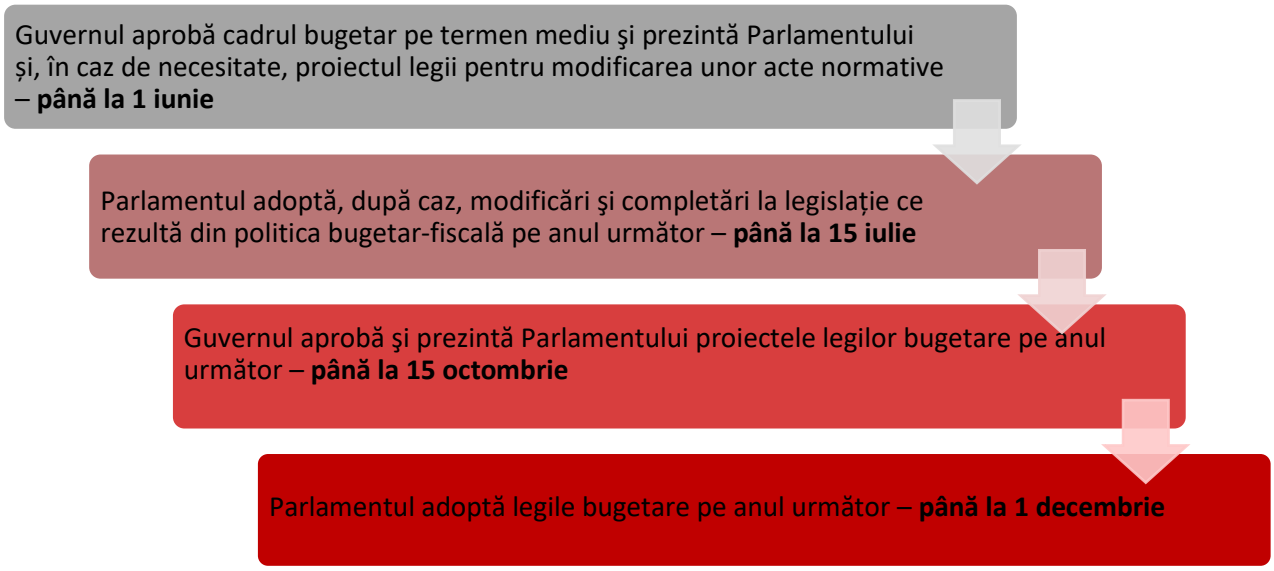
Sursa: Anexa nr.10 la Ordinul Ministrului Finanțelor 208/2015

Pentru alte detalii cu privire la structura clasificației bugetare și normele metodologice privind aplicarea clasificațiilor bugetare vedeți Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 208 din 24 decembrie 2015[5] și anexele la acesta.

Calendarul bugetar

Încadrarea în timp a procesului bugetar se bazează pe calendarul bugetar distinct pentru nivelul central și nivelul local. Principalele activități și termene-limită ale calendarului bugetar sunt stipulate în articolul 47 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (Figura 1.3 și Figura 1.4).

Figura 1.3. Calendarul bugetar la nivel central – etapa de elaborare și aprobare pentru anul următor



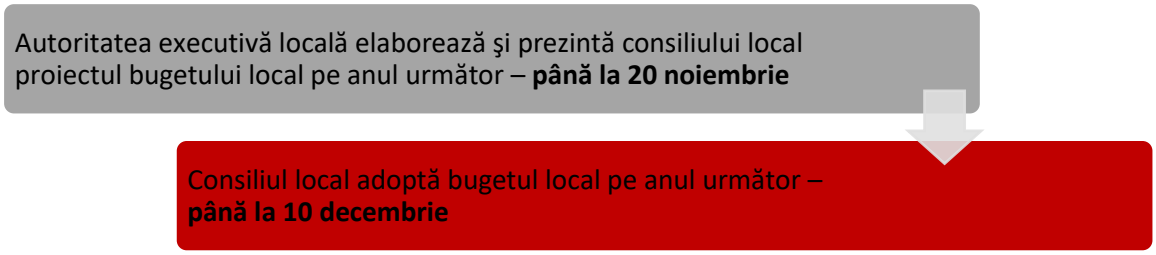
[5] Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 208 din 24-12-2015 privind Clasificația bugetară

Etapele principale și responsabilitățile pentru elaborarea și adoptarea legii anuale a bugetului de stat, activitățile intermediare și termenele de realizare a acestora sunt prezentate într-o manieră detaliată în cadrul Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului[6]. Acesta are drept scop reglementarea metodologică a procesului de planificare bugetară și are menirea de a susține implementarea adecvată a legislației bugetare.

În conformitate cu articolul 20 alineatul (4) din Legea privind finanțele publice locale[7], activitățile intermediare ale calendarului bugetar privind elaborarea bugetelor locale și termenele de realizare a acestora se stabilesc de autoritatea executivă, ținând cont de setul metodologic aprobat de Ministerul Finanțelor.

În conformitate cu setul metodologic menționat procesul de elaborare și adoptare a legii anuale a bugetului de stat este împărțit în două etape – (1) elaborarea proiectului bugetului de stat și (2) examinarea și adoptarea Legii Bugetului de Stat.

Figura 1.4. Calendarul bugetar la nivel local – etapa de elaborare și aprobare pentru anul următor



Oportunitățile de participare civică pot fi valorificate în cadrul fiecărei etape, ținând cont de obligațiunea autorității responsabile (Ministerul Finanțelor, Guvernul, Parlamentul, APL) de asigurare a accesului, prin publicare pe pagina web oficială a autorității respective, și consultare a proiectelor de decizii și a materialelor aferente acestora. Astfel, în conformitate cu prevederile Legii nr. 239/2008 privind transparența în procesul decizional, autoritatea publică respectivă este obligată să facă public anunțul privind organizarea consultărilor publice și materialele aferente cu cel puțin 15 zile lucrătoare înainte de definitivarea proiectului de decizie, iar termenul de prezentare a recomandărilor asupra proiectelor de decizii trebuie să constituie cel puțin 10 zile lucrătoare de la data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei sau de la data mediatizării anunțului privind organizarea consultărilor publice.
Totodată, parte componentă a calendarul bugetar sunt și activitățile și termenele-limită de raportare și aprobare a rapoartelor anuale privind executarea bugetului de stat, a bugetului asigurărilor sociale de stat și a fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, precum și a bugetului local pentru anul bugetar încheiat. Rapoartele respective servesc drept surse de date și informații pentru procesul de analiză a bugetului.

Cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM)

În Republica Moldova, CBTM este un document de planificare bugetară multianuală, prin care se stabilesc obiectivele politicii bugetar-fiscale și se determină cadrul de resurse și cheltuieli ale bugetului public național și ale componentelor acestuia în perspectiva de trei ani.

CBTM se elaborează și se actualizează anual (menținând perspectiva de trei ani în planificarea bugetului) de către Ministerul Finanțelor, în comun cu alte autorități publice responsabile, în conformitate cu principiile și regulile bugetar-fiscale stabilite de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

CBTM reprezintă instrumentul care asigură corelarea alocării resurselor cu prioritățile de politici, și cuprinde:

[6] Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, Anexă la ordinul Ministrului Finanțelor nr.209 din 24.12.2015
[7] Legea nr. 397 din 16-10-2003 privind finanțele publice locale

(a) cadrul macroeconomic, care conține analiza evoluțiilor macroeconomice și prognoza principalilor indicatori macroeconomici pe termen mediu, care stau la baza prognozelor bugetare;

(b) politica bugetar-fiscală, care determină obiectivele politicilor în domeniul veniturilor și cheltuielilor, datoriei de stat, precum și prioritățile de politici sectoriale și intersectoriale, care stau la baza alocării resurselor atât între sectoare, cât și în cadrul sectoarelor;

(c) cadrul macro-bugetar, care prezintă prognoza cadrului general de resurse la nivel agregat, incluzând principalii indicatori bugetari la nivelul BPN și pe componentele acestuia;

(d) cadrul de cheltuieli, care cuprinde limitele sectoriale de cheltuieli, repartizate pe tipuri de bugete și pe APC.

În procesul de elaborare a CBTM, se asigură estimarea de sus în jos a cadrului general de resurse disponibile pentru finanțarea cheltuielilor publice, în combinare cu estimările de jos în sus a costurilor politicilor asumate/planificate. Politicile sectoriale se actualizează anual, odată cu elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli, care asigură corelarea alocării resurselor bugetare cu prioritățile de politici la nivel de sector.

Informația prezentată în CBTM reflectă rezultatele ultimilor doi ani bugetari, rezultatele estimate pentru anul bugetar curent, precum și prognozele pentru trei ani ulteriori. Elaborarea CBTM constituie prima fază - faza strategică în procesul de planificare a bugetului și reprezintă un proces complex, care include contribuția diferitelor autorități/instituții publice și necesită un mecanism adecvat de coordonare și luare a deciziilor.

Pentru a facilita conlucrarea între diferite autorități publice în procesul de elaborare a CBTM, se instituie grupuri de lucru responsabile de anumite elemente ale CBTM. În procesul de consultare a CBTM, Ministerul Finanțelor asigură conducerea Grupului coordonator CBTM și a grupurilor intersectoriale de lucru pentru elaborarea CBTM, oferind suportul necesar pentru organizarea activității acestora.

Pentru elaborarea CBTM se instituie următoarele grupuri de lucru:

	Denumirea grupului de lucru	Produse
A.	Grupul de lucru responsabil de cadrul macroeconomic, politica fiscală și cadrul resurselor	• prognoza indicatorilor macroeconomici pe termen mediu; • obiectivele politicii fiscale și vamale și a politicii de administrare fiscală și vamală; • obiectivele politicii în domeniul datoriei de stat; • cadrul general de resurse și cheltuieli.
B.	Grupul de lucru responsabil de politica și prioritățile cheltuielilor publice	• obiectivele politicii în domeniul cheltuielilor publice; • prioritățile pentru alocarea resurselor; • limitele de cheltuieli pe sectoare.
C.	Grupul de lucru responsabil de politica remunerării și angajărilor în sectorul bugetar	• obiectivele politicii de cheltuieli în domeniul remunerării și a angajărilor în sectorul bugetar; • prognozele privind efectivul de personal și limitele cheltuielilor de personal pe sectoare.
D.	Grupul de lucru pentru investiții capitale publice	• lista proiectelor noi de investiții capitale eligibile, care ulterior vor fi examinate și selectate de către Comitetul Interministerial pentru Planificare Strategică (CIPS).
E.	Grupurile sectoriale de lucru (*afaceri externe, apărare, ordine publică, justiție, educație, agricultură, energetică, transporturi, comunicații, protecția mediului, protecția socială, etc.*)	• strategiile sectoriale de cheltuieli pe termen mediu; • limitele sectoriale de cheltuieli dezagregate pe programe, pe bugete și pe autorități bugetare.

În funcție de complexitatea și aria de acoperire a analizei CBTM, numărul grupurilor poate varia de la an la an. În caz de necesitate, pentru efectuarea unor analize specifice mai detaliate, Grupul coordonator pentru elaborarea CBTM poate decide asupra creării unor sub-grupuri de lucru cu sarcini concrete bine determinate.

În componența grupurilor de lucru se includ reprezentanții APC responsabile și interesate de domeniul dat. De asemenea, pot fi incluși și reprezentanții organizațiilor asociative ale APL, partenerilor sociali (patronatul și sindicatele) și ai altor organizații non-guvernamentale. Structura și componența nominală a grupurilor de lucru se revizuiește și se actualizează anual la începutul procesului de elaborare a CBTM.

În conformitate cu Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, lansarea procesului de elaborare CBTM are loc în luna ianuarie a fiecărui an. De aceea, pentru includerea în componența unui anumit grup de lucru a reprezentanților OSC, ultimele ar fi cazul să se adreseze cu un demers corespunzător Ministerului Finanțelor cel târziu în luna decembrie al anului precedent.

Etapele procesului de elaborare a CBTM

În conformitate cu Setul metodologic privind elaborarea, aprobarea și modificarea bugetului, procesul de elaborare a CBTM include patru etape principale:

1. Lansarea procesului CBTM și elaborarea prognozelor preliminare (*ianuarie-februarie*)**.** La această etapă are loc aprobarea componenței grupurilor de lucru pentru ciclu CBTM următor, se elaborează prognoza preliminară a cadrului de resurse și obiectivele preliminare ale politicii fiscale și vamale pe termen mediu, se actualizează linia de bază[8] pe sectoare și se stabilesc limitele preliminare de cheltuieli, se emit, în caz de necesitate, circularele privind particularitățile specifice de elaborare a CBTM următor. În caz de necesitate poate avea loc evaluarea procesului CBTM din ciclul bugetar precedent.:

- *raportul de evaluare a procesului CBTM precedent (la solicitare în caz de necesitate),*
- *componența actualizată a grupurilor de lucru;*
- *prognoza macro-bugetară preliminară;*
- *proiectul obiectivelor politicii fiscale și vamale și a politicii de administrare fiscală și vamală, și*
- *limitele preliminare de cheltuieli pe sectoare.*

2. Elaborarea și aprobarea CBTM (*februarie-mai*). Aceasta reprezintă etapa de bază în procesul CBTM, care implică elaborarea prognozelor și analizelor detaliate privind cadrul de resurse și cheltuieli, finalizarea consultărilor cu părțile interesate a politicii fiscale și vamale și a politicii de administrare fiscală și vamală, determinarea obiectivelor politicii bugetare și identificarea priorităților de cheltuieli, stabilirea limitelor actualizate de cheltuieli pe sectoare și repartizarea acestora pe componente ale BPN. În caz de necesitate, se elaborează proiectul legii pentru modificarea unor acte normative ce rezultă din politica bugetar-fiscală. Produsele obținute la această etapă sunt:

- *CBTM aprobat de Guvern*
- *Proiectul legii pentru modificarea unor acte normative ce rezultă din politica bugetar-fiscală.*

3. Prezentarea și aprobarea modificărilor la actele normative, care rezultă din politica bugetar-fiscală (*iunie-iulie*). La această etapă, Guvernul prezintă Parlamentului spre aprobare proiectul legii privind modificarea unor acte normative, reieșind din obiectivele politicii bugetar-fiscale. Produsul obținut la această etapă este:

- *Legea pentru modificarea unor acte normative.*

[8] Costul programelor de cheltuieli pentru scenariul de referință, estimat pe termen mediu în baza politicilor existente

4. Analiza implicațiilor evoluțiilor macroeconomice recente asupra cadrului general de resurse și, în caz de necesitate, actualizarea estimărilor pe componentele BPN *(iulie-septembrie).* Această etapă are loc odată cu elaborarea proiectului bugetului pe anul viitor și implică analiza evoluțiilor macroeconomice recente și a implicațiilor asupra prognozelor indicatorilor generali și, în caz de necesitate, actualizarea estimărilor pe componentele BPN, precum și ajustarea estimărilor pe termen mediu ca urmare a examinării propunerilor de buget și consultării acestora cu autoritățile bugetare. Produsele obținute la această etapă sunt:

- *Proiectul legii bugetare anuale*
- *Nota informativă la proiectul legii bugetare anuale.*

Anual, în conformitate cu calendarul bugetar, Guvernul aprobă cadrul bugetar pe termen mediu și îl prezintă spre informare Parlamentului. Odată ce CBTM a fost aprobat, acesta devine punctul de pornire pentru elaborarea proiectului legii anuale a bugetului.

1.3. Monitorizarea procesului bugetar

Ce reprezintă monitorizarea procesului bugetar?

Orice proces de dezvoltare a politicilor nu se încheie cu aprobarea documentului respectiv sau adoptarea deciziei. Etapa de implementare și post-implementare este supravegheată din punctul de vedere al modului de executare și efectelor scontate ale deciziei respective.

Monitorizarea procesului bugetar reprezintă un proces de colectare a datelor și analiză critică atât a proiectelor bugetelor la nivel central și local, cât și a modului de realizare a activităților bugetare, a rezultatului acestor activități, a performanței financiare și non-financiare a acestora. Astfel, acțiunile de monitorizare pot nu doar să aducă răspuns la întrebarea „Cât de eficient sunt utilizați banii publici?”, dar merg mult mai departe prin influențarea procesului de adoptare a deciziilor cu privire la buget, inclusiv prin promovarea unor soluții argumentate și bazate pe analize relevante.

Rolul autorităților publice centrale și locale în procesul de monitorizare

Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale și Legea privind finanțele publice locale definește clar competențele și responsabilitățile autorităților în domeniul finanțelor publice, precum în cadrul procesului bugetar.

În conformitate cu prevederile cadrului normativ menționat, autoritățile publice la nivel central și local sunt obligate să supună consultării actele normative în domeniul finanțelor publice. La elaborarea, aprobarea și administrarea bugetelor, autoritățile trebuie să respecte principiul transparenței, în baza procesului bugetar, calendarului bugetar, rolurilor și responsabilităților în procesul bugetar ale Guvernului, Ministerului Finanțelor, ale altor autorități publice centrale și instituțiilor publice responsabile pentru bugetul asigurărilor sociale de stat și pentru fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, ale autorităților administrației publice locale, precum și ale instituțiilor bugetare.

Procesul bugetar mai include două etape – executarea și raportarea bugetului[9]. Cadrul normativ menționat stabilește cerințe clare cu privire la raportarea periodică atât la nivel central – art. 72 și 73 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, cât și la nivel local – art. 31 din Legea privind finanțele publice locale. Mai mult, cadrul normativ prevede auditarea rapoartelor anuale respective de către Curtea de Conturi.

[9] Rapoartele lunare, semianuale și anuale privind executarea bugetului public național și a componentelor acestuia pot fi accesate pe pagina Ministerului Finanțelor, urmând linkul: https://mf.gov.md/ro/content/rapoarte-privind-executarea-bugetului

Rapoartele respective reprezintă un instrument important pentru monitorizarea procesului bugetar atât pentru autorități, cât și pentru părțile interesate și cetățeni, fie în mod individual sau ca parte a unei organizații a societății civile.

Parte a procesului bugetar este și modificarea legii sau a deciziei (în cazul APL) bugetare anuale. Aceasta poate interveni în cazul când se atestă tendințe de înrăutățire a soldului bugetar sau apare necesitatea revizuirii cheltuielilor bugetare. Procedurile de elaborare, prezentare și adoptare a legilor sau a deciziilor privind modificarea bugetelor sunt similare celor pentru legile sau deciziile bugetare anuale. Propunerile de modificare a legii sau deciziilor bugetare anuale se bazează pe analiza executării bugetului pe parcursului anului curent. Aceste modificări nu pot fi determinate de inițiative de politici noi, care nu se încadrează în prioritățile determinate în cadrul CBTM. Propunerile de modificare a legii sau deciziei bugetare anuale trebuie să fie însoțite de o notă informativă în care vor fi reflectate concluziile analizei cu privire la executarea bugetului anului în curs și estimările privind executarea bugetului până la finele anului bugetar în curs. În conformitate cu prevederile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, în cadrul unui an bugetar pot fi efectuate, de regulă, cel mult două modificări ale bugetelor componente ale bugetului public național, care se adoptă, de regulă, nu mai degrabă de 1 iulie și nu mai târziu de 15 noiembrie.

Rolul organizațiilor societății civile în procesul de monitorizare

Participarea cetățenilor în procesul bugetar presupune implicarea acestora în activitățile de elaborare, examinare, adoptare, executare și raportare a bugetelor la nivel local și central. Așa cum a fost menționat anterior, monitorizarea este o metodă de participare civică. Prin monitorizarea procesului bugetar este asigurată responsabilizarea autorităților pentru asigurarea eficienței și eficacității activităților bugetare.

Responsabilitatea este unul din cele cinci principii generale pentru asigurarea bunei guvernanțe. Acest principiu se referă atât la rolul autorităților în procesul bugetar, cât și la cetățeni și părțile interesate, dar și OSC, prin rolul lor specific de facilitatori ai dialogului cu privire la politici și punte de legătură între cetățeni și autorități. Deci, organizațiile societății civile joacă un rol esențial în asigurarea transparenței și responsabilizării autorităților. Societatea civilă poate influența semnificativ procesul de luare a deciziilor și de gestiune a finanțelor publice prin participarea în procesul bugetar, iar una din formele eficace de implicare este monitorizarea procesului bugetar.

Există mai multe moduri în care părțile interesate se pot implica în monitorizarea procesului bugetar la nivel central și local. Una din metodele de monitorizare este analiza bugetelor.

Analiza bugetului

Analiza bugetului este un instrument de bază de monitorizare a procesului bugetar. Un exercițiu de analiză a bugetului nu este un proces standardizat, cu o structură și conținut predeterminat. Structura unei analize a bugetului depinde de obiectivele analizei, cum de exemplu: creșterea nivelului de înțelegere a bugetului, sensibilizarea membrilor societății cu privire la prioritățile de cheltuieli bugetare, evaluarea eficienței realizării cheltuielilor bugetare, influențarea deciziilor cu privire la alocațiile bugetare, elaborarea recomandărilor pentru îmbunătățirea calității procesului de bugetare, etc.

Elementele structurii și conținutului unei analize a bugetului

În funcție de obiectivul analizei realizate, aceasta reprezintă o evaluare și analiză critică a componentelor constitutive a bugetului: venituri, cheltuieli și a surselor de finanțare pentru realizarea funcțiilor autorităților publice centrale și locale.

Analiza bugetului are de obicei obiectivul principal de a răspunde la întrebarea cât și cum sunt cheltuiți banii publici. O simplă abordare cantitativă a cheltuielilor bugetare nu este suficientă, fiind necesară co-raportarea acestora cu indicatori de performanță, din care să rezulte eficiența cu care sunt cheltuiți banii publici.

Din punct de vedere conceptual, analiza cheltuielilor bugetare presupune selectarea unor indicatori, care urmează a fi examinați sub aspect de modificare/evoluție în timp (de ex. de la an la an) sau comparativ cu niște valori de reper, considerate a corespunde bunelor practici. Aspectul de modificare în timp a unui anumit indicator ne oferă indicii cu privire la prioritatea anumitor cheltuieli la nivelul respectiv, central sau local. Pe de altă parte, compararea indicatorilor selectați cu cei de referință clarifică aspectele de eficiență a realizării anumitor cheltuieli și a performanței implementării programelor.

În calitate de reper metodologic pentru selectarea indicatorilor poate servi sistemul de clasificație bugetară. În dependență de obiectivul analizei, este utilizată o anumită clasificație bugetară sau o combinație a acestora. Nivelul de detaliere și complexitate a analizei propuse determină și spectrul indicatorilor a fi utilizați. Selectarea indicatorilor este realizată la etapa inițială a analizei, dar ei pot fi determinați și la o etapă mai avansată, în dependență de constatările realizate pe parcurs. Indicatorii selectați determină setul de date necesare pentru analiză, care urmează a fi colectate atât în baza rapoartelor cu privire la executarea bugetelor, cât și din alte surse relevante.

Un exemplu de listă de indicatori-cheie pentru analiza bugetului a fost prezentat în Tabelul 1 din Ghidul pentru Organizațiile societății civile „Analiza independentă a bugetului local”[10]. Această listă poate fi utilizată la elaborarea unui set de indicatori pentru analiza bugetului la nivel central.

Astfel, în cadrul unui exercițiu de analiză a bugetului poate fi examinată:

- la nivel central, evoluția BPN pentru o anumită perioadă de timp, în valori absolute (mil. MDL) și/sau în procente din PIB: evoluția veniturilor, cheltuielilor, a soldului bugetar, evoluția structurii datoriei sectorului public;
- evoluția veniturilor bugetare și analiza acestora conform structurii:
  - Impozite și taxe
  - Contribuții și prime de asigurări obligatorii (la nivel central)
  - Granturi primite
  - Transferuri de la bugetul de stat (pentru nivel local)
  - Alte venituri
- evoluția cheltuielilor bugetare și analiza acestora conform clasificației economice;
- evoluția cheltuielilor bugetare și analiza acestora conform clasificației funcționale;
- evoluția cheltuielilor bugetare și analiza acestora conform clasificației organizaționale: analiza alocațiilor bugetare pe autorități și instituții bugetare la nivel central și local;
- evoluția cheltuielilor bugetare și analiza acestora conform clasificației programelor: analiza indicatorilor de performanță realizați prin implementarea programelor și sub-programelor din responsabilitatea autorităților și instituțiilor bugetare etc.

O analiză critică a bugetului trebuie neapărat să țină cont de documentele de planificare strategică la nivel național și local (unde există), strategiile și programele de dezvoltare sectoriale, planurile de acțiuni de implementare a acestora, strategiile sectoriale de cheltuieli pe termen mediu. Un indiciu pozitiv cu privire la calitatea procesului bugetar este o corelare deplină sau înaltă a programelor și sub-programelor bugetare cu documentele de planificare strategică și de dezvoltare menționate.

[10] https://bugetulmeu.md/wp-content/uploads/2020/03/3.2-Analiza-bugetului.pdf

Analiza evoluției cheltuielilor bugetare oferă informații despre gradul de dezvoltare social-economică la nivel central și local, prioritățile politicilor implementate, eventuale dezechilibre ca urmare a distribuției disproporționate a resurselor bugetare. Aceste informații pot fi utilizate pentru formularea propunerilor și recomandărilor cu privire la îmbunătățirea serviciilor oferite de către autorități și performanței acestora în realizarea sarcinilor ce le revin.

Posibile surse de date pentru analiza bugetului

Sursele de date pentru analiza bugetului depind de etapa la care se face analiza și indicatorii selectați pentru analiză. Pornind de la faptul că este vorba despre analiza bugetului, principalele surse întotdeauna vor include:

- Legea bugetului de stat pentru anul respectiv, care poate fi accesat ă pe pagina web a Ministerului Finanțelor (https://mf.gov.md/ro/buget/bugetul-public-național/bugetul-de-stat);
- Documentele CBTM – baza de date a documentelor CBTM aprobate pentru perioada anilor 2007-2025 este disponibilă pe pagina web a Ministerului Finanțelor (https://mf.gov.md/ro/buget/cadrul-bugetar-pe-termen-mediu);
- Proiectul bugetului de stat sau a bugetului local de nivelul 1 sau 2, după caz, publicate, de obicei, pe paginile web ale autorităților responsabile (Ministerul Finanțelor sau a autorității locale respective) în conformitate cu cerințele cadrului normativ;
- Bugetul pentru cetățeni – instrument de prezentare a bugetului într-un limbaj simplu, evidențiind caracteristicile sale importante, facilitând astfel înțelegerea bugetului și a informațiilor sale de bază pentru cetățenii de rând. Informațiile la nivel central sunt disponibile pe pagina web a Ministerul Finanțelor, iar la nivel local, dacă asemenea materiale au fost elaborate, pe paginile web ale autorităților publice locale respective;
- Rapoartele periodice și anuale de executare a bugetelor – aceste rapoarte, în conformitate cu cerințele cadrului normativ, sunt întocmite și publicate de obicei pe paginile web ale autorităților responsabile (Ministerul Finanțelor sau a autorității locale respective);
- Baza de date a finanțelor publice BOOST – această bază conține date dezagregate pentru toate nivelurile bugetare pentru perioada 2009 – 2021. Această bază de date este disponibilă în format "xls" împreună cu Manualul utilizatorului pe pagina web a Ministerului Finanțelor (https://mf.gov.md/ro/buget/transparența-bugetară/baza-de-date-a-cheltuielilor-publice);
- Portalul web de transparență bugetară sau Portalul de Vizualizare a Datelor privind Executarea Bugetului (VDEB) – portalul este disponibil pe pagina web a Ministerului Finanțelor (https://buget.mf.gov.md/ro) și reprezintă un instrument de vizualizare a datelor cu privire la executarea Bugetului de Stat. Datele sunt disponibile pentru perioada 2016 – mai 2023;
- Rapoartele privind implementarea Strategiilor sectoriale de cheltuieli pe domenii – în procesul de elaborare a strategiilor sectoriale de cheltuieli, ca parte a procesului de elaborare a CBTM, autoritățile publice centrale de specialitate întocmesc rapoarte privind analiza implementării strategiilor sectoriale de cheltuieli și identificarea priorităților de cheltuieli pentru ciclul bugetar viitor. Unele APC publică pe paginile sale web aceste rapoarte;
- Baza de date a bugetelor locale – baza de date a bugetelor locale este o platformă web (http://localbudgets.viitorul.org/), pe care sunt prezentate datele dezagregate pe bugetele a 930

localități din Republica Moldova. Actualmente, datele sunt disponibile online pentru perioada 2007 – 2019[11];

- Rapoartele Curții de Conturi – pe pagina web a acestei instituții (https://www.ccrm.md/ro) sunt publicate toate rapoartele de audit elaborate;
- Studii, rapoarte de analiză și evaluare independente – diferite instituții de cercetare, organizații ale societății civile naționale și internaționale, instituții și organizații internaționale financiare, instituții și organizații de reprezentare a forurilor internaționale publică pe paginile sale web diferite lucrări și rapoarte, care pot fi relevante pentru o anumită analiză a bugetului. Acestea pot fi identificate prin utilizarea instrumentelor de căutare web, precum și accesând direct paginile web ale instituțiilor și organizațiilor respective.

În toate sursele de date bugetare recomandate pentru analiză (proiectul bugetului, rapoartele de executare de pe pagina web a Ministerului Finanțelor, baza de date BOOST) informația este prezentată în mare parte conform clasificației economice, funcționale și organizaționale.

În toate sursele de date bugetare recomandate pentru analiză (proiectul bugetului, rapoartele de executare de pe pagina web a Ministerului Finanțelor, baza de date BOOST) informația este prezentată în mare parte conform clasificației economice, funcționale și organizaționale.

Oportunitățile de comunicare și advocacy

Noțiunea de „advocacy" provine de la cuvântul latin „advocare", care înseamnă a căuta susținere. Astfel, advocacy înseamnă o serie de acțiuni, care au scopul de a atrage atenția asupra unei probleme sau subiect de interes pentru comunitate. Ținând cont de faptul că rolul primordial al autorităților este furnizarea de servicii pentru comunitate, eforturile de comunicare și advocacy despre o anumită problemă sunt îndreptate în ultimă instanță spre a influența procesele decizionale din cadrul autorităților și instituțiilor publice. Astfel, activitățile de comunicare și advocacy sunt o formă de participare civică în procesul decizional.

Comunicarea și advocacy pot include activități variate, care au scopul de a pune problema identificată pe agenda factorilor de decizie. Instrumentarul și metodele de advocacy cuprind:

- Întreg spectrul de activități de monitorizare, note și analize și diseminarea acestora;
- Întâlniri cu factorii de decizie pentru a comunica despre problemele identificate;
- Participarea la ședințe, adunări și audieri publice;
- Participarea la procesele politice și electorale;
- Organizarea campaniilor de sensibilizare offline și online;
- Petiții și sesizări oficiale;
- Promovarea de mesaje prin intermediul media sociale;
- Proteste.

Instrumentele de participare în procesul bugetar pot varia de la manifestarea unui nivel înalt de interes față de procesul bugetar prin informarea detaliată cu privire la acesta și finalizând cu monitorizarea utilizării banilor publici, comunicarea și activități de advocacy cu privire la concluziile procesului de monitorizare, dar și promovarea intereselor și nevoilor societății prin implicare activă în procesul decizional.

În practică, participarea în procesul bugetar presupune utilizarea cel puțin a următoarelor instrumente:

Informarea cu privire la procesul bugetar – urmărirea procesului și evaluarea modului în care autoritățile publică documentele aferente procesului bugetar la nivel central și local, în conformitate cu calendarul

[11] Platforma web a bugetelor locale a fost elaborată de către Institutul pentru Reforme Economice și Sociale din Slovacia (INEKO), în parteneriat cu IDIS „Viitorul".

bugetar. Scopul urmărit constă inclusiv în acumularea informațiilor cu privire la conținutul documentelor aferente procesului bugetar și a înțelege modul de prioritizare a resurselor și eficiența realizării cheltuielilor publice;

Participarea activă în procesul de consultări publice – examinarea critică a documentelor aferente procesului bugetar, formularea și oferirea comentariilor, obiecțiilor și propunerilor cu privire la informațiile publicate, în baza priorităților, intereselor și necesităților societății la nivel central și local. Monitorizarea proceselor de modificare a legilor și deciziilor bugetare anuale în conformitate cu procesul bugetar și examinarea critică a documentelor aferente, de asemenea, face parte din participarea activă în procesul de consultări publice. Scopul implicării în procesul de consultări publice constă în influențarea procesului decizional de bugetare la nivel central și local pentru prioritizarea bugetării resurselor în conformitate cu interesele și necesitățile societății;

Analiza bugetului – examinarea în detaliu și într-un mod critic a modului de planificare și executare a bugetului reprezentă instrumentul principal al OSC pentru evaluarea eficienței procesului de bugetare la nivel central și local, în raport cu prioritățile strategice și necesitățile societății. Pe lângă creșterea nivelului de înțelegere a bugetului, această analiză are drept scop evaluarea detaliată a eficienței realizării cheltuielilor bugetare pe diferite sectoare, iar concluziile și recomandările ce rezultă din acestea sunt utilizate pentru activitățile de comunicare și advocacy.

Monitorizarea achizițiilor publice – analiză care examinează critic modalitatea de alocare a resurselor financiare publice pentru achiziția de bunuri și servicii de către autoritățile și instituțiile bugetare. Această analiză are scopul de a evalua corectitudinea procesului de selectare a furnizorilor de bunuri și servicii, atribuire a contractelor și a modului de executare a acestora.

Bugetarea participativă – este un instrument dezvoltat și aplicat (în unele localități) la nivel local pentru implicarea cetățenilor în procesul de identificare și implementare a proiectelor în calitate de soluții pentru anumite problematici la nivelul comunității respective. Prin formarea coaliziilor locale, în calitate de alianțe formale ale cetățenilor dintr-o anumită localitate, și implicarea acestora în monitorizarea procesului de implementare a proiectului respectiv, este urmărit scopul de îmbunătățire a guvernanței la nivel local.

Eficiența procesului de promovare a schimbărilor și influențare a deciziilor în privința problemelor identificate depinde de utilizarea oportunităților de comunicare și advocacy. Aceste oportunități, pe lângă utilizarea instrumentelor descrise mai sus, pot include alierea cu alte OSC-uri din cadrul comunității la nivel local și național, alierea cu organizații și instituții influente, identificarea posibilităților de finanțare a activităților de comunicare, mediatizarea, formularea și comunicarea comentariilor și propunerilor de modificare a legislației sau promovarea de noi prevederi legislative, utilizarea momentelor de schimbări politice și a crizelor.

MODULUL 2: CORELAREA PROCESULUI BUGETAR CU AGENDA DE EUROPENIZARE

Agenda de europenizare a Republicii Moldova cuprinde toate etapele și reformele-cheie ce trebuie parcurse pentru atingerea obiectivului de integrare europeană. În acest sens, rolul procesului bugetar este unul esențial pentru armonizarea priorităților agreate la nivel național în cooperarea cu Uniunea Europeană (UE) cu cele existente la nivel local și alocarea resurselor financiare pentru implementarea coerentă a acestor priorități.

De altfel, odată cu obținerea statutului de țară candidată la UE în luna iunie 2022, Republica Moldova trebuie să asigure treptat transpunerea principiilor de funcționare a procesului bugetar din țările UE, în special a principiului subsidiarității. Acesta urmărește să asigure faptul că deciziile sunt luate la nivelul cel mai apropiat de cetățean, cu participarea și implicarea actorilor locali și regionali în procesul decizional. Pentru transpunerea de facto a acestui principiu, autoritățile vor trebui să țină cont de mecanismele de aliniere a politicilor locale la cele naționale, pornind de la documentele de planificare strategică și angajamentele asumate în relația cu UE.

Scopul urmărit prin acest modul este oferirea unei mai bune înțelegeri cu privire la cadrul instituțional și de planificare strategică pentru procesul bugetar în Republica Moldova, pornind de la reperele agendei de cooperare dintre Republica Moldova și UE. O atenție sporită în acest sens a fost acordată corelației dintre prioritățile stabilite la nivelul relației cu UE și reflectarea acestora în politicile dezvoltate la nivel local, prin prisma planificării și executării bugetelor locale. Pentru acest exercițiu, a fost analizată în cadrul unui studiu de caz reflectarea acțiunilor ce țin de competența autorităților publice locale din ultimul Plan de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere 2017 – 2019 (PNAIAA) în activitățile planificate și realizate la nivelul municipiilor Cahul și Ungheni.

2.1. Cadrul instituțional pentru implementarea agendei de europenizare

Orice angajament internațional de o astfel de importanță urmează a fi însoțit de un cadru instituțional robust care să contribuie la realizarea cu succes a acestuia. Tabelul 2.1 prezintă principalele competențe atribuite diferitelor autorități publice privind implementarea cu succes a agendei de europenizare.

Tabelul 2.1 Cadrul instituțional pentru implementarea agendei de europenizare

Autoritatea responsabilă	Competențele atribuite
Parlamentul	• Adoptă Strategia Națională de Dezvoltare corelată cu angajamentele internaționale (ex. Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, Obiectivele de Dezvoltare Durabilă, Agenda 2030); • Adoptă legi necesare pentru buna implementare a Acordului de Asociere; • Aprobă resursele financiare în corespundere cu prioritățile Acordului de Asociere și agendei de europenizare; • Supraveghează implementarea tuturor angajamentelor de către Guvern; • Informează publicul privind importanța angajamentelor internaționale.
Guvernul	• Aprobă documente de politici sectoriale și intersectoriale corelate cu Acordul de Asociere; • Aprobă acte normative și proiecte de legi corelate cu Acordul de Asociere; • Aprobă Cadrul Bugetar pe Termen Mediu corelat cu Acordul de Asociere; • Elaborează bugetul de stat corelat cu Acordul de Asociere.
Cancelaria de Stat	• Creează și coordonează cadrul general pentru pentru stabilirea priorităților Guvernului, ținând cont de angajamentele internaționale (ex. Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, Obiectivele de Dezvoltare Durabilă, Agenda 2030); • Elaborează documentele de planificare la nivel național; • Avizează documentele de politici sectoriale; • Monitorizează implementarea documentelor de politici naționale;

	• Monitorizează implementarea Acordului de Asociere și evaluează nivelul de progres.
Ministerul Finanțelor	• Coordonează procesul de elaborare a Cadrului Bugetar pe Termen Mediu; • Determină limitele de cheltuieli pe sectoare; • Examinează strategiile sectoriale de cheltuieli; • Monitorizează și evaluează documentele de politici naționale.
Autoritățile publice centrale	• Integrează prioritățile Acordului de Asociere în documentele de politici sectoriale; • Monitorizează și evaluează documentele de politici sectoriale.
Autoritățile publice locale	• Contribuie la creșterea gradului de conștientizare; • Advocacy; • Suport în procesul de implementare a priorităților Acordului de Asociere, inclusiv reflectarea angajamentelor naționale în documentele de politici la nivel local; • Monitorizare, evaluare și raportare.

Totodată, în contextul relației cu UE, există mai multe formate instituționale de cooperare, menite să avanseze dialogul dintre instituțiile naționale și cele europene. Aceste mecanisme au fost dezvoltate pentru a crea sinergii și a crește gradul de interacțiune pe dimensiunea executivă și legislativă, dar și în rândul actorilor neguvernamentali, precum societatea civilă, mediul de afaceri și sindicatele.

Tabelul 2.2. Cadrul instituțional de cooperare între Republica Moldova și Uniunea Europeană

Format	Competențele atribuite
Consiliul de Asociere	• Facilitează dialogul politic la nivel înalt între Președinte/Prim-ministru și președintele Comisiei Europene/președintele Consiliului European. • Asigură monitorizarea și evaluarea implementării angajamentelor bilaterale ca parte a Acordului de Asociere. • Aprobă Agenda de Asociere și setează prioritățile anuale pe dimensiunea reformelor-cheie.
Comitetul Parlamentar de Asociere	• Asigură dialogul dintre deputații din Parlamentul Republicii Moldova și deputații din Parlamentul European. • Oferă cadrul necesar pentru discutarea principalelor provocări și progrese, legate de activitatea parlamentară, pentru implementarea Acordului de Asociere. • Aprobă declarații comune legate de cooperarea bilaterală dintre Republica Moldova și UE.
Platforma Societății Civile UE – Republica Moldova	• Reunește membrii delegați din partea Platformei Naționale a Forumului Societății Civile a Parteneriatului Estic (Republica Moldova) și a Comitetului Social și Economic (UE). • Facilitează prezentarea opiniilor alternative din partea societății civile cu privire la performanța autorităților pe dimensiunea principalelor reforme ce țin de Acordul de Asociere. • Elaborează declarații comune, adresate în mod special autorităților Republicii Moldova și instituțiilor europene.

2.2. De ce autoritățile publice locale trebuie să fie implicate în procesul de europenizare?

Autoritățile publice locale prestează servicii, iau decizii și operează în moduri care afectează direct viața de zi cu zi a tuturor locuitorilor comunității. Cetățenii așteaptă ca toate deciziile luate să fie axate pe prioritățile, problemele și nevoile lor reale. Locuitorii știu cel mai bine comunitatea în care doresc să trăiască ei și familiile lor. Au cea mai bună înțelegere a calității și cantității serviciilor publice prestate de autoritățile locale, iar calitatea și diversitatea acestor servicii sunt factori determinanți al nivelului de viață al cetățenilor. Prin

urmare, deciziile de cheltuire a banilor publici luate de către autorități afectează modul în care cetățenii percep și evaluează activitatea administrației locale.

Pentru ca deciziile aprobate, fie de autoritățile centrale, fie de autoritățile locale, să contribuie la îmbunătățirea serviciilor și la creșterea calității vieții, este important să existe mecanisme de aliniere și corelare între nivelul central și local. Implicarea și participarea în procesul de europenizare va genera următoarele rezultate:

- Creșterea gradului de informare și educare a cetățenilor cu privire la prioritățile agendei de europenizare;
- Sporirea suportului în procesul de implementare a obiectivelor agendei de europenizare, inclusiv reflectarea priorităților naționale în documentele de politici la nivel local;
- Îmbunătățirea capacităților de advocacy, inclusiv integrarea nevoilor și serviciilor solicitate de cetățeni în documentele de politici la nivel național;
- Îmbunătățirea gradului de conștientizare cu privire la buget, procesul bugetar și legătura între sursele financiare și documentele de politici;
- Creșterea gradului de responsabilitate a autorităților publice centrale, prin implicarea în monitorizare, evaluare și raportare.
- Elaborarea unui buget realist și echitabil, axat pe nevoile comunității locale, dar și aliniat la prioritățile naționale.

Descrierea mecanismului de aliniere a politicilor locale la politicile naționale

Planificarea eficientă și coerentă la nivel național și capacitatea de a asigura transferul priorităților la nivel local este elementul esențial în asigurarea bunei implementări a documentelor de politici care țintesc în mod special creșterea calității vieții oamenilor. Prin urmare, autoritățile publice locale au un rol important în preluarea priorităților naționale din documentele de planificare și documentele de politici și transpunerea acestora în documentele locale. Totodată, asigurarea unei legături între documente, va permite și legătura inversă, când problemele și nevoile la nivel local pot fi preluate și abordate ca probleme de politici publice la nivel național.

Alinierea politicilor adoptate de Guvern cu politicile elaborate și aprobate de către autoritățile publice locale permite generarea unui cadru de politici consecvent și relevant. Sinergia dintre APC și APL diminuează fragmentarea și contradicțiile în implementarea obiectivelor și direcțiilor prioritare stabilite în documentele naționale. Cadrul de politici nu poate fi tratat ca un sistem independent realizat în mod individual de către fiecare autoritate publică. Dimpotrivă, acesta trebuie să fie integrat plenar în toate procese executate la nivelul unui Guvern, de la planificarea unei politici până la executarea integrală a acesteia, implicând în mod direct și autoritățile publice centrale. Alinierea intervențiilor de politici permite o abordare comună și integrată a problemelor și nevoilor cetățenilor, asigurând inclusiv realizarea principiilor de bună guvernare, precum transparența, economicitatea și eficiența în utilizarea resurselor publice.

Alinierea politicilor locale la politicile naționale promovează și încurajează dialogul constructiv și parteneriatul între autoritățile publice locale și autoritățile publice centrale. Sunt puține domenii sau intervenții de politici care pot fi realizate integral fără suportul și implicarea diverșilor actori. Chiar și la nivel local, există domenii care sunt administrate de diferite entități. Iar în cazul în care includem și dimensiunea națională, realitatea devine și mai complexă. Prin urmare, trebuie să fie utilizate mecanisme foarte clare de parteneriat și colaborare care să faciliteze procesul de luare a deciziilor și să asigure legătura între prioritățile naționale și locale.

Mai mult, corelarea politicilor între diferite niveluri ar putea încuraja co-gestionarea componentelor care se află în afara granițelor administrative ale autorității publice. Organizarea sistemului de management al deșeurilor, planificarea sistemului de transport public, îmbunătățirea infrastructurii rutiere sau prestarea anumitor servicii publice ar putea să fie îmbunătățite semnificativ prin simpla cooperare și colaborare între autoritățile publice locale. Corelarea politicilor reprezintă primul pas pentru crearea mecanismelor practice de co-gestionare și co-administrare a diverselor domenii de politici.

Interdependența documentelor de politici publice și celor de planificare

Asumarea angajamentului de implementare a Acordului de Asociere presupune și crearea unui mecanism eficient de implementare a obiectivelor acestuia care să asigure integrarea lor în procesele curente și instituționalizate ale tuturor autorităților. Un pas important pentru operaționalizarea mecanismului a fost aprobarea noului cadru de planificare strategică (HG nr. 386/2020). Noul cadru permite alinierea documentelor de politici și documentelor de planificare la angajamentele internaționale asumate de către autoritățile publice, oferind, totodată, un sistem mai riguros de planificare la nivelul întregului Guvern.

Conform HG nr.386/2020, documentele sunt împărțite în următoarele două categorii: documente de planificare și documente de politici publice. În funcție de aspectul temporal, documentele sunt elaborate pentru un an de zile, pentru o perioadă de trei-cinci ani sau pentru șase-zece ani.

Tabelul 2.3. Tipul documentelor conform HG 386/2020

Tipul documentelor		
Perioada	**Documente de planificare**	**Documente de politici**
1 an	➢ Planul anual de acțiuni al Guvernului ➢ Planul anual al autorității publice	➢ N/A
3 - 5 ani	➢ Programul de activitate al Guvernului ➢ Planul național de dezvoltare (PND) ➢ Cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM)	➢ Programul (ex. Programul de dezvoltare a organizațiilor societății civile pentru perioada 2024-2027)
6-10 ani	➢ Strategia națională de dezvoltare ➢ Angajamentele internaționale (ex. Acordul de Asociere, Agenda 2030, Memorandumul cu FMI, Acordul de la Paris privind schimbările climatice)	➢ Strategia sectorială (ex. Strategia națională de sănătate 2030)

Pentru buna funcționare a sistemului de planificare strategică, toate documentele de planificare și de politici ar trebui să interacționeze între ele. În vârful piramidei este Strategia națională de dezvoltare (SND). Acest document stă la baza sistemului național de planificare strategică – sectorială, instituțională, bugetară și, prin urmare, ghidează procesul de elaborare a politicilor publice și a actelor normative. SND trebuie să fie pe deplin aliniată la cele mai importante angajamente internaționale (vezi figura 2.1). La momentul actual, principalele angajamente sunt: Acordul de Asociere și Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030. Pe lângă acestea, în cazurile relevante, în funcție de sector sau domeniu de politici, ar putea fi luate în considerare și alte angajamente internaționale importante, precum Carta Organizației Națiunilor Unite, Acordul de la Paris privind schimbările climatice, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, acordurile Organizației Mondiale a Comerțului, Acordul privind aspectele comerciale ale drepturilor de proprietate intelectuala, Carta Europeană a Autonomiei Locale etc.

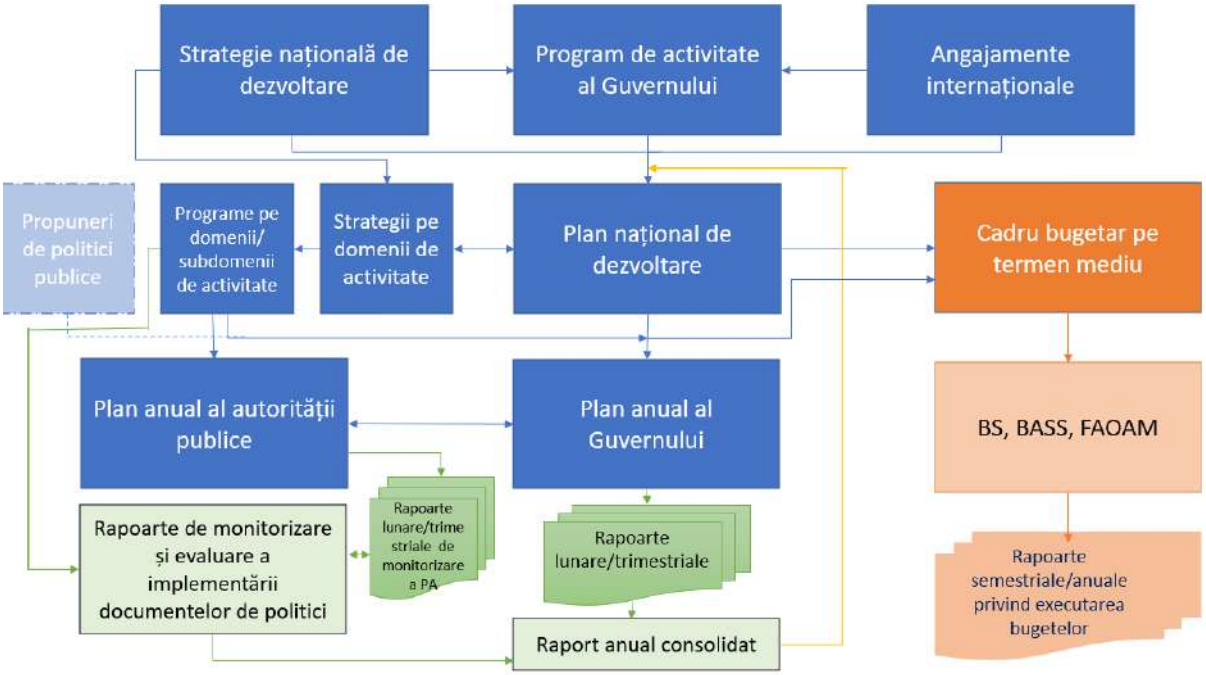
Inițierea elaborării documentelor de politici publice este condiționată de reflectarea sau includerea acestora în documentele de planificare pe termen mediu sau lung. Acest fapt asigură un proces coerent de planificare, validând problema ce urmează a fi soluționată și asigurând totodată existența capacităților umane și resurselor financiare pentru implementarea documentului. Nicio politică publică nu va putea fi realizată eficient în lipsa unei legături directe cu resursele bugetare.

Cadrul local de elaborare a documentelor

Autoritățile publice locale, ca și autoritățile publice centrale, au în competență funcția de a elabora documente de politici (Legea privind administrația publică locală nr. 436/2005). Implementarea Acordului de Asociere și a Agendei de dezvoltare durabilă 2030 este condiționată de nivelul de aliniere și sincronizare a documentelor aprobate la nivel local cu prioritățile trasate la nivel național. Prin urmare, este important ca procesele viitoare de inițiere a documentelor de politici publice locale și de elaborare a bugetelor locale să asigure următoarele: (i) stabilirea legăturii strânse cu Acordul de Asociere și prioritățile naționale de dezvoltare și (ii) integrarea principiilor Agendei de dezvoltare durabilă 2030 în activitatea de zi cu zi a autorităților publice locale.

Dacă la nivel național există un cadru normativ care instituie un mecanism de planificare strategică coerent, atunci la nivel local acesta nu există. Având în vedere principiul autonomiei locale, Guvernul nu poate să aprobe acte normative care ar impune un set obligatoriu de reguli și principii pentru elaborarea documentelor de politici publice. Cu toate acestea, atât regulile stabilite la nivel național, cât și ghidurile metodologice, ar putea fi utilizate de către toate părțile care elaborează și implementează politici publice. Obiectivul ghidurilor metodologice este să ofere suport pentru toți actorii implicați, generând un nivel înalt de coerență și eficiență. Utilizarea practică a acestora ar trebui să asigure o legătură mai strânsă dintre angajamentele asumate de Republica Moldova, cadrul de politici publice la nivel național și documentele de politici și prioritățile setate la nivel local.

Figura 2.1. Legătura dintre documentele de politici publice și documentele de planificare



Sursa: Elaborat conform anexei 1 din HG 386/2020 https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121921&lang=ro

2.3. Acordul de Asociere și alte documente conexe pentru procesul de europenizare

Acordul de Asociere reprezintă cadrul juridic pentru cooperarea dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană pe dimensiunea politică, economică, socială și alte domenii conexe. Prevederile Acordului de Asociere au menirea de a ajusta legislația și politicile naționale la cele ale UE, prin transpunerea directivelor și regulamentelor europene. Documentul a fost semnat la data de 27 iunie 2014, la Bruxelles.

Conform ultimelor analize disponibile, până la finalul anului 2021, se înregistra o rată de transpunere de circa 65-70% a acquis-ului UE, prevăzut de Acordul de Asociere, în legislația națională. În același timp, raportul Comisiei Europene din luna februarie 2023 menționa faptul că Republica Moldova se află la un stadiu incipient de armonizare a legislației pe dimensiunea a 12 capitole de aderare din cele 32 incluse în evaluare, fiind înregistrate anumite progrese în rândul a 17 capitole și progrese moderate pe dimensiunea a 3 capitole de aderare.

Implementarea Acordului de Asociere este asigurată prin Agenda de Asociere și Planul Național de Acțiuni pentru Implementarea Acordului de Asociere (PNAIAA). Agenda de Asociere este agreată de către Republica Moldova cu UE și trasează direcțiile prioritare pentru transpunerea prevederilor Acordului de Asociere. Actuala Agendă de Asociere a fost aprobată în luna august a anului 2022 și este valabilă până în anul 2027, corespunzând cu programul multianual bugetar al UE 2021 - 2027. În același timp, PNAIAA are drept scop stabilirea și implementarea reformelor și politicilor sectoriale, menite să faciliteze punerea în practică a priorităților stabilite ca parte a Agendei de Asociere. PNAIAA pentru perioada 2023 - 2027 este actualmente în proces de definitivare la nivelul Guvernului, urmând a fi publicat pentru consultări publice în următoarele luni.

Strategia Națională de Dezvoltare

Strategia națională de dezvoltare este documentul național de viziune strategică pe termen lung, care indică direcțiile de dezvoltare a țării și a societății și care adaptează prioritățile, obiectivele, indicatorii și țintele angajamentelor internaționale asumate de către Republica Moldova la contextul național, în mod special la Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană și Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030. SND trasează toate prioritățile naționale, stabilind obiectivele la nivel macro și direcțiile prioritare de intervenție.

În noiembrie 2022, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat Strategia națională de dezvoltare ***Moldova Europeană 2030***. Documentul stabilește următoarele 10 obiective generale:

Obiectivul general 1. Creșterea veniturilor din surse durabile și atenuarea inegalităților
Obiectivul general 2. Îmbunătățirea condițiilor de trai
Obiectivul general 3. Garantarea educației corespunzătoare și de calitate pentru toți pe tot parcursul vieții
Obiectivul general 4. Ridicarea nivelului de cultură și de dezvoltare personală
Obiectivul general 5. Îmbunătățirea stării de sănătate fizică și mintală a populației prin contribuția activă a unui sistem de sănătate modern și eficient, care răspunde nevoilor fiecărui individ
Obiectivul general 6. Un sistem de protecție socială solid și incluziv
Obiectivul general 7. Asigurarea unei guvernări eficiente, incluzive și transparente
Obiectivul general 8. Edificarea unui sistem de justiție echitabil, incoruptibil și independent
Obiectivul general 9. Promovarea unei societăți pașnice și sigure
Obiectivul general 10. Asigurarea unui mediu sănătos și sigur

Fiecare obiective general este detaliat cu ajutorul obiectivelor specifice, care la rândul său urmează să fie implementate prin direcții de politici și intervenții prioritare.

Operaționalizarea SND are loc:

- prin intermediul documentelor de planificare: planul național de dezvoltare și cadrul bugetar pe termen mediu
- prin intermediul documentelor de politici publice: strategia sectorială și programul.

Strategia sectorială este un document de politici care definește și planifică politicile publice ale Guvernului pe termen lung în unul sau câteva domenii de activitate a Guvernului, stabilite în Legea cu privire la Guvern nr.136/2017.

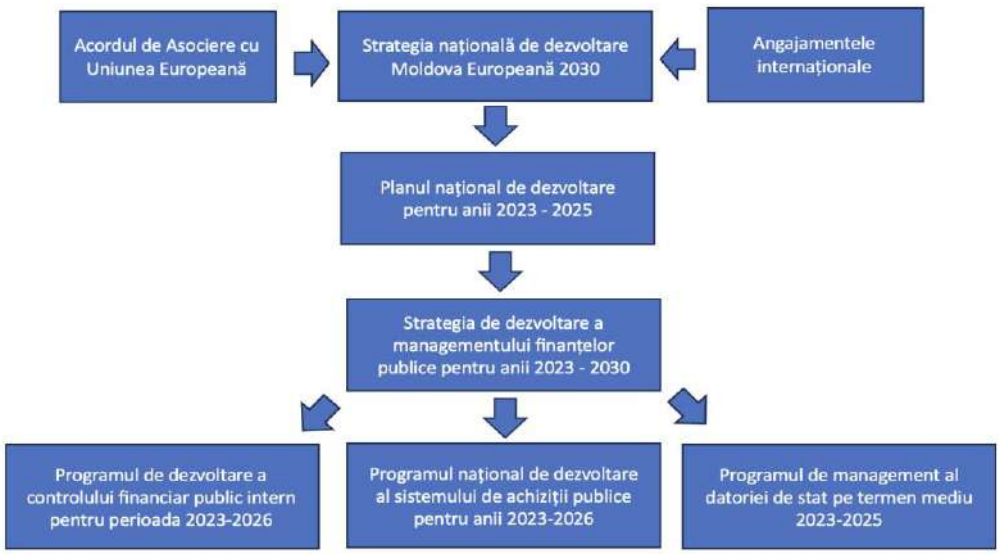
Tabelul 2.4. Domeniile de activitate ale Guvernului

Domeniile de activitate ale Guvernului	
a) economie; b) afaceri externe și integrare europeană; c) ocrotirea sănătății, protecție socială și raporturi de muncă, familie; d) justiție, afaceri interne, ordine publică și protecție civilă; e) reintegrare teritorială; f) finanțe publice, relații fiscale și vamale; g) educație, știință, inovații, cultură, tineret și sport; h) dezvoltare regională, construcții, amenajarea teritoriului și urbanism;	i) protecția mediului înconjurător și resursele naturale; j) agricultură, dezvoltare rurală și siguranța alimentelor; k) apărare și securitate națională; l) securitate și eficiență energetică; m) tehnologia informației, transport și infrastructură; n) administrație publică și servicii publice; o) demografie, migrație și azil; p) protecția consumatorului, calitatea produselor și serviciilor; q) raportare, evidență și statistică.

Sursa: Domenii de activitate ale Guvernului conform Legii nr.136/2017 cu privire la Guvern

La rândul ei, o strategia sectorială este implementată printr-un program sau prin mai multe programe. Programul este un document de politici pe termen mediu, care în mod obligatoriu trebuie să derive dintr-o strategie sectorială. Programul are rolul de a detalia și concretiza acțiunile ce urmează a fi realizate într-un domeniu sau subdomeniu de activitate al Guvernului. Programul este constituit din partea descriptivă și planul de acțiuni. Conform prevederilor noului cadru de planificare strategică, planul de acțiuni a devenit parte componentă obligatorie a programului. Pentru o realizare eficientă a tuturor obiectivelor, este important ca legătură între toate documentele să fie cât mai strânsă. Orice întrerupere sau slăbire a acestei legături va încetini sau va stopa implementarea unuia sau a mai multor obiective din SND.

Figura 2.2. Exemplu de operaționalizare a SND în domeniul finanțelor publice



Sursa: Elaborat în baza documentelor de politici și de planificare în vigoare

Planul național de dezvoltare

Planul național de dezvoltare este principalul document de planificare pentru implementarea direcțiilor prioritare, obiectivelor și măsurilor stabilite în Strategia națională de dezvoltare. PND stabilește prioritățile de politici pentru o perioadă de trei ani. Ca și în cazul Cadrului bugetar pe termen mediu, PND este actualizat anual. Totodată, pe lângă prioritățile ce derivă din SND, PND conține și direcțiile prioritare din Programul de Guvernare, precum și angajamentele internaționale (Acordul de asociere, Agenda de asociere sau Agenda de dezvoltare durabilă 2030).

Ca și în cazul unui program, PND la fel este constituit din partea descriptivă și partea operațională. Partea descriptivă detaliază prioritățile de politici pentru termen mediu și descrie obiectivele generale, pe când partea operațională trasează acțiunile care trebuie să fie realizate. Un element distinctiv al PND este faptul că acesta structurează prioritățile de politici indicând programele și subprogramele bugetare prioritare, conform clasificației programelor stabilite de către Ministerul Finanțelor (Ordinul ministrului finanțelor nr.208/2015). Acest lucru asigură alinierea obiectivelor generale și direcțiilor prioritare cu Cadrul bugetar pe termen mediu. Astfel, acțiunile incluse în PND urmează să fie finanțate în mod prioritar, în condițiile în care aceste reflectă cele mai importante priorități.

În februarie 2023, Guvernul a aprobat Planul național de dezvoltare pentru anii 2023-2025[12]. PND detaliază toate cele 10 obiective generale stabilite în SND și asigură corelarea cu CBTM.

Tabelul 2.5. Legătura dintre PND și CBTM în domeniul dezvoltării transportului

Obiective specifice și subprograme bugetare conexe
Obiectivul general 2: Îmbunătățirea condițiilor de trai (obiectiv stabilit în SND și preluat de PND) Obiectivul specific 2.1: Sporirea mobilității prin sisteme eficiente, durabile și sigure de transport (obiectiv stabilit în SND și preluat de PND) Subprogramele bugetare din care se vor finanța acțiunile planificate (legătura dintre obiective și subprogramele bugetare este efectuată prin intermediul PND) ➢ Politici și management în domeniul transporturilor și infrastructurii drumurilor (SB6401) ➢ Politici și management în domeniul dezvoltării regionale și construcțiilor (SB6101) ➢ Dezvoltarea drumurilor (SB6402) ➢ Dezvoltarea transportului naval (SB6403) ➢ Dezvoltarea transportului rutier (SB6404) ➢ Dezvoltarea transportului feroviar (SB6405) ➢ Dezvoltarea transportului aerian (SB6406)

Sursa: Planul național de dezvoltare pentru anii 2023-2025: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136163&lang=ro

Rolul CBTM - detalierea legăturii între buget și politicile publice

Conform prevederilor actuale ale cadrului normativ (Hotărârea Guvernului nr.386/2020, Ordinul Ministerului Finanțelor nr.208/2005), prioritățile de politici și limitele de cheltuieli trasate de CBTM ar trebui utilizate de către autoritățile publice pentru elaborarea propunerilor și proiectelor de buget pentru anul următor. Anume CBTM trebuie să asigure corelarea alocării resurselor cu prioritățile de politici, estimând atât resursele disponibile, cât și costurile politicilor publice planificate.

Strategia sectorială de cheltuieli este un plan care asigură corelarea priorităților de politici cu alocările de resurse la nivel de sector. Prin această strategie, se stabilesc obiectivele și prioritățile politicii în concordanță

[12] Planul național de dezvoltare pentru anii 2023-2025: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136163&lang=ro

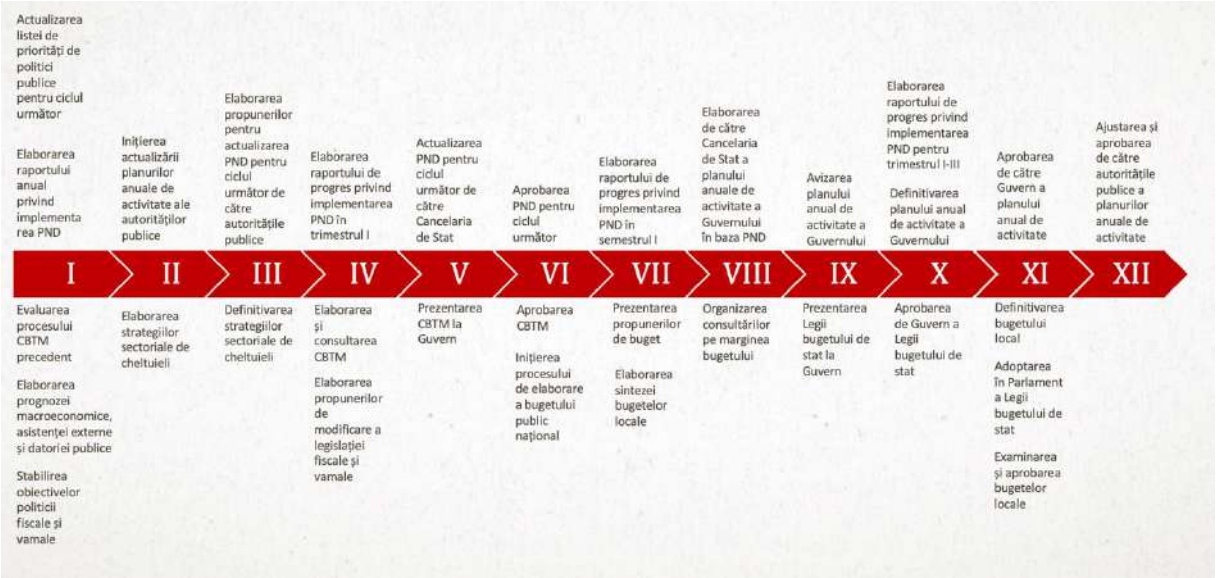
cu resursele bugetare disponibile pe termen mediu. Anual, strategiile de cheltuieli sunt revizuite, actualizate și extinse cu un an în avans, pentru a avea o planificare bugetară pe trei ani.

Scopul elaborării strategiilor sectoriale de cheltuieli este de a lega prioritățile politice de banii alocați în sectorul respectiv. De asemenea, se caută modalități de a îmbunătăți eficiența programelor de cheltuieli existente și de a redirecționa resursele către programele considerate mai importante. În plus, se evaluează impactul financiar al noilor propuneri de politici și se stabilesc prioritățile acestora în funcție de resursele disponibile.

Prin intermediul strategiei sectoriale de cheltuieli, se traduc obiectivele generale ale Cadrului Bugetar pe Termen Mediu în priorități și măsuri specifice pentru sectorul respectiv. Acestea reprezintă instrumente operaționale care facilitează punerea în aplicare a CBTM în contextul specific al fiecărui sector.

În realitate, procesul descris mai sus, este încă la o etapă incipientă de implementare. În multe cazuri, exercițiul de elaborare a CBTM diferă de la o autoritatea publică la alta. Acest fapt afectează negativ coerența, utilitatea și aplicabilitatea acestui document la planificarea pe termen mediu a surselor financiare. Astfel, la această etapă, constatăm faptul că alocările financiare sunt efectuate preponderent pe bază anuală. Prin urmare, principalele ferestre de oportunitate pentru activitățile de advocacy, fie la nivel central, fie la nivel local, sunt aprobarea bugetului anual și modificările/rectificările operate în buget de către autorități pe parcursul unui an.

Figura 2.3. Alinierea elaborării documentelor de planificare și documentelor bugetare



Sursa: Elaborată în baza prevederilor HG nr. 386/2020

Corelația dintre prioritățile stabilite la nivel național în cooperarea cu UE și implementarea acestora la nivel local

La ora actuală, nu există o corelație vizibilă între prioritățile stabilite la nivel național în cooperarea cu UE și implementarea acestora la nivel local de către APL-uri. Reflectarea acestor priorități în agenda de politici la nivel local este limitată, fiind evidentă lipsa unui mecanism de transpunere a priorităților din cadrul Agendei de Asociere și acțiunilor incluse în cadrul PNAIAA, ce vizează autoritățile locale, în documentele de planificare ale APL-urilor. Pentru a evidenția acest aspect, am analizat reflectarea acțiunilor din cadrul PNAIAA (2017 – 2019) în cheltuielile municipiilor Cahul și Ungheni pentru perioada 2017 – 2019, în conformitate cu rapoartele de executare a bugetului celor două orașe (Tabelul 2.6).

Tabelul 2.6. Corelația dintre prioritățile Agendei de Asociere și cheltuielile bugetare ale municipiilor Cahul și Ungheni (2017 - 2019)

Prioritățile stabilite ca parte a Agendei de Asociere UE – Republica Moldova (2017 – 2019)	Acțiunile incluse în PNAIAA (2017 – 2019)	Reflectarea acțiunilor în cheltuielile municipiului Cahul pentru anii 2017 – 2019	Reflectarea acțiunilor în cheltuielile municipiului Ungheni pentru anii 2017 – 2019
1. Adoptarea unei abordări integrate în domeniul diasporei și consolidarea capacităților autorităților naționale și locale în chestiunile legate de diaspora	1.1. Consolidarea capacităților autorităților administrației publice centrale și locale implicate în domeniul diaspora, migrație și dezvoltare	Nu este reflectată	Nu este reflectată
2. Dezvoltarea capacităților administrațiilor centrale și locale în ceea ce privește politicile de dezvoltare rurală	2.1. Consolidarea capacităților administrative la nivel central și local, în planificarea, evaluarea și punerea în aplicare a politicilor în conformitate cu reglementările și cu cele mai bune practici ale UE	Nu este reflectată	Nu este reflectată
3. Consolidarea capacităților instituționale și operaționale ale instituțiilor naționale, regionale și locale din domeniul dezvoltării regionale	3.2. Dezvoltarea capacității autorităților publice locale de a promova cooperarea transfrontalieră în conformitate cu reglementările și cu practicile UE 3.3. Îmbunătățirea mecanismului privind interacțiunea verticală și orizontală a administrației publice centrale și locale în procesul de elaborare și punere în aplicare a politicilor regionale	Nu este reflectată	Nu este reflectată

Sursa: elaborat în conformitate cu rapoartele de executare a bugetului celor două orașe

În contextul implementării Agendei de Asociere UE – Republica Moldova 2021 – 2027, autoritățile guvernamentale și-au asumat realizarea mai multor priorități ce țin de consolidarea rolului autorităților locale în promovarea politicilor naționale, regionale și locale. O bună parte din aceste priorități s-au regăsit și în precedenta Agendă de Asociere pentru anii 2017 – 2019. Principalele domenii vizate de către aceste priorități țin de reforma administrativ-teritorială, cooperarea cu diaspora, dezvoltarea rurală, dezvoltarea regională, inovarea și cercetarea.

1. **Efectuarea unei analize a impactului configurației administrației publice locale asupra intereselor cetățenilor.** Dezvoltarea unor modalități de consolidare a democrației, a autonomiei și a descentralizării la nivel local în conformitate cu toate standardele internaționale și europene, cu scopul de a asigura participarea cetățenilor la nivel local și de a îmbunătăți furnizarea de servicii la

nivel local către cetățeni, inclusiv prin explorarea opțiunilor pentru o reformă administrativă teritorială;

2. **Adoptarea unei abordări integrate** în domeniul diasporei și consolidarea capacităților autorităților naționale și locale în chestiunile legate de diaspora;
3. **Dezvoltarea capacităților administrațiilor centrale și locale** în ceea ce privește politicile de dezvoltare rurală;
4. **Consolidarea capacităților instituționale și operaționale** ale instituțiilor naționale, regionale și locale din domeniul dezvoltării regionale, inclusiv prin activități de realizare a unui sistem eficace de guvernanță pe mai multe niveluri și a unei repartizări clare a responsabilităților;
5. **Stabilirea unei cooperări** între factorii de decizie (autorități centrale, autorități locale) și comunitatea de cercetare și instituțiile de inovare;

În condițiile în care PNAIAA pentru perioada 2023 – 2027 încă nu a fost publicat, rămâne de văzut în ce măsură aceste priorități vor fi secondate de acțiuni bine coordonate, cu menționarea și explicarea rolului autorităților locale în procesul propriu-zis de implementare.

MODULUL 3. ANALIZA ȘI MONITORIZAREA CHELTUIELILOR ÎN DOMENIUL SOCIAL

3.1. Aspecte conceptuale privind cheltuielile din domeniul social

Cheltuielile sociale reflectă modul în care țările își asumă responsabilitatea de a sprijini nivelul de trai al populației, de a asigura protecția și promovarea drepturilor omului, a coeziunii sociale pentru o societate mai echitabilă și stabilă. Aceste cheltuieli depind de prioritățile de dezvoltare socială a unei țări. În mod ideal, cheltuielile sociale urmăresc atenuarea fenomenului sărăciei și sporirea nivelului de bunăstare umană prin acces la servicii de calitate și protecție socială. Prin urmare, orice analiză a cheltuielilor sociale trebuie să ia în considerație două obiective principale:

- orientarea cheltuielilor pentru a asigura echitatea socială și dezvoltarea incluzivă, reducerea sărăciei și a inegalității, precum și de a nu lăsa pe nimeni în urmă[13], principiu regăsit în Obiectivele de Dezvoltare Durabilă (formulate la Conferința Națiunilor Unite privind Dezvoltarea Durabilă, desfășurată la Rio de Janeiro în 2012) la nivel global[14];
- orientarea cheltuielilor pentru a spori capitalul uman și inovarea, promovarea egalității de gen și stimularea creșterii economice durabile.

Cheltuielile sociale publice susțin bunăstarea și potențialul economic al oamenilor și al întregii societăți. Așa cum s-a demonstrat în timpul pandemiei COVID-19, aceste cheltuieli protejează populația săracă și vulnerabilă și stabilizează mediul de afaceri. Ele stimulează progresul în educație, combat inegalitatea economică, fiind direct legate de realizarea ODD. Cheltuielile publice sociale nu ar trebui privite ca un ajutor opțional din partea autorităților publice centrale și locale pentru cetățeni sau ca o cheltuială financiară, ci mai degrabă ca o investiție în capitalul uman, generatoare de protecție sporită a cetățenilor și corectoare a inechității.

Cheltuielile sociale se clasifică în funcție de obiectivele și domeniile în care sunt alocate după cum urmează:

1. Educație: Aceasta include cheltuielile alocate pentru sistemul de învățământ, inclusiv pentru construirea și întreținerea școlilor, salarizarea corpului didactic, programe de dezvoltare a competențelor, burse și ajutoare pentru studenți.

2. Ocrotirea sănătății: Aceasta cuprinde cheltuielile destinate serviciilor de sănătate, cum ar fi întreținerea spitalelor, salarizarea medicilor și personalului medical, procurarea medicamentelor și altor resurse medicale necesare pentru asigurarea sănătății publice.

3. Protecție socială: Protecția socială este constituită din două elemente ale sistemului social: asistență socială și asigurări sociale.

Asistența socială este o componentă a sistemului național de protecție socială, în cadrul căruia statul şi societatea civilă se angajează să prevină, să limiteze sau să înlăture efectele temporare sau permanente ale unor evenimente considerate drept riscuri sociale, care pot genera marginalizarea ori excluderea socială a persoanelor și a familiilor aflate în dificultate.[15]

Asigurările sociale reprezintă un sistem de protecție socială a persoanelor asigurate, constând în acordarea de indemnizații, ajutoare, pensii, prestații pentru prevenirea îmbolnăvirilor şi recuperarea capacității de muncă și de alte prestații, prevăzute de legislație.[16]

---

[13] Obiectivele de dezvoltare Durabila (ODD), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IR0239&from=CS
[14] În septembrie 2015, Republica Moldova, alături de alte 192 state membre ale ONU, a adoptat Declarația Summit-ului privind Dezvoltarea Durabilă, prin care s-a angajat să pună în aplicare Agenda 2030 pentru Dezvoltare Durabilă. Astfel, până în anul 2030, țara noastră, de rând cu celelalte țări, urmează să-și mobilizeze eforturile pentru a elimina toate formele de sărăcie, pentru a combate inegalitățile și pentru a aborda problemele schimbărilor climatice, asigurând că nimeni nu este lăsat în urmă.
[15] Legea asistenței sociale nr.547/2003, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135051&lang=ro
[16] Legea privind sistemul public de asigurări sociale nr. 489/1999, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=125055&lang=ro

4. Tineret și sport: Aceasta include cheltuielile pentru promovarea sportului și a programelor de dezvoltare pentru tineret, cum ar fi subvențiile pentru infrastructură și facilitățile sportive, întreținerea centrelor de tineret etc.

Principiile cheltuielilor sociale pot varia în funcție de țară, cu toate acestea, există câteva principii comune care pot ghida cheltuielile sociale. Iată câteva dintre acestea:

1. Principiul necesității și echității: Cheltuielile sociale trebuie să se bazeze pe principiul necesității și echității, adică să existe certitudinea că resursele sunt alocate în mod prioritar către persoanele și comunitățile care au cele mai mari nevoi și care se confruntă cu cele mai mari dificultăți sociale. Principiul echității presupune distribuirea justă și corectă a resurselor, luând în considerare inegalitățile sociale și nevoile specifice ale grupurilor vulnerabile.

2. Principiul protecției sociale: Cheltuielile sociale ar trebui să ofere un nivel minim de protecție socială pentru grupurile vulnerabile și să ajute la prevenirea sărăciei, excluziunii sociale și marginalizării.

3. Principiul sustenabilității: Cheltuielile sociale trebuie să fie sustenabile din punct de vedere financiar, fiind asigurate resursele necesare pe termen lung pentru a susține programele și serviciile sociale. Eficiența în utilizarea fondurilor este, de asemenea, un aspect important, ce presupune obținerea rezultatelor dorite într-un mod eficient și eficace, maximizând impactul social și minimizând risipa sau cheltuielile ineficiente.

4. Principiul solidarității sociale: Cheltuielile sociale trebuie să reflecte spiritul solidarității sociale, prin care cetățenii contribuie la sistemul de protecție socială în funcție de venituri și beneficiază de sprijin în momentul în care se confruntă cu nevoi sau dificultăți.

5. Principiul transparenței și responsabilității: Cheltuielile sociale trebuie să fie transparente și să ofere informații clare cu privire la modul în care resursele publice sunt alocate și utilizate. Instituțiile și autoritățile responsabile de cheltuielile sociale trebuie să fie responsabile în fața cetățenilor și să asigure o transparență și gestionare eficientă a fondurilor publice.

De ce cheltuielile sociale trebuie să fie orientate pe drepturile omului?

Înțelegerea modului în care un stat gestionează banii publici ajută să se facă distincția între realitate și retorică în ceea ce privește angajamentul față de propriii cetățeni. Dacă guvernul are obligația să realizeze ceva specific, acest lucru trebuie reflectat în buget. Bugetele urmăresc scopul general de a asigura dezvoltarea societății prin oferirea accesului cetățenilor la bunurile și serviciile publice, cum ar fi: învățământul obligatoriu până la o anumită vârstă, asistența socială, serviciile de sănătate etc.

Republica Moldova este parte la majoritatea tratatelor internaționale în domeniul drepturilor omului. Prin urmare, demnitatea, drepturile și libertățile fundamentale ale omului urmează a fi realizate prin măsuri progresive, în conformitate cu standardele stabilite în respectivele instrumente juridice internaționale.

Care sunt principiile drepturilor omului relevante pentru procesul bugetar?

Articolul 2(1) din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale[17] prevede că:

„Fiecare stat parte la prezentul Pact se angajează să ia **măsuri**... în special în plan economic și tehnic, folosind la maximum resursele sale disponibile, pentru ca exercitarea deplină a drepturilor recunoscute în prezentul Pact să fie asigurată progresiv prin toate mijloacele adecvate, inclusiv prin adoptarea de măsuri legislative."

Aceste **„măsuri"** trebuie luate astfel încât:

[17] Pact internațional nr. 19 din 16.12.1966 cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115566&lang=ro

• să faciliteze participarea activă a deținătorilor de drepturi;

• să respecte principiile transparenței, răspunderii și nediscriminării;

• să prevadă o obligație a statului de a oferi căi de atac efective, inclusiv administrative și judiciare.

În același context, Pactul internațional pentru drepturile civile și politice[18] (PIDCP) prevede drepturile cetățenilor „...de a participa la conducerea treburilor publice", prevedere garantată de articolul 25 din PIDCP și dreptul lor de acces la informații „...libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei de orice fel...", garantat de articolul 19 din PIDCP.

Aceste standarde au implicații semnificative pentru procesul bugetar. În primul rând, un guvern trebuie să se asigure că drepturile oamenilor privind accesul la informație și participare sunt respectate și îndeplinite în procesul bugetar.

În esență, aceasta înseamnă că procesul bugetar trebuie să fie deschis și accesibil publicului, iar aceste principii ar trebui să ghideze procesul de decizie asupra modului în care resursele sunt generate, alocate și cheltuite.

Totuși, ratificarea unor astfel de instrumente juridice internaționale nu este o măsură suficientă pentru asigurarea realizării drepturilor omului. Din aceste considerente, pe lângă ratificarea sau aderarea la instrumentele juridice internaționale, este necesară și integrarea abordării bazate pe drepturile omului în procesul de elaborare a politicilor publice și a bugetelor atât la nivel central, cât și local.

De ce sunt principiile drepturilor omului relevante pentru procesul bugetar?

Principiile drepturilor omului se aplică în toate etapele procesului bugetar: de la elaborarea acestuia, care trebuie să fie legată de programele și strategiile naționale de acțiune, elaborate în urma unor consultări ample; la aprobarea și executarea acestuia; până la controlul bugetar de către instituțiile abilitate în acest sens.

Societatea civilă și publicul larg au roluri importante atât la etapa elaborării bugetului, cât și în procesul monitorizării și controlului bugetar.

Inițial ar trebuie de realizat o analiză a măsurilor bugetare din perspectiva drepturilor omului și a egalității de gen. Această analiză ar ajuta autoritățile publice să înțeleagă modul în care diferite politici pot influența asupra respectării drepturilor omului/ egalității de gen. Informațiile din aceste analize, împreună cu o evaluare a nevoilor femeilor și bărbaților, a tinerilor, a persoanelor cu dizabilități, ar ajuta la argumentarea aplicării unei perspective de gen în alocarea resurselor. Acest lucru permite autorităților publice să prezinte un proiect de buget ce conține măsuri care să contribuie la reducerea lacunelor în ceea ce ține de respectarea drepturilor omului și a egalității de gen.

La această etapă organizațiile societății civile, la fel, au un rol important. În procesul consultărilor publice, societatea civilă are rolul de a promova aspectele legate de drepturile omului în proiectele de buget. De exemplu, în cazul în care acțiunile propuse nu includ aspecte ce țin de respectarea drepturilor omului și a egalității de gen, grupurile de advocacy pot alege să prezinte un document alternativ care evaluează dacă bugetul abordează problemele de bază care determină inegalitățile de gen și de nerespectare a drepturilor omului.

Chiar dacă a fost aprobat un buget ce ia în considerare problemele legate de drepturile omului/egalitate de gen, în procesul de executare pot apărea unele carențe. Printre acestea putem menționa: (i) domeniile legate de drepturile omului/egalitatea de gen sunt sub-finanțate; (ii) realizarea unor achiziții publice defectuoase ce

[18] Pact internațional nr. 31 din 16.12.1966 cu privire la drepturile civile și politice, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115567&lang=ro

cauzează supra-plăți sau finanțările planificate nu aduc la atingerea indicatorilor stabiliți în documentele de politici publice; (iii) unele grupuri ale populației devin defavorizate sau sporește nivelul lor de sărăcie; (iv) deturnarea resurselor financiare din cauza corupției.

Din cauza problemelor ce apar la executarea bugetelor, monitorizarea cheltuielilor este esențială pentru a se asigura că alocările sunt realizate corect și că acestea contribuie la realizarea drepturilor omului. Dacă executarea bugetelor este o atribuție directă a autorităților publice, atunci în monitorizarea executării, pe lângă instituțiile statului, societatea civilă poate juca un rol important.

Disponibilitatea și accesul public la informații despre cheltuielile efective cu resursele permit oamenilor să participe la determinarea modului în care, în practică, resursele publice sunt cheltuite și asigură că aceste resurse sunt utilizate în beneficiul societății, în conformitate cu obligațiile internaționale ale unui stat privind drepturile omului.

Cum monitorizăm principiile drepturilor omului în cadrul procesului bugetar?

Revizuirea procesului bugetar prin prisma drepturilor omului necesită adresarea întrebărilor potrivite cu privire la calitatea procesului bugetar. Acestea includ:

Transparența	• Cum este elaborat bugetul? Este consultat cu cetățenii? • Informațiile privind bugetul public sunt prezentate pe înțelesul publicului? • Informația relevantă procesului bugetar este publicată pentru accesul cetățenilor? • Există posibilitatea de a „urmări banii” de la alocare, cheltuire și până la impact?
Participarea	• Sunt elaborate versiuni pentru cetățeni ale tuturor documentelor bugetare în timp util pentru a facilita participarea? • Are societatea civilă posibilitatea reală de a se implica în procesul bugetar, inclusiv și în toate etapele de elaborare și revizuire a bugetului? • Implică procesul bugetar grupurile marginalizate?
Responsabilitatea	• Există o legislație eficientă și o supraveghere independentă a procesului bugetar?

Răspunsurile la aceste întrebări pot contribui la elaborarea și/sau adoptarea indicatorilor de proces relevanți, care pot sprijini monitorizarea progresului către o mai mare transparență bugetară, participare și responsabilitate.

Trebuie de menționat că luarea în considerare a drepturilor omului și a nevoilor de gen în momentul elaborării bugetului nu este o soluție magică. Cu toate acestea, ne poate ajuta să punem întrebările potrivite pentru a susține utilizarea eficientă, transparentă, echitabilă și responsabilă a resurselor naționale.

Organizațiile societății civile pot monitoriza bugetele publice pe programe și subprograme prin analiza indicatorilor de performanță stabiliți în procesul elaborării bugetelor pe programe și subprograme prin prisma respectării drepturilor omului.

Dacă ne referim la **domeniul educației**, accesul echitabil la educație este important pentru antrenarea tuturor copiilor şi tinerilor în procesul educațional, inclusiv a celor cu cerințe educaționale speciale, asigurându-le astfel șanse egale la o viață decentă, oportunități adecvate de angajare și participare la viața socială.
Bugetele autorităților publice în domeniul educației pot fi monitorizate și evaluate ținând cont de diferiți indicatori. Mai jos sunt exemplele de indicatori care au fost preluați din Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2018-2022, aprobat prin HG 89/2018.

Tabelul 3.1. Exemplu de Indicatori de monitorizare a bugetului public în domeniul educației

Program / Subprogram	Obiective	Indicatori de monitorizare	Indicatori de rezultat
Programul 88 „Învățământ" Subprogramul 8801 „Politici de management în domeniul educației, culturii și cercetării"	Sporirea accesului pentru toţi copiii şi tinerii la învățământul primar și cel secundar gratuit, echitabil și calitativ, în vederea obținerii unor rezultate eficiente	1. Rata copiilor care au acces la învățământul primar și cel secundar gratuit, cu date dezagregate pe grupuri vulnerabile; 2. Rata analfabetismului școlar, cu date dezagregate inclusiv pe grupuri vulnerabile; 3. Rata abandonului școlar, cu date dezagregate inclusiv pe grupuri vulnerabile; 4. Rata elevilor care au absolvit nivelul gimnazial/ liceal, cu date dezagregate inclusiv pe grupuri vulnerabile; 5. Rata de înmatriculare în învățământul profesional tehnic, cu date dezagregate inclusiv pe grupuri vulnerabile; 6. Rata de înmatriculare în învățământul superior, cu date dezagregate inclusiv pe grupuri vulnerabile; 7. Rata absolvenților încadrați în câmpul muncii în primele 6 luni de la absolvire, cu date dezagregate pe tipuri de studii absolvite și pe grupuri vulnerabile	- Reducerea ratei copiilor neimplicați în învățământul primar, secundar și cel liceal, în special a celor din grupurile vulnerabile, susceptibile la încălcarea drepturilor omului; - Sporirea ratei de absolvire a instituțiilor de învățământ profesional tehnic și superior, în special în rândul copiilor și tinerilor din grupurile vulnerabile, susceptibile la încălcarea drepturilor omului, în special în rândul fetelor; - Îmbunătățirea dotării tehnico-materiale a școlilor - Sporirea accesului la toate activitățile școlare și extra curriculare pentru elevii afectați de procesul de optimizare a școlilor; - Accesibilitate crescută și egală la toate nivelurile de învățământ și la formarea profesională pentru persoanele vulnerabile, inclusiv pentru persoanele cu dizabilități și copiii în situații vulnerabile; - Creșterea ratei PIB și a bugetului public național pentru educație

Sursa: Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2018-2022, aprobat prin HG 89/2018

Tabelul 3.2. Exemplu de indicatori de monitorizare a bugetului public în domeniul ocrotirii sănătății în vederea respectării drepturilor omului

Program / Subprogram	Obiective	Indicatori de monitorizare	Indicatori de rezultat
Programul 80 „Sănătate publică și servicii medicale" Subprogramul 8001 „Politici și management în domeniul ocrotirii sănătății"	Asigurarea accesului universal la servicii medicale de calitate	1. Ponderea instituțiilor medico-sanitare ce aplică sistemul de management al calității datelor; 2. Indicele speranței de viață, cu date dezagregate pe sexe și medii de reședință urban/rural; 3. Rata mortalității, cu date dezagregate pe sexe și medii de reședință urban/rural; 4. Gradul de acoperire cu resurse umane a sistemului de sănătate publică, cu date dezagregate pe sexe, vârste și medii de reședință urban/rural; 5. Gradul de promovare a modului sănătos de viață; 6. Ponderea documentelor de politici elaborate în scopul ameliorării	- Creșterea accesibilității financiare a serviciilor medicale pentru persoanele vulnerabile din punct de vedere economic/social - Îmbunătățirea percepției populației privind gradul de asigurare a dreptului la sănătate - Creșterea accesibilității fizice a serviciilor medicale pentru persoanele cu diferite tipuri de dizabilități.

		factorilor de mediu și reducerii riscurilor pentru sănătate; 7. Ponderea autorităților locale care implementează programe în domeniul sănătății publice; 8. Procentul de finanțare a sectorului sănătății din bugetul public național.	
Subprogramul 8012 „Sănătatea mamei și a copilului”	Îmbunătățirea indicelui de sănătate a copilului în conformitate cu Obiectivele de Dezvoltare Durabilă 2030	1. Rata nou-născuților înainte de termen care au supraviețuit; 2. Introducerea vaccinării contra VRS în Calendarul național de vaccinări, parte a Programului național de imunizări, realizată; 3. Numărul de copii care au beneficiat de supliment nutritiv pentru fortificarea laptelui matern; 4. Numărul de copii consultați la domiciliu; 5. Numărul de intervenții în scopul prevenirii mortalității la domiciliu sau determinate de cauze prevenibile a copiilor cu vârste de până la 5 ani; 6. Rata mortalității copiilor cu vârsta de până la 5 ani	Reducerea, până în anul 2022, a mortalității neonatale până la 6,5 decese la 1000 de născuți vii și a mortalității copiilor de până la 5 ani – până la 11,5 de decese la 1000 de născuți vii[19]

Sursa: Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2018-2022, aprobat prin HG 89/2018

Tabelul 3.3. Exemplu de indicatori de monitorizare a bugetului public în domeniul protecției sociale

Program / Subprogram	Obiective	Indicatori de monitorizare	Indicatori de rezultat
Programul 90 „Protecția socială” Subprogramul 9008 „Protecția șomerilor”	Asigurarea serviciilor de angajare, întreprinderea măsurilor de ocupare a forței de muncă în conformitate cu necesitățile individuale ale persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă	1. Numărul de persoane aflate în căutarea unui loc de muncă; 2. Actele normative naționale privind securitatea și sănătatea în muncă aliniate la standardele internaționale din domeniu; 3. Numărul de șomeri beneficiari ai serviciilor de angajare; 4. Măsuri active de ocupare a forței de muncă și de plasare în câmpul muncii; 5. Rata de ocupare, cu date dezagregate pe vârste, sexe și medii urban/rural (%); 6. Rata șomajului, cu date dezagregate pe vârste, sexe și medii urban/rural (%); 7. Ponderea persoanelor cu dizabilități plasate în câmpul muncii din numărul total de șomeri cu dizabilități înregistrați; disparitatea salarială dintre sexe (%); 8. Ponderea tinerilor care nu lucrează, nu învață și nu sunt încadrați în programe de formare profesională.	- Creșterea ratei de angajare în rândul tinerilor, al femeilor rome, al persoanelor cu dizabilități, al persoanelor în etate și al celor din mediul rural - Reducerea ratei șomajului în rândul tinerilor ce aparțin minorităților naționale - Creșterea ratei de acoperire a plăților din domeniul protecției sociale pentru asigurarea unui nivel de trai decent - Sporirea gradului de asigurare cu locuințe sociale dotate a tinerilor, a persoanelor cu dizabilități, a familiilor de etnie romă și a familiilor numeroase
Subprogramul 9004 „Protecția	Asigurarea realizării drepturilor	1. Atitudinea socială față de persoanele vârstnice (indicele de percepție); 2. Datele privind gradul de încadrare în	- Sporirea participării sociale și la procesul de luare a deciziilor a persoanelor vârstnice

[19] A se vedea studiul „Copiii Moldovei”, elaborat de Biroul Național de Statistică, Chișinău, 2017, disponibil on-line aici: http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/Copiii_Moldovei/Copii_Moldovei_2016.pdf

persoanelor în etate”	persoanelor vârstnice în Republica Moldova Asigurarea accesului persoanelor vârstnice la serviciile sociale și medicale	câmpul muncii a persoanelor vârstnice dezagregate pe domenii ocupaționale; 3. Coeficientul îmbătrânirii; 4. Gradul de reflectare a fenomenului îmbătrânirii în politicile naționale; 5. Ponderea autorităților locale care au elaborat strategii de asistență socială adresate persoanelor vârstnice; 6. Ponderea persoanelor vârstnice încadrate în câmpul muncii; 7. Numărul de angajatori care organizează cursuri vocaționale Numărul anual de persoane vârstnice care au beneficiat de servicii sociale, cu date dezagregate pe sexe și medii urban/rural 8. Numărul anual de persoane vârstnice care au beneficiat de servicii medicale, cu date dezagregate pe sexe și medii urban/rural; 9. Serviciile geriatrice incluse în Programul unic al asigurării obligatorii de asistență medicală	- Sporirea indicelui de calitate a vieții pentru persoanele vârstnice

Sursa: Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2018-2022, aprobat prin HG 89/2018

Tabelul 3.4. Exemplu de indicatori de monitorizare a bugetului public în tineret

Program/ Subprogram	Obiective	Indicatori de monitorizare	Indicatori de rezultat
Programul 86 „Tineret și sport” Subprogramul 8601 „Politici și management în domeniul tineret și sport”	Asigurarea realizării drepturilor persoanelor tinere în Republica Moldova	1. Rata de participare a tinerilor, inclusiv a celor cu oportunități reduse, la procesul decizional, cu date dezagregate pe ani; 2. Numărul de autorități publice locale de nivelul 1 care implică tinerii în procesul de luare a deciziilor; 3. Numărul de consilii locale ale tinerilor; 4. Rețeaua națională a consiliilor locale ale tinerilor, creată; 5. Numărul de evenimente desfășurate anual împreună cu organizațiile internaționale și structurile de tineret; 6. Rata de ocupare pe piața muncii a tinerilor cu vârste cuprinse între 15–29 de ani; 7. Ponderea tinerilor cu vârste cuprinse între 15–29 de ani care și-au părăsit locul de muncă; 8. Rata șomajului în rândul tinerilor; 9. Numărul organizațiilor de tineret beneficiare ale programului de dezvoltare instituțională	- Sporirea măsurilor de dezvoltare și educație a tinerilor - Creșterea ratei de participare a tinerilor la procesul de luare a deciziilor Creșterea garanțiilor de securitate a tinerilor în mediul on-line

Sursa: Planul Național de Acțiuni în domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2018-2022, aprobat prin HG 89/2018

Prin urmare, cheltuielile în domeniul social orientate pe drepturile omului sunt esențiale pentru a asigura respectarea demnității umane a fiecărui cetățean. Ele contribuie la crearea unui mediu în care toți oamenii sunt tratați cu respect și egalitate, indiferent de rasă, gen, origine etnică, religie sau alte caracteristici personale. Aceste cheltuieli au un impact semnificativ asupra grupurilor vulnerabile din societate, cum ar fi copiii, persoanele cu dizabilități, persoanele în vârstă, persoanele defavorizate sau cele care se confruntă cu

discriminarea, asigurând, în același timp, că aceste grupuri pot trăi o viață demnă și pot beneficia de drepturile lor fundamentale.

În acest context, elaborarea bugetului prin prisma drepturilor omului este vitală pentru construirea unei societăți juste și incluzive. Prin alocarea resurselor financiare într-un mod care promovează egalitatea, protejează drepturile fundamentale și asigură responsabilitatea guvernelor față de cetățeni, se poate crea un mediu în care toți oamenii să poată trăi în demnitate și armonie.

În cadrul bugetării pe domeniul social un rol semnificativ îi revine bugetării sensibile la gen (BSG), care cuprinde eforturi pentru a asigura nediscriminarea și avansarea egalității tuturor persoanelor, inclusiv a femeilor, copiilor, persoanelor cu venituri modeste, minorităților, persoanelor în vârstă, persoanelor cu necesități speciale etc. În acest context, BSG este o parte componentă a bugetului orientat pe drepturile omului. Obiectivul fundamental al bugetării sensibile la gen se referă la ajustarea procesului bugetar în vederea promovării egalității de gen ca parte integrantă a drepturilor omului.

Totodată BSG nu trebuie privită doar în contextul realizării echității sociale. Astfel, atingerea egalității de gen aduce, de asemenea, și beneficii socio-economice imense. Mai multe studii au arătat că reducerea inegalității de gen are efecte pozitive și duce la îmbunătățirea stării de sănătate a copiilor, la creșterea productivității muncii și la accelerarea creșterii economice. Promovarea bugetării sensibile la gen contribuie la obținerea egalității de gen și asigură o creștere economică mai durabilă și mai inclusivă.

3.2. Legătura dintre cheltuielile aferente domeniului social și politicile publice

Politicile publice determină direcția și prioritățile cheltuielilor sociale. Guvernele dezvoltă și implementează politici publice pentru a aborda problemele sociale existente și pentru a promova bunăstarea cetățenilor. Aceste politici sunt concepute pentru a combate sărăcia, pentru a crește accesul la servicii de sănătate și educație, a promova incluziunea socială și a reduce inegalitățile. În acest sens, politica publică poate influența nivelul și structura cheltuielilor sociale, alocarea resurselor, prioritizarea anumitor servicii și beneficii, dezvoltarea infrastructurii sociale și asistență acordată grupurilor vulnerabile.

Guvernul stabilește prioritățile și obiectivele în politicile sale sociale, care servesc drept ghid pentru alocarea resurselor financiare disponibile. Ele oferă un cadru de referință pentru luarea deciziilor și alocarea resurselor într-un mod coerent și bine fundamentat.

Astfel, cheltuielile din domeniul social și politicile publice funcționează într-un ciclu continuu de influență reciprocă. Politicile publice determină prioritățile și direcțiile în care se îndreaptă cheltuielile sociale, în timp ce cheltuielile sociale susțin implementarea politicilor publice și transformă obiectivele în realitate. O guvernare responsabilă și eficientă trebuie să asigure o aliniere corespunzătoare între politicile publice și cheltuielile din domeniul social pentru a obține rezultatele dorite și pentru a răspunde nevoilor comunității într-un mod sustenabil și echitabil.

Legătura dintre cheltuielile din domeniul social și Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) constă în faptul că CBTM influențează alocarea resurselor financiare către serviciile și programele sociale. În cadrul CBTM, Guvernul identifică obiectivele și nevoile prioritare ale sectorului social și stabilește nivelul de finanțare necesar pentru a le atinge[20].

Asigurarea legăturii dintre politice publice și strategiile sectoriale la fiecare etapă a procesului de planificare bugetară contribuie la o utilizare și gestiune eficientă a fondurilor publice.

[20] Ghid metodologic: Integrarea prevederilor Strategiei naționale de dezvoltare în documentele de politici planificate și documentele de politici publice la nivel național, pag. 14, https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/ghid_copertat_coral.pdf

În scopul punerii în aplicare a Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030”[21] și a Obiectivelor Dezvoltării Durabile ale ONU au fost aprobate un șir de strategii sectoriale, acestea fiind instrumente importante pentru asigurarea alocării eficiente și eficace a resurselor financiare publice, contribuind, în același timp la dezvoltarea și creșterea economică a Republicii Moldova.

Printre strategiile și programele sectoriale aprobate care presupun fonduri alocate pentru cheltuieli sociale putem enumera următoarele:

- Strategia de dezvoltare „Educația 2030” și Programul de implementare a acesteia pentru anii 2023-2025[22];
- Strategia de dezvoltare a sectorului de tineret „Tineret 2030” și Programul privind implementarea acesteia pentru anii 2023-2026[23];
- Strategia națională „Sănătatea 2030”[24];
- Programul național pentru ocuparea forței de muncă pentru anii 2022-2026 și a Planului de acțiuni privind implementarea acestuia[25];
- Programul național privind prevenirea și combaterea violenței față de femei și a violenței în familie pentru anii 2023- 2027[26];
- Programul național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități urmează să fie aprobat pentru anii 2023-2027[27].

În responsabilitatea autorităților publice intră și asigurarea unei sincronizări clare între politicile și strategiile naționale de dezvoltare, strategiile sectoriale și instituționale și cadrul de planificare bugetară.

Strategiile sectoriale de cheltuieli trebuie să fie în concordanță cu Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM) în care se va specifica programul (programele) și/sau subprogramul (subprogramele), care vor prevedea resursele financiare necesare pentru acoperirea costurilor de implementare a noului document și se va estima gradul de acoperire financiară a documentului.

De exemplu, în ceea ce privește Strategia de dezvoltare a sectorului de tineret „Tineret 2030” este prevăzut:, ,,Obiectivele și acțiunile propuse pentru realizare în cadrul documentului de politici publice vor fi corelate cu resursele financiare planificate în Cadrul bugetar pe termen mediu 2022-2024, la subprogramul 8603 Tineret și sport, estimând costurile de implementare și prioritizând acțiunile de reformă ce posedă un grad sporit de relevanță și impact. De asemenea, pentru acțiunile ce necesită acoperire financiară suplimentară celor prevăzute în Cadrul bugetar pe termen mediu 2022-2024, vor fi identificate și propuse surse alternative de finanțare. Resursele financiare pentru realizarea politicii naționale în domeniul de tineret alocate autorității publice centrale constituie aproximativ 20 milioane lei anual”.

[21] Legea nr. 315/2022 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova Europeană 2030” https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134582&lang=ro
[22] Hotărârea de Guvern nr. 114/2023 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare „Educația 2030” și a Programului de implementare a acesteia pentru anii 2023-2025, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136600&lang=ro
[23] Proiectul Hotarârii de Guvern cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a sectorului de tineret „Tineret 2030” și Programul privind implementarea acesteia pentru anii 2023-2026, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-04-nu-55-mec-2023_1.pdf
[24] Proiectul Hotărârii de Fuvern cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Sanătate 2030”, https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/130_ms.pdf
[25] Hotarârea de Guvern nr. 785/2022 cu privire la aprobarea Programul national pentru ocuparea forței de muncă pentru anii 2022-2023 și a Planului privind implementarea acestuia, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134612&lang=ro
[26] Hotărârea de Guvern 332/2023 cu privire la aprobarea Programului mațional privind prevenirea și combaterea violența față de femei și a violenței în familie pentru anii 2023- 2027, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=138005&lang=ro
[27] Proiect de Hotărâre de Guvern cu privire la Programul național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități urmează să fie aprobat pentru anii 2023-2027, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr20_86.pdf

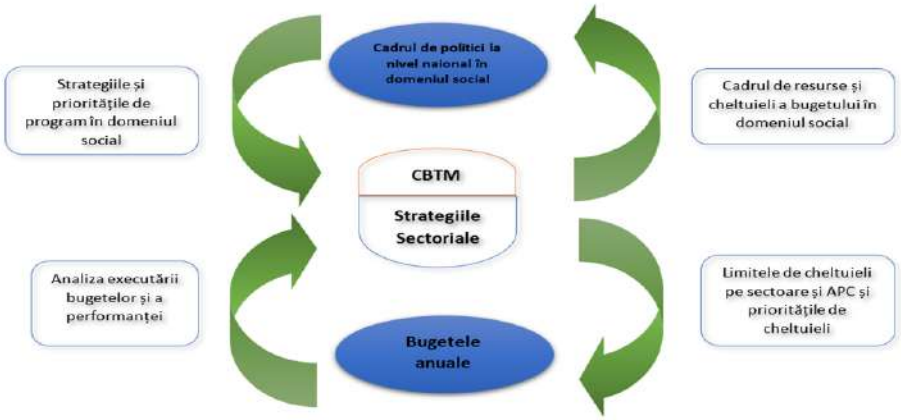
Tabelul 3.5. Resursele financiare necesare pentru realizarea Programului de implementare a Strategiei „Tineret 2030" pentru perioada 2023-2026

Obiective	Cadrul bugetar pe termen mediu CBTM (mii lei)				Cost total	Alte surse
	2023	2024	2025	2026		
OBIECTIVUL GENERAL 1: : Creșterea numărului de tineri care beneficiază de programe calitative de tineret prin consolidarea capacităților în cadrul sectorului și profesionalizarea resurselor umane						
Obiectivul specific 1.1. Creșterea numărului de programe calitative și incluzive dedicate tinerilor realizate prin intermediul Centrelor de tineret	7 501,0	8 679,0	10 719,0	12 450,0	39 349,0	-
Obiectivul specific 1.2. Diversificarea și extinderea geografică a programelor calitative de tineret realizate de organizațiile de tineret	1 557,0	1 698,0	3 076,0	2 974,0	9 305,0	-
Obiectiv specific 1.3. Extinderea numerică și geografică a comunității lucrătorilor de tineret calificați	1 047,0	618,0	1 41	1 331,0	4 406,0	-

Sursa: Strategia de dezvoltare a sectorului de tineret „Tineret 2030", Cap. VI „Costuri de realizare"

Legătura dintre cheltuielile din domeniul social și CBTM constă în faptul că CBTM influențează alocarea resurselor financiare către serviciile și programele sociale. În cadrul CBTM, Guvernul identifică obiectivele și nevoile prioritare ale sectorului social și stabilește nivelul de finanțare necesar pentru a le atinge.

Figura 3.1. Legătura dintre cheltuielile din domeniul social și Cadrul Bugetar pe Termen Mediu



Sursa: elaborat de autori

Asigurarea legăturii dintre politice publice, strategiile sectoriale la fiecare etapă a procesului de planificare bugetară contribuie la o utilizare și gestiune eficientă a fondurilor publice.

3.3. Analiza procesului de planificare a cheltuielilor publice din domeniul social

La etapa elaborării CBTM în partea de planificare a finanțelor publice alocate în domeniul social, se ține cont de indicatorii țintă ai cadrului de resurse și se prezintă principalele evoluții ale cadrului macroeconomic în domeniu pe perioada de referință în contextul cadrului internațional și intern.

Procesul de elaborare a prognozei de cheltuieli (limitelor bugetare) în domeniul social pentru perioada 2024-2026 este o condiție prealabilă pentru creșterea economică durabilă, îmbunătățirea calității serviciilor prestate în domeniul social și o bunăstare pentru toți cetățenii.

Toate acestea vor fi ghidate de următoarele principii:

- Alocarea cheltuielilor care sunt mai eficiente în atingerea obiectivelor de politică ale Guvernului;
- Creșterea calității și fiabilității în procesul bugetar, precum și o mai bună conexiune între politici și buget;
- Execuție mai mare a cheltuielilor în raport cu cele planificate acestora, cu accent deosebit pe cheltuielile pe domeniul social, prin atingerea unor obiective prioritare specifice.

Analiza procesului de planificare a cheltuielilor publice din domeniul social

Autoritățile publice centrale (APC), care sunt responsabile de politicile pentru sectoarele educație, cultură, tineret și sport, protecție socială și sănătate, elaborează anual propunerile la proiectul bugetului public național. Astfel, APC analizează în comun cu instituțiile subordonate activitățile care urmează a fi realizate în contextul bunei funcționări a sistemului, aprobă propunerile de buget, le agreează, estimează indicatorii de rezultat și remite Ministerului Finanțelor. Propunerile de buget se întocmesc şi se prezintă în format unic pentru toate nivelurile de bugete, care este parametrizat în SIMF (Sistemul informațional al Ministerului Finanțelor) şi nu poate fi modificat. Aceste prevederi sunt stabilite prin Ordinul MF 208/2015.

În același timp, autoritățile publice centrale responsabile de domeniul social asigură consultarea proiectului de buget cu alte autorități publice interesate și cu parteneri sociali, după care prezintă proiectul legii bugetului anual către Guvern, în conformitate cu calendarul bugetar (vezi calendarul bugetar prezentat în Modulul 1).

Cum are loc planificarea cheltuielilor în diferite domenii:

<u>În domeniul protecției sociale</u>, Ministerul Muncii și Protecției Sociale (MMPS) analizează evoluția indicatorilor generali ai bugetului asigurărilor sociale de stat (BASS), bugetului de stat, bugetului unităților administrativ-teritoriale, precum și performanța programelor de cheltuieli.

Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS) estimează resursele BASS și repartizează cheltuielile pe programe, ținând cont de limita de transferuri de la bugetul de stat. Ulterior, MMPS examinează proiectele BASS, bugetului de stat, bugetului unităților administrativ-teritoriale din punctul de vedere al coerenței cu prioritățile strategiei sectoriale de cheltuieli și prezintă Ministerului Finanțelor.

În același timp, trebuie de menționat că propunerile de cheltuieli se înaintează pe programe și subprograme, însoțite de nota informativă, care cuprinde explicațiile și justificările necesare în acest sens. Conform Ordinului Ministerului Finanțelor 208/2015, pentru sectorul dat, sunt stabilite programe și subprograme cu codurile respective conform Anexei 7 al Ordinului MF nr 208/2015.

Tabelul 3.6. Exemplu de Programe și subprograme în domeniul protecției sociale

Program	Subprogram	Cod	Denumirea
90		**90**	**Protecția socială**
90	01	9001	Politici și management în domeniul ocrotirii sănătății, muncii și protecției sociale
90	02	9002	Administrarea sistemului public de asigurări sociale
90	03	9003	Protecție în caz de incapacitate temporară de muncă
90	04	9004	Protecție a persoanelor în etate

Sursa: Ordinul Ministrului Finanțelor 208/2015 (Anexa 7)

<u>În domeniul sănătății</u>, autoritățile publice centrale de specialitate în domeniul ocrotirii sănătății analizează evoluția indicatorilor generali ai Fondului asigurărilor obligatorii de asistență medicală (FAOAM), bugetului de stat, bugetului unităților administrativ-teritoriale și performanța programelor de cheltuieli.

Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM) elaborează și prezintă Ministerului Sănătății proiectul FAOAM pentru anul următor, însoțit de o notă informativă, precum și alte informații de fundamentare a

proiectului de buget. După o analiză aprofundată autoritatea responsabilă - Ministerului Sănătății, în comun Ministerul Finanțelor și CNAM, definitivează proiectul de buget, având la bază rezultatele consultărilor cu APC de specialitate și cu Ministerul Finanțelor.

Propunerile de cheltuieli pe domeniul respectiv se înaintează pe programe și subprogramele, însoțite de nota informativă, care cuprinde explicațiile și justificările necesare. Conform Ordinului MF 208/2015 pe domeniul sănătății sunt stabilite următoarele programe și subprograme cu codurile respective:

Tabelul 3.7. Exemple de Programe și subprograme în domeniul sănătății

Program	Subprogram	Cod	Denumirea
80		**80**	**Sănătatea publică şi serviciile medicale**
80	01	8001	Politici şi management în domeniul ocrotirii sănătăţii
80	02	8002	Administrare a fondurilor de asigurare obligatorie de asistenţă medicală
80	03	8003	Monitorizarea, evaluarea sistemului de sănătate și management al calității
80	04	8004	Sănătate publică
80	05	8005	Asistenţă medicală primară
80	06	8006	Asistenţă medicală specializată de ambulatoriu
80	07	8007	Cercetări ştiinţifice aplicate în domeniul sănătăţii publice şi serviciilor medicale, în direcția strategică ”Sănătate și biomedicină”

Sursa: Ordinul Ministrului Finanțelor 208/2015 (Anexa 7)

<u>În domeniul educației</u>. Propunerile de buget prezentate de către Ministerul Educației și Cercetării se bazează pe analiza sectorului dat și formează setul de programe în corespundere cu prioritățile politicilor sectoriale și limita de cheltuieli. Propunerile de cheltuieli pe domeniul educației se înaintează pe programe și subprogramele, prevăzute de Ordinul MF 208/2015.

Tabelul 3.8. Exemple de Programe și subprograme în domeniul educației

Program	Subprogram	Cod	Denumirea
88		**88**	**Învățământ**
88	01	8801	Politici și management în domeniul educației, culturii și cercetării
88	02	8802	Educație timpurie
88	03	8803	Învățământ primar
88	04	8804	Învățământ gimnazial
88	05	8805	Învățământ special
88	06	8806	Învățământ liceal

Sursa: Ordinul Ministrului Finanțelor 208/2015 (Anexa 7)

<u>În domeniul culturii, tineretului și sportului</u>. Sectorul respectiv este gestionat de Ministerul Culturii și Ministerul Educației și Cercetării, care elaborează propunerile de buget bazate pe analiza domeniului și formează setul de programe în corespundere cu prioritățile politicilor sectoriale și limita de cheltuieli.

Pe domeniul sus-menționat sunt stabilite următoarele programe și subprograme cu codurile respective:

Tabelul 3.9. Programe și subprograme în domeniul tineret și sport

Program	Subprogramul	Cod	Denumirea
86		**86**	**Tineret și sport**
86	01	8601	Politici și management în domeniul tineretului și sportului
86	02	8602	Sport
86	03	8603	Tineret
86	04	8604	Asigurarea de către stat a școlilor sportive la nivel local

Sursa: Ordinul Ministrului Finanțelor 208/2015 (Anexa 7)

Toate propunerile la proiectul de buget sunt examinate și analizate de către Ministerul Finanțelor. Ministerul Finanțelor definitivează și asigură balansarea acestuia, elaborează proiectul de lege a bugetului de stat pe anul următor, care prevede reglementări specifice pentru anul bugetar următor.

După aprobare, Guvernul, în termene stabilite de calendarul bugetar, prezintă Parlamentului proiectele de legi (Legea bugetului de stat, Legea bugetului asigurărilor sociale de stat și Legea Fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală) pentru examinarea și adoptarea în două lecturi în cadrul ședinței plenare al Parlamentului.

3.4. Analiza executării bugetului de stat în domeniul social

Încasările la și plățile de la bugetele componente ale bugetului public național se efectuează prin sistemul trezorerial conform metodei de casă. Evidența încasărilor și plăților bugetare prin sistemul trezorerial se asigură prin conturi trezoreriale bazate pe clasificația bugetară și pe planul de conturi contabile. Finanțarea cheltuielilor se efectuează pe măsura încasării mijloacelor bănești și respectarea unor priorități, inclusiv plăți sociale – plata pensiilor, indemnizațiilor, compensațiilor, ajutoarelor sociale și cheltuieli pentru asigurarea de asistență medicală a categoriilor de persoane asigurate de Guvern.

Pentru a înțelege analiza cheltuielilor în domeniul social, vom analiza succint executarea bugetului de stat în domeniul social pentru anul 2022, în comparație cu anul 2021. Trebuie să menționăm că bugetul pe perioada respectivă a fost influențat de criza refugiaților și criza energetică, fapt care a creat presiuni asupra bugetului anului 2022.

Prioritățile de politici în anul 2022 au fost îndreptate spre menținerea stabilității macroeconomice, finanțarea măsurilor economice și sociale în corelare cu prioritățile de politici sectoriale, în special domeniul social.

Cheltuielile în domeniul social în anul 2022 au fost efectuate în sumă de **42 186,7** mil lei cu **1 921,0** mil lei (4,4%) sub nivelul prevederilor precizate. Datele dezagregate sunt indicate în tabelul de mai jos.

Tabelul 3.10. Cheltuielile bugetului de stat în aspectul grupelor funcționale – sfera socială în anii 2021-2022 (mil. lei)

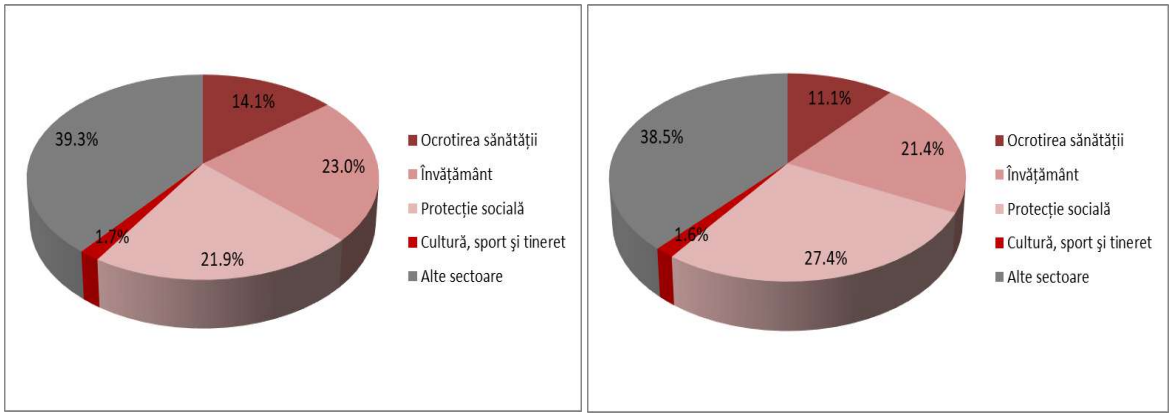
Denumirea sectorului	Executat 2021	Precizat 2022	Executat 2022	Executat față de precizat		Executat față de anul 2021	
				+,-	%	+,-	%
Cheltuieli sociale, total	32 883,3	44 107,7	42 186,7	-1 921,0	95,6	+9 303,4	128,3
Ocrotirea sănătății	7 648,1	8 224,7	7 635,0	-589,7	92,8	-13,1	99,8
Învățământ	12 453,1	15 156,4	14 669,8	-486,6	96,8	+2 216,7	117,8
Protecție socială	11 874,8	19 585,3	18 807,0	-778,3	96,0	+6 932,2	158,4
Cultură, sport, tineret, culte și odihnă	907,3	1 141,3	1 074,9	-66,4	94,2	+167,6	118,5

Sursa: Sistemul Informațional al Trezorerial de stat al Ministerului Finanțelor (informația poate fi solicitată de la Ministerul Finanțelor/ Trezoreria de stat)

În valoare nominală comparativ cu anul 2021, din datele tabelul de mai sus, cheltuielile realizate în anul 2022 au înregistrat majorări în domeniul social de 9 303,4 mil. lei (+ 28,2%), dintre care protecția socială +6 932,2 mil. lei (+ 58,4%), învățământ + 2 216,7 mil. lei (+17,8%), cultură, sport, tineret, culte și odihnă +167,6 mil. lei (+18,5%), sănătate (fără proiecte externe) +396,2 mil. lei (+4,3%).

Analizând executarea cheltuielilor în domeniul social în anul 2022 se constată că ponderea cheltuielilor în sectoarele sus menționate din totalul cheltuielilor bugetului de stat a constituit 61,5%. Totodată, se constată că ponderea cheltuielilor în domeniul social în anul 2021 constituie 60,7% (Figura 3.2).

Figura 3.2. Executarea bugetului de stat, pe principalele categorii de cheltuieli, % în total cheltuieli
anul 2021 **anul 2022**



Sursa: Sistemul Informațional al Trezorerial de stat al Ministerului Finanțelor

Pentru anul 2022, volumul alocațiilor pentru protecția socială a fost precizat în sumă de 19 585,3 mil lei și executat 18 807,0 mil lei sau în proporție de 96,0%. Datele despre executarea cheltuielilor în domeniul protecției sociale sunt reprezentate în tabelul următor.

Tabelul 3.11. Executarea cheltuielilor în domeniul protecției sociale pentru anii 2021-2022 (mil lei)

Indicatori	2021 executat	2022		Executat față de precizat		Executat față de anul 2021	
		precizat	executat	+,-	%	+,-	%
Cheltuieli, total	11 874,8	19 585,3	18 807,0	-778,3	96,0	6 932,2	158,4
Ponderea în totalul cheltuielilor bugetului de stat, %	21,9	26,5	27,4	-	-	-	-
inclusiv: resurse generale	11 661,2	19 274,3	18 480,5	-813,8	95,8	6 799,3	158,5
resurse ale proiectelor finanțate din surse externe	0,6	129,1	125,0	-4,1	96,8	124,4	20 833,3
venituri calculate	213,0	181,9	221,4	39,5	121,7	8,4	103,9

Sursa: *Sistemul Informațional al Trezorerial de Stat al Ministerului Finanțelor (informația poate fi solicitată de la Ministerul Finanțelor/ Trezoreria de stat)*

Ținând cont de rezultatele executării bugetului de stat în anul 2022, au fost finanțate următoarele direcții principale:

- transferurile de la bugetul de stat către bugetul asigurărilor sociale de stat au fost finanțate în sumă de 14 794,0 mil lei sau 96,7% din volumul precizat;
- transferurile cu destinație specială pentru APL, executat în volum de 414,0 mil lei sau 90,0% din prevederi;
- indexarea depunerilor bănești ale populației – 61,5 mil lei sau 71,5% din prevederi;
- realizarea Fondului de susținere a populației – executat 146,5 mil lei sau la nivel 89,3% din prevederi;
- pentru asigurarea funcționalității instituțiilor sociale au fost finanțate alocații în sumă de 2 858,8 mil lei sau 96,0% din prevederi;

- pentru asigurarea tratamentului și reabilitării persoanelor cu dizabilități și participanților de război prin ÎP „Centrul Republican Experimental Protezare, Ortopedie și Reabilitare" au fost executate 70,9 mil lei integral.

Alocațiile neutilizate la domeniul dat în anul 2022 se atribuie la următoarele poziții de cheltuieli principale:

- transferuri de la bugetul de stat către bugetul asigurărilor sociale de stat în sumă de 508,3 mil lei, ținând cont de modificarea numărului de beneficiari de prestații sociale, și mărimea medie a prestațiilor, precum și urmare a majorării veniturilor proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat;
- realizarea Programului „Prima Casă" – 23,6 mil lei;
- fondul de reducere a vulnerabilității energetice – 18,6 mil lei;
- indemnizații unice pentru tinerii specialiști cu studii medicale și farmaceutice, plasați în câmpul muncii în mediul rural – 7,0 mil lei, cu legătură cu micșorarea numărului de beneficiari;
- fondul de susținere socială a populației – 17,5 mil lei;
- indexarea depunerilor bănești ale cetățenilor în Banca de Economii – 24,5 mil lei;
- transferuri cu destinație specială către bugetele locale – 84,2 mil lei, în legătură cu modificarea contingentului de beneficiari.

În general, cheltuielile în domeniul social după destinația utilizării resurselor se împart în: cheltuielile de întreținere și funcționare a instituțiilor responsabile de domenii de competență din sectoarele sociale; transferurile de la Bugetul de stat către BASS și FAOAM, transferurile cu destinație specială (TDS) de către BUAT, proiecte investiționale din surse externe (de ex. proiectul de grant „Programul de asistență tehnică și financiară acordată de către Guvernul României pentru instituțiile preșcolare din Republica Moldova", proiectul de împrumut de la Banca Mondială „Proiectul de reformă a educației din Moldova", proiectul de împrumut de la Banca Mondială „Modernizarea sectorului sănătății în Republica Moldova", proiectul de grant din Fondul Global „Programul de profilaxie și control al infecției HIV/ SIDA, al infecțiilor cu transmitere sexuală și al tuberculozei în Moldova"), precum și alte cheltuieli.

Obiectivul de monitorizare a cheltuielilor pentru domeniile sociale va fi îndeplinit urmând clasificația funcțională și clasificația programelor aferente cheltuielilor publice.

Clasificația funcțională conține 3 niveluri de detaliere a informațiilor bugetare (grupe principale, grupe și subgrupe). Primul nivel este reprezentat de 10 grupe principale de cheltuieli, dintre care 4 grupe sunt atribuite sectorului social.

- **07 Ocrotirea sănătății**
- **08 Cultură, sport, tineret, culte și odihnă**
- **09 Învățământ**
- **10 Protecție socială**

Anexa 5 din Clasificația bugetară aprobată de Ministerul Finanțelor nr. 208/2015 conține Clasificația funcțională detaliată, iar Anexa 6 a aceluiași act normativ conține norme metodologice privind aplicarea Clasificației funcționale.

Tabelul de mai jos demonstrează cum la modul practic putem înțelege ce tipuri de cheltuieli aferente sectoarelor sociale se includ în grupele aferente clasificației bugetare.

Tabelul 3.12. Exemple de descifrare a unor cheltuieli în domeniul social conform clasificaţiei funcţionale

Grupa principală	Grupa	Subgrupa	Cheltuielile ce se includ
07 Ocrotirea Sănătăţii	073 Servicii spitaliceşti	0734 Servicii de recuperare a sănătăţii	- acordarea serviciilor de recuperare a sănătăţii pacienţilor care necesită administrarea medicamentelor sub controlul specialiştilor, efectuarea procedurilor fizioterapeutice şi odihnă pentru a-şi recupera sănătatea în condiţii de staţionar; - administrarea, inspecţia şi gestiunea în domeniul serviciilor de recuperare a sănătăţii. *Include*: Instituţiile care acordă servicii persoanelor în etate pentru care componenţa medicală este esenţială, centre de reabilitare care au menirea să trateze pacienţii însă nu de a le asigura asistenţă de durată.
	076 Alte servicii în domeniul sănătăţii neatribuite la alte grupe	0761 Administrarea în domeniul ocrotirii sănătăţii	- elaborarea şi promovarea politicii statului în domeniul sănătăţii publice; - reglamentarea sistemului de ocrotirea sănătăţii. Include: Aparatele centrale ale autorităţilor cu funcţie de elaborare a politicilor în domeniul ocrotirii sănătăţii.
08 Cultură, sport, tineret, culte şi odihnă	081 Servicii de sport, tineret şi odihnă	0813 Servicii pentru tineret	- programe, măsuri şi activităţi pentru tineret în diferite domenii; - instituţii, care prestează servicii şi efectuează activităţi destinate tineretului.
	086 Alte servicii în domeniul culturii, tineretului, sportului, odihnei şi cultelor neatribuite la alte grupe	0862 Alte servicii în domeniul tineretului şi sportului	- elaborarea şi promovarea politicii statului în domeniul tineretului, sportului; - serviciile de gestiune şi administrare ale direcţiilor/secţiilor municipale/raionale tineret şi sport; - administrarea serviciilor în domeniul tineretului şi sportului care nu pot fi atribuite grupelor funcţionale (081)-(085).
09 Învăţământ	094 Învăţământ superior profesional	0941 Învăţământ superior	- acordarea serviciilor pentru studiile superioare de licenţă, masterat şi doctorat; - asigurarea cu burse, indemnizaţii pentru studenţii care urmează să obţină studiile superioare de licenţă, masterat şi doctorat; - acordarea serviciilor de cazare în cămine studenţilor, care fac studii superioare de licenţă, masterat şi doctorat. Căminele sunt unităţi în administrarea şi folosinţa instituţiilor de învăţământ de stat, în care se asigură condiţii de trai şi studiu pentru persoanele cu domiciliul stabil în afara localităţii de amplasare a instituţiei de învăţământ. *Nu include:* Serviciile afiliate educaţiei (096).
	098 Alte servicii în domeniul învăţământului, neatribuite la alte grupe	0989 Alte servicii în domeniul învăţământului	- elaborarea şi promovarea politicii statului în domeniul învăţământului; - serviciile de gestiune şi administrare ale direcţiilor municipale/raionale de învăţământ; - administrarea serviciilor în domeniul educaţiei care nu pot fi atribuite grupelor funcţionale (091-097).
10 Protecţia socială	109 Alte servicii în domeniul protecţiei	1092	- administrarea, reglementarea şi supravegherea sistemului public de asigurări sociale. Include:

	sociale neatribuite la alte grupe	Administrare în sistemul public de asigurări sociale	- aparatele centrale şi teritoriale ale autorităţilor cu funcţii menijlocit în administrarea şi gestionarea sistemuluipublic de asigurări sociale; - întreţinerea Registrului de Stat al evidenţei individuale în sistemul public de asigurări sociale.
		1093 Susţinearea sistemului public de asigurări sociale	- transferuri de la bugetul de stat pentru acoperirea insuficienţei de resurse proprii ale bugetului asigurărilor sociale de stat obligatorii.
		1099 Alte servicii de protecţie socială	- alocaţii lunare de stat unor categorii de populaţie; - acordarea protecţiei sociale persoanelor represate şi ulterior reabilitate; - acordarea asitenţei sociale în formă de credite preferenţiale; - compensarea cheltuielilor pentru conectarea la conducta de gaz în sectorul rural; - acordarea indexării pentru depunerile băneşti ale cetăţenilor în Banca de Economii; - administrarea şi gestionarea serviciilor de asistenţă socială ce nu pot fi atribuite grupelor funcţionale; - transferuri de la bugetul de stat către bugetul asigurărilor sociale de stat pentru prestaţiile de asistenţă socială, compensarea diferenţei de tarife de asigurări sociale de stat, compensarea sumelor anulate a contribuţiilor de asigurări sociale de stat; - transferuri cu destinaţie specială către bugetele unităţilor administrativ-teritoriale pentru plata prestaţiilor sociale unor categorii de populaţie; - tratament balneo-sanatorial. *Include:* Acordarea protecţiei sociale în numerar şi sub formă de servicii victimelor în rezultatul incendiilor, inundaţiilor, cutremurelor de pământ şi altor calamităţi naturale pe timp de pace.

Sursa: Ordinul Ministrului Finanțelor 208/2015

Studiu de caz 1: Analiza și monitorizarea cheltuielilor în domeniul sănătății în raionul Cimișlia

Studiul de caz respectiv reprezintă metodologia de analiză a bugetului în domeniul sănătății a raionului Cimișlia. Volumul planificării cheltuielilor totale pentru sănătate se stabilește în funcție de volumul cadrului general de resurse al raionului, care include volumul estimat al veniturilor și al surselor de finanțare. Pentru a înțelege cum se analizează și se monitorizează cheltuielile în domeniul sănătății, este necesară o analiză a situației actuale în domeniu, care este reflectată în tabelul 3.13, în baza informațiilor privind executarea bugetului pentru anii 2021-2022 și aprobat pentru anul 2023 a raionului Cimișlia.

Tabelul 3.13. Evoluția cheltuielilor (mii lei)

Denumirea	ORG1	Funcția	Sub-program	Executat		Aprobat 2023
				2021	2022	
Ocrotirea sănătății	1240	07		1 812,1	2 383,92	3 975,4
Sănătatea publică și servicii medicale	1240	07	80	1 812,1	2 383,92	3 975,4
Programe naționale și speciale în domeniul ocrotirii sănătății	1240	07	8018	125,7	176,16	275,4

Dezvoltarea și modernizarea instituțiilor în domeniul ocrotirii sănătății	1240	07	8019	1 686,4	2 207,76	3 700,0

Sursa: Sistemul Informațional al Trezorerial de stat al Ministerului Finanțelor (informația poate fi solicitată de la Ministerul Finanțelor/ Trezoreria de stat, administrația publică locală a raionului Cimișlia)

În conformitate cu clasificația funcțională, cheltuielile pe domeniul sănătății sunt atribuite sectorului 7 *„Ocrotirea sănătății”* și Programului 80 *„Sănătatea publică și serviciile medicale*”. Programul 80 are 2 subprograme:

1) **8018** *„Programele de sănătate cu destinație specială”:*

În acest subprogram sunt reflectate cheltuielile pentru implementarea programelor eficiente de imunizare, prevenirea transmiterii bolilor infecțioase și reducerea infecțiilor multi-drog rezistente, programelor pentru controlul factorilor de risc comportamentali (consum de tutun, consum de alcool, alimentație nesănătoasă, inactivitatea fizică) și intervenții de prevenire a bolilor netransmisibile, inclusiv screening și depistare precoce, mai ales în rândul bărbaților/băieților.

2) **8019** *„Dezvoltarea și modernizarea instituțiilor publice la autogestiune”*

Acest subprogram include resursele pentru procurarea echipamentul medical modern, cheltuielile de întreținere, investiții și reparații capitale ale Instituțiilor medico-sanitare publice, fondatorul cărora sunt autoritățile publice locale.

În continuare vom analiza executarea bugetului pe domeniul sănătății a raionului Cimișlia în contextul Programului 80 și subprogramelor 8018, 8019. Tabelul de mai jos a fost elaborat în baza analizei executării bugetului pentru anii 2021 și 2022, precum și volumul aprobat pentru anul 2023. Astfel, pentru anul 2023, pentru domeniul sănătății au fost aprobate alocațiile în sumă de 3 975,4 mii lei.

Tabel 3.14 Evoluția executării alocațiilor pentru sănătate în cadrul Consiliul raional Cimișlia (mii lei)

Anul	Aprobat	Precizat	Executat	% executării cu bugetul precizat
2021	395,0	4 228,7	1 812,1	42,9%
2022	534,0	2 464,7	2 383,8	96,7%
2023	3975,4	2 275,4	-	

Sursa: Sistemul Informațional al Trezorerial de stat al Ministerului (informația poate fi solicitată de la Ministerul Finanțelor/ Trezoreria de stat, administrația publică locală a raionului Cimișlia)

Ponderea executării bugetul precizat în anii 2021 și 2022 a constituit 42,9% și, respectiv, 96,7%. Analiza executării mijloacelor pe domeniul sănătate demonstrează că executarea nu corespunde cu bugetul precizat, volumul mijloacelor pentru sănătate aprobat pentru anii 2021-2022 este de câteva ori mai mic decât executat. Astfel de situații (planul precizat fata de aprobat) pot apărea din următoarele motive: majorarea veniturilor proprii al APL II, redirecționarea altor cheltuieli, prioritizarea domeniului sănătate etc.

Observăm că pentru anul 2023 volumul mijloacelor a fost aprobat cca 4 mil. lei, în comparație cu bugetul executat pentru anul 2022 – 2,4 mil. lei (majorare cu 66,7%). Totodată, se observă că bugetul precizat în anul 2021 a fost majorat față de cel aprobat mai mult de 10 ori și în anul 2022 s-a majorat de 4,6 ori față de aprobat, fapt care trebuie argumentat la etapa rectificării bugetului. Ne executarea bugetului pentru sectorul respectiv necesită motivare din partea APL de nivelul II, cu plasarea notei informative pe site-ul Consiliului raional.

Analiza executării bugetului pe domeniul sănătății prin prisma subprogramelor (8018, 8019)

Conform datelor din tabelul 3.14 constatăm că nivelul executării bugetului pe subprogramul 8019 „Dezvoltarea și modernizarea instituțiilor publice la autogestiune" constituie 92,6%, iar pentru subprogramul 8018 „Programele de sănătate cu destinație specială" – 7,4%.

În ceea ce privește subprogramul 8018 menționăm că în anul 2022 alocațiile s-au majorat cu 40,2% față de anul 2021, constituind suma de 176,16 mii lei. Pentru anul 2023 pentru acest subprogram sunt aprobate 275,4 mii lei.

Planificarea proiectului bugetului pentru anul 2024 și estimările anului 2025-2026 prin prisma Programului 80 „Sănătatea publică și serviciile medicale"

La etapa formării proiectului bugetului pentru anul 2024 și estimările pentru anii 2025-2026, autoritatea publică locală va elabora bugetul raional ținând cont de strategiile și programele naționale în domeniu, situația în domeniu (veniturile reale, numărul beneficiarilor potențiali etc.) prin redirecționarea mijloacelor către direcțiile prioritare.

Din aceste considerente, se pune accentul pe identificarea economiilor în urma eficientizării utilizării resurselor prin care serviciile de sănătate ar putea fi prestate mai calitativ cu aceleași costuri sau chiar mai mici. Mai mult, o parte a serviciilor sau programelor de sănătate care sunt ne efective din perspectiva corespunderii cu obiectivele și prioritățile de dezvoltare a sănătății se vor stopa.

Conform informației furnizate de Ministerul Economiei prin scrisoarea nr. 04-98 din 16.01.2023 se definesc calculele preliminare ale prognozei principalilor indicatori macroeconomici 2024-2026. Prin urmare, prognozele mijloacelor pentru sănătate publică în Consiliul raional Cimișlia, pentru anul 2024, au fost bazate pe indicele prețurilor de consum mediu anual prognozat *(inflația IPC)* – 5,5%, anul 2025 – 5% și anul 2026 – 5%.

Astfel, în Programul 80 *„Sănătatea publică și serviciile medicale"* suma aprobată pentru anul 2023 – 3975,4 mii lei - se indexează cu 5,5%, rezultă 4194,05 mii lei și se indică în graficul „Proiect anul 2024" și prin aceasta metoda se indexează toate tipurile de cheltuieli. Estimările cheltuielilor pentru anii 2025-2026 se indexează anual la IPC de 5,0%.

Tabelul 3.15. Prognoza cheltuielilor pentru ocrotirea sănătății, Consiliul Raional Cimișlia (mii lei)

Denumirea	ORG1	Funcție	Sub-program	Executat		Aprobat 2023	Proiect 2024	Estimări	
				2021	2022			2025	2026
Ocrotirea sănătății	1240	07		1 812,1	2 383,92	3 975,4	4 194,05	4 403,75	4 623,94
Sănătatea publică și servicii medicale	1240	07	80	1 812,1	2 383,92	3 975,4	4 194,05	4 403,75	4 623,94
Programele naționale și speciale în domeniul sănătății	1240	07	8018	125,7	176,16	275,4	290,55	305,08	320,33
Dezvoltarea și modernizarea instituțiilor în domeniul ocrotirii sănătății	1240	07	8019	1 686,4	2 207,76	3 700,0	3 903,5	4 098,67	4 303,61

IPC (%) (conform informației Ministerului Economiei nr. *04-98* din 16.01.2023)				105,1	128,7	113,0	105,5	105,0	105,0

Sursa: Sistemul Informațional al Trezorerial de stat al Ministerului Finanțelor (Informația respectivă poate fi solicitată și de la APL de nivel II)

Astfel, la subprogramul 8018, suma aprobată pentru anul 2023 este de 275,4 mii lei care se indexează IPC cu 5,5%, ceea ce constituie 290,55 mii lei și se indică în coloana „Proiect anul 2024". Referitor la subprogramul și 8019, volumul alocațiilor aprobate pentru anul 2023 este de 3700,0 mii lei, se indexează cu IPC 5,5%, ceea constituie 3 903,5 mii lei (coloana „Proiect anul 2024"). Propunerile estimate pentru anii 2025-2026 se indexează sumele indicate în coloana „Proiect anul 2024" cu IPC în mărime de 5%.

Recomandări:

- Procesul de planificare trebuie să fie bazat pe prevederile programelor naționale, analiza profundă a situației domeniu și a resurselor financiare disponibile;
- Managementul pe domeniul ocrotirii sănătății este necesar să fie bazat pe rezultate în cadrul autorității publice locale;
- Alocarea resurselor preponderent pentru finalizarea proiectelor în curs de desfășurare și concentrarea resurselor către obiectele cu un grad înalt de finalizare;
- Promovarea transparenței în procesul bugetar și a participării comunitare la acest proces.

Studiu de caz 2. Evaluarea cheltuielilor destinate sectorului tineret al Consiliului Raional Căușeni

Studiul de caz „Evaluarea cheltuielilor destinate sectorului tineret" a fost efectuat în cadrul Consiliului Raional Căușeni.

Analiza executării cheltuielilor pentru tineret în raionul Căușeni pentru perioada 2021-2022

În conformitate cu clasificația funcțională, cheltuielile destinate sectorului de tineret sunt înregistrate la programul 86 „Tineret și Sport" și subprogramul 8603 „Tineret".

Finanțarea sectorului de tineret se efectuează conform legislației din domeniu, în particular Legea cu privire la tineret nr. 215/2016, care prevede că „finanțarea acțiunilor prevăzute pentru sectorul de tineret în vederea participării active la toate aspectele vieții se vor efectua din contul și limitele alocațiilor aprobate în aceste scopuri din bugetele autorităților conform legislației".

Pentru sectorul Tineret, din contul veniturilor proprii, în raionul Căușeni, pentru anii 2021-2022 și 2023 aprobat, au fost direcționate alocații conform tabelului de mai jos.

Tabelul 3.16. Dinamica cheltuielilor pentru tineret în raionul Căușeni pentru anii 2021-2022 (mii lei)

Denumirea	Anul 2021 executat	Anul 2022			% executat	Anul 2023 aprobat
		aprobat	precizat	executat		
Servicii pentru tineret	21,4	75,8	37,2	6,8	18,28	37,0
Deplasări de serviciu	0,1	-	-	-	-	1,2
Alte servicii	11,0	4,0	2,0	-	-	6,1
Majorarea valorii materialelor de uz gospodăresc și rechizitelor de birou	3,7	6,8	-	-	-	4,7

Majorarea valorii produselor alimentare	0,8	19,2	0,5	0,5	100,0	12,1
Majorarea valorii altor materiale	5,8	11,1	-	-	-	12,9
Cheltuieli curente neatribuite în alte categorii	-	34,7	34,7	6,3	-	-

Sursa: Sistemul Informațional al Trezorerial de stat al Ministerului Finanțelor (Informația respectivă poate fi solicitată și de la APL de nivel II)

În urma analizei datelor din tabelul de mai sus, constatăm următoarele:

- În total, executarea pentru activitățile de tineret a constituit 21,4 mii lei în anul 2021, iar în anul 2022 planul aprobat în sumă de 75,8 mii lei a fost micșorat cu 50,9% (rectificat) în volum de 37,2 mii lei, iar executat în sumă de 6,8 mii lei – ceea ce constituie 18,3%.
- Pentru anul 2023 bugetul pe sector a fost aprobat în sumă de 37,0 mii lei sau cu 38,8 mii lei (51,2%) mai puțin decât aprobat pentru anul 2022.
- Cea mai mare pondere a cheltuielilor aprobate o constituie cheltuielile legate de produsele alimentare: în anul 2022 – 25,3% și anul 2023 – 32,7%. Ponderea alocațiilor altor materiale constituie 14,6% și, respectiv, 34,8%.
- Situația dată, caracterizată prin micșorarea bugetului aprobat și executarea la nivel de 6,8 mii lei, este îngrijorătoare.

Procesul formării proiectului bugetului pentru anul 2024 și estimările 2025-2026 pentru sectorul tineret în raionul Căușeni

Conform scrisorii Ministerului Economiei, se definesc calculele preliminare ale prognozei principalilor indicatori IPC macroeconomici 2024-2026 (%) (conform scrisorii Ministerului Economiei nr. *04-98* din 16.01.2023). Prin urmare, prognozele mijloacelor pentru sectorul tineret în raionul Căușeni, pentru anul 2024, se vor baza pe indicele prețurilor de consum mediu anual (inflația IPC) – 5,5%, anul 2025 – 5% și anul 2026 – 5%.

Tabelul 3.17. Prognozele resurselor pentru sectorul tineret în raionul Căușeni (mii lei)

Denumirea	Executat		Aprobat 2023	Proiect	Estimat	
	2021	2022		2024	2025	2026
1	2	3	4	5=4x5,5%	6=5x5%	7=6x5%
Dezvoltarea și promovarea activității de tineret	21,4	6,8	37,0	39,1	41,0	43,1
Deplasări de serviciu	0,1	-	1,2	1,3	1,3	1,4
Alte servicii	11,0	-	6,1	6,4	6,8	7,1
Majorarea valorii materialelor de uz gospodăresc și rechizitelor de birou	3,7	-	4,7	5,0	5,2	5,5
Majorarea valorii produselor alimentare	0,8	0,5	12,1	12,8	13,4	14,1
IPC (%) (conform informației Ministerului Economiei nr. 04-98 din 16.01.2023)	105,1	128,7	113,0	105,5	105,0	105,0

Sursa: Sistemul Informațional al Trezoreriei de Stat al Ministerului Finanțelor (Informația respectivă poate fi solicitată și de la APL de nivel II)

Cheltuielile pentru sectorul tineret nu sunt prioritizate, în condițiile în care acest sector merită o atenție deosebită, întrucât este necesar pentru perspectiva de dezvoltare a țării. Acest domeniu este deseori printre

domeniile din care se fac economii și reduceri de buget în cazul în care sunt încasări mai mici la buget decât era planificat.

Disciplina bugetară pe sectorul de tineret rămâne a fi o problemă în cadrul APL. Nevalorificarea planului precizat în anul 2022 demonstrează că sectorul tineret este mai puțin important pentru administrația publică locală în contextul procesului bugetar. Mai mult, cheltuielile pentru anii 2021-2023 nu sunt consecvente, fapt ce denotă lipsa unui management bazat pe rezultate, care afectează calitatea intervențiilor în domeniul de tineret.

Pentru sporirea eficienței utilizării resurselor publice în domeniul de tineret se recomandă:

- Documentele de politici la nivel național să fie transpuse în strategiile și programele la nivel local, cu alocarea mijloacelor de acoperire a activităților planificate.
- Abilitarea organizațiilor reprezentative ale tinerilor în domeniul finanțelor publice destinate tinerilor și bunei guvernări;
- Fortificarea mecanismelor de participare activă a tinerilor în procesele decizionale și asigurarea monitorizării continue a activității acestora;
- Promovarea transparenței procesului bugetar și a participării societății civile, inclusiv a tinerilor.
- Revizuirea cadrului legal privind relațiile bugetare dintre autoritățile publice centrale și locale privind susținerea financiară a domeniului tineret cu transferuri *destinație specială* bazate pe rezultat.

MODULUL 4: ANALIZA ȘI MONITORIZAREA CHELTUIELILOR ÎN SECTORUL JUSTIȚIEI

Obținerea statutului de țară candidată la UE în vara anului 2022, a dat un imbold nou procesului de reformare amplă a sectorului justiției din Republica Moldova. Astfel din cele nouă condiționalități înaintate Republicii Moldova în vederea aderării la UE, șase se referă la sectorul justiției, calitatea justiției fiind unul dintre angajamentele de bază asumate de Moldova în cadrul procesului de aderare.

În acest context participarea societății civile în procesul de bugetare a sectorului justiției reprezintă un element cheie pe deoparte pentru asigurarea transparenței și eficienței acestui proces iar pe de altă parte asigură caracterul inclusiv al reformelor demarate.

Scopul urmărit prin acest modul este sporirea gradului de informare a reprezentanților societății civile privind procesul de bugetare a sectorului justiției și corelarea acestuia cu prioritățile strategice aferente sectorului. Modulul se concentrează pe informații ce reflectă: sfera instituțională a sectorului justiției, explicând ce instituții fac parte din acest sector și ce atribuții au fiecare dintre ele; explică și exemplifică clasificația cheltuielilor bugetare în sectorul justiției; elaborarea și monitorizarea strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției inclusiv analiza strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției pentru perioada 2023-2025 și legătura acesteia cu strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025; explică procesul de elaborarea, aprobarea și monitorizare a bugetelor anuale în sectorul justiției precum și oferă o listă de surse utile în procesul de colectare, monitorizare și analiză a datelor privind bugetul alocat sectorului justiției.

4.1. Sfera instituțională a sectorului justiției

Sectorul justiției cuprinde o sferă largă de entități publice cu rolul și nivel de autonomie diferită, după cum urmează:

Tabel 4.1. Entitățile publice din sectorul justiției și competențele acestora

Entitatea	Competențele atribuite
Ministerul Justiției	• elaborarea analizelor ex ante, documentelor de politici, proiectelor de acte normative în domeniile justiției și statului de drept; • examinarea și avizarea proiectelor de acte normative elaborate de alte autorități ale administrației publice, conexe domeniului de activitate a Ministerului Justiției, și efectuarea expertizei juridice a tuturor proiectelor de acte normative elaborate de alte autorități ale administrației publice; • monitorizarea scorului și poziției Republicii Moldova în cadrul indicatorilor și clasamentelor internaționale care țin de domeniile sale specifice și elaborarea propunerilor de îmbunătățire a acestora; • monitorizarea percepției cetățenilor și agenților economici cu privire la politicile publice, actele normative și activitatea statului în domeniile de activitate specifice Ministerului Justiției și elaborarea propunerilor de îmbunătățire a acesteia; • alinierea politicilor din sectorul justiției conform capitolelor de aderare la Uniunea Europeană în vederea elaborării Contribuției Republicii Moldova la Pachetul anual de extindere al Uniunii Europene și a pregătirii graduale pentru deschiderea negocierilor de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană; • coordonarea activității în domeniul probațiunii; • întreprinderea măsurilor necesare pentru asigurarea înregistrării, evidenței și monitorizării activității organizațiilor necomerciale etc. *Sursa: Extras din Regulamentul cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Justiției, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 698/2017*

Instanțele de judecată	Curtea Supremă de Justiție: ● examinarea cauzele de importanță socială și juridică, precum și cele care relevă încălcări deosebit de grave ale legii și ale drepturilor omului; unificarea practicii judiciare etc. Curtea de Apel: ● judecă cauzele și cererile date prin lege în competența lor; ● soluționează conflictele de competență apărute între judecătoriile din circumscripția lor etc. Judecătoriile: ● Soluționează cauze penale, civile și administrative în calitate de primă instanță. *Sursa: Extras din Legea* Legea nr.514/1995 privind organizarea judecătorească și *Legea nr.64/2023 cu privire la Curtea Supremă de Justiție*
Curtea Constituțională	● Verifică conformitatea legilor și a altor acte normative cu Constituția ● Interpretarea dispozițiilor constituționale ● Emiterea deciziilor cu caracter obligatoriu Sursa: Extras din Legea nr.317/1996 cu privire la Curtea Constituțională
Procuratura	● conduce și exercită urmărirea penală și reprezintă învinuirea în instanța de judecată; ● organizează, conduce și controlează activitatea organelor de urmărire penală în cadrul procesului penal; ● asigură asistența juridică internațională în materie penală și colaborarea internațională în domeniul său de activitate; exercită controlul privind respectarea legilor în aplicarea măsurilor de protecție a martorilor, a victimelor infracțiunii și a altor participanți la procesul penal etc. *Sursa: Extras din Legea nr.3/2016 cu privire la Procuratură*
Centrul Național Anticorupție	● prevenirea, depistarea, cercetarea şi curmarea contravenţiilor şi infracţiunilor de corupţie şi a celor conexe corupţiei, precum şi a faptelor de comportament corupţional; ● efectuarea expertizei anticorupţie a proiectelor de acte normative ale Guvernului, precum şi a altor iniţiative legislative prezentate în Parlament; ● efectuarea evaluării integrităţii instituţionale în condiţiile Legii nr. 325 din 23 decembrie 2013 privind evaluarea integrității instituționale, monitorizarea implementării planurilor de integritate şi aprecierea progreselor realizate; ● efectuarea analizei operaţionale şi strategice a actelor de corupţie, a actelor conexe corupţiei şi a faptelor de comportament corupţional, a informației privind studiile analitice ale fenomenului corupției; ● recuperarea bunurilor infracționale etc. Sursa: Extras din Legea nr.1104/2002 cu privire la CNA
Avocatura	Uniunea Avocaților: ● Reprezentarea și apărarea intereselor profesionale ale avocaților: ● Susținerea și apărarea drepturilor și libertăților avocaților; ● Monitorizarea respectării deontologiei și a normelor profesionale; ● Monitorizarea calității serviciilor juridice furnizate de avocați etc. Avocații (membrii Uniunii Avocaților): ● Reprezentarea și apărarea clienților în fața instanțelor de judecată și a altor autorități; ● Participarea la procedurile de mediere și arbitraj; ● Consultanță și asistență juridică în diverse domenii de drept. *Sursa: Extras din Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură*

4.2. Clasificația cheltuielilor bugetare în sectorul justiției

Obiectivul de monitorizare a cheltuielilor pentru domeniul justiției poate fi cel mai bine îndeplinit urmând **clasificația funcțională** și **clasificația programelor** aferente cheltuielilor publice.

Clasificația funcțională reprezintă gruparea cheltuielilor bugetare după funcții și obiective socio-economice, care se exercită în cadrul sectorului bugetar. Pentru sectorul justiției avem următoarea clasificație funcțională:

Tabel 4.2. Clasificația funcțională în sectorul justiției (grupa principală 03 Justiție)

Grupă	Subgrupă	Ce cheltuieli se includ
3 Justiție	0331 Magistrat	Administrarea organizării şi funcționării sistemului judecătoresc, servicii de garantare a independenţei autorităţilor judecătoreşti. *Nu include*: Înfăptuirea judecăţii (0332)
	0332 Înfăptuirea judecății	Asigurarea aplicării legislaţiei de toate instanţele judecătoreşti; Acordarea serviciilor de înfăptuire a justiţiei în toate cauzele raporturilor juridice. *Include:* Organul suprem de justiție, judecătoriile şi curţile de apel.
	0333 Procuratura	Administrarea serviciilor de reprezentare a intereselor generale ale societății, de apărare a ordinii de drept, serviciilor de reprezentare a învinuirii în instanțele judecătorești. *Include:* Procuratura generală, procuraturile teritoriale şi cele specializate.
	0334 Probaţiune	Organizarea și desfășurarea activităților de probațiune. *Include:* Oficiul central și subdiviziunile teritoriale de probațiune.
	0339 Alte servicii în domeniul justiţiei	Elaborarea, coordonarea și controlul politicilor de stat în domeniul justiției; serviciile de asistență juridică garantată de stat; servicii de expertiză judiciară; armonizarea legislației naționale cu cea comunitară; administrarea judecătoriilor și curților de apel; serviciile de informare juridică; alte servicii de justiție. *Include:* Aparatul central al Ministerului Justiției.
4 Sistemul penitenciar	0340 Sistemul penitenciar	Administrarea serviciilor de executare a sancțiunilor de drept penal, punere în aplicare a pedepsei privațiunii de libertate, executarea măsurilor preventive sub formă de arest preventiv, executarea sancțiunilor arestului contravențional; Conducerea, coordonarea şi controlul asupra realizării politicii de stat în domeniul punerii în executare a pedepselor penale privative de libertate, măsurii arestului preventiv, sancțiunii arestului contravențional, precum şi a măsurilor de siguranță aplicate deținuților. *Include:* Instituțiile penitenciare, organele de probațiune, aparatul central al subdiviziunilor responsabile de instituțiile penitenciare.

Sursa: Extras din Anexa nr.6 la Ordinul Ministrului Finanțelor 208/2015

Clasificarea pe programe este un sistem prin care direcțiile de dezvoltare ale statului sunt organizate și codificate, cu scopul de a servi drept instrument de responsabilizare a beneficiarilor resurselor bugetare**.** Acest sistem de clasificare grupează cheltuielile specifice și este destinat în principal planificării resurselor bugetare pentru politicile statului.

Tabelul 4.3. Clasificația pe programe în sectorul justiției

Programul	Codul subprogramului	Denumirea subprogramului
40 Justiție	4001	Politici şi management în domeniul justiţiei
	4002	Organizarea sistemului judecătoresc
	4006	Implementarea politicii penale a statului
	4007	Cercetări ştiinţifice aplicate în domeniul justiţiei
	4008	Apărarea drepturilor şi intereselor legale ale persoanelor
	4009	Expertiză legală
	4010	Sistem integrat de informare juridică
	4012	Instruire iniţială şi continuă în domeniul justiţiei
	4013	Mediere
	4014	Armonizarea legislaţiei
	4015	Administrare judecătorească
	4016	Asigurarea măsurilor alternative de detenţie
	4017	Apostilarea actelor publice
	4018	Înfăptuirea justiţiei
	4019	Organizarea activităţii sistemului Procuraturii
43 Sistemul penitenciar	4302	Sistemul penitenciar

Sursa: Extras din Anexa nr.6 la Ordinul Ministrului Finanțelor 208/2015

Tabelul 4.4. Bugetul Ministerului Justiției pentru anul 2023 prin prisma subprogramelor administrate

Denumirea	Codul	Suma, mii lei
Ministerul Justiției	**204**	
Cheltuieli și active nefinanciare, total	**2+3**	**1 080518,2**
Servicii de stat cu destinație generală	**1**	
Cheltuieli și active nefinanciare, total		19 392,9
Servicii de arhivă	*1203*	*19 392,9*
Ordine publică și securitate națională	**3**	
Cheltuieli și active nefinanciare, total		1 061 125,3
Politici și management în domeniul justiției	*4001*	*53 659,8*
Apărarea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor	*4008*	*81 913,3*
Expertiză legală	*4009*	*16 219,2*
Sistem integrat de informare juridică	*4010*	*10 040,1*
Administrare judecătorească	*4015*	*21 077,5*
Asigurarea măsurilor alternative de detenție	*4016*	*63 675,9*
Sistemul penitenciar	*4302*	*81 4539,5*

Sursa: Extras din Anexa 3 a Legii nr. 359/2022 bugetului de stat pentru anul 2023

4.3. Elaborarea și monitorizarea strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției

Ce este strategia sectorială de cheltuieli în sectorul justiției?

Strategia sectorială de cheltuieli în sectorul justiției este un plan strategic propriu, care vizează cheltuielile specifice din domeniul justiției. Această strategie are rolul de a asigura o aliniere eficientă între prioritățile politice specifice justiției și alocarea resurselor financiare pe termen mediu. Anual, strategiile sectoriale de

cheltuieli, inclusiv în sectorul justiției, sunt supuse unei revizuiri, actualizări și extinderi cu un an în avans, în vederea realizării unei planificări bugetare pe o perioadă de trei ani.

Scopul fundamental al elaborării strategiilor sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției constă în legarea strânsă a priorităților politice specifice justiției cu resursele financiare alocate în acest domeniu. În același timp, se caută modalități de îmbunătățire a eficienței programelor de cheltuieli existente în justiție și de realocare a resurselor către programele considerate de importanță majoră în acest context. De asemenea, se efectuează evaluări ale impactului financiar al noilor propuneri de politici în sectorul justiției și se stabilesc prioritățile acestora în funcție de disponibilitatea resurselor.

Elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției se realizează prin efortul comun al Ministerului Justiției, în colaborare cu alte autorități implicate în gestionarea resurselor financiare în acest sector. Pentru a promova colaborarea și consultarea cu alte autorități și părți interesate în sectorul justiției, se formează grupuri de lucru sectoriale.

Etapele și activități de bază în elaborarea strategiilor sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției

Etapa I: Elaborarea strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției pentru următorul ciclu CBTM

În această etapă, Ministerul Justiției împreună cu grupul sectorial de lucru elaborează proiectul strategiilor sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției. Acest proiect se bazează pe analiza implementării strategiei sectoriale de cheltuieli din anul precedent, documentele de planificare strategică la nivel național și sectorial, precum și limitele preliminare de cheltuieli stabilite de Ministerul Finanțelor. Principiile luate în considerare în elaborarea strategiilor de cheltuieli includ eficiența și eficacitatea utilizării resurselor, aranjamentele instituționale și capacitățile de implementare a reformelor. Prioritate este acordată politicilor existente, prioritizarea măsurilor în funcție de impactul lor asupra obiectivelor naționale și sectoriale, precum și realocarea resurselor către programele mai prioritare.

Etapa II: Examinarea și consultarea strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției

În această etapă, proiectul strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției este supus examinării de către autoritățile publice responsabile de cadrul de politici (Cancelaria de Stat) și de resurse (Ministerul Finanțelor). Cancelaria de Stat examinează și avizează propunerile pentru a verifica legătura cu prioritățile politice stabilite în alte documente strategice la nivel național și implicarea donatorilor. Ministerul Finanțelor examinează propunerile din perspectiva eficienței și eficacității, structurii actuale a cheltuielilor, rezervelor de îmbunătățire a utilizării resurselor existente și costurilor adiționale în raport cu limitele preliminare de cheltuieli.

Etapa III: Ajustarea şi aprobarea strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției

În această etapă, Ministerul Justiției ajustează proiectul strategiei sectoriale de cheltuieli în conformitate cu limitele actualizate de cheltuieli și le prezintă Ministerului Finanțelor conform calendarului bugetar. Ulterior, Strategia sectorială de cheltuieli în sectorul justiției este aprobată de Ministrul Justiției și publicată pe pagina web a Ministerului. Aceasta stă la baza propunerilor detaliate pentru elaborarea bugetului anual.

Etapa IV: Raportarea implementării strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției

La această etapă, Ministerul Justiției împreună cu alte autorități relevante efectuează monitorizarea și analiza implementării acțiunilor de politică preconizate în strategiile sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției din anii precedenți. Această analiză servește drept bază pentru elaborarea strategiei de cheltuieli pentru ciclul bugetar următor și este prezentată Ministerului Finanțelor și Cancelariei de Stat. Raportul cuprinde acțiunile întreprinse în vederea realizării priorităților de politică asumate în Cadrul Bugetar pe

Termen Mediu anterior, cheltuielile efectuate și impactul acestora asupra indicatorilor de performanță. Analiza efectuată în această etapă servește drept bază pentru propunerile de revizuire a politicilor existente și de politici noi în contextul strategiei de cheltuieli pentru următorul ciclu bugetar.

Activitățile de bază pentru elaborarea strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției

În procesul de elaborare a strategiilor sectoriale de cheltuieli sunt desfășurate un șir de activități de bază, după cum urmează:

1. **Analiza generală și tendințele principale ale sectorului justiției**. Se analizează dimensiunea, rolul și structura instituțională a sectorului justiției, identificând problemele critice și tendințele relevante. Obiectivele pe termen mediu sunt stabilite în concordanță cu alte documente strategice.

2. **Determinarea programelor de cheltuieli în cadrul sectorului justiției**. Se revizuiește lista programelor și sub-programelor existente în sectorul justiției, luând în considerare clasificarea bugetară. Propunerile pentru reformularea sau crearea de programe noi sunt coordonate cu Ministerul Finanțelor.

3. **Analiza strategică pentru fiecare program în parte**. Se efectuează o analiză detaliată a fiecărui program/sub-program, descriind situația existentă, constrângerile și prioritățile pe termen mediu. Se identifică obiectivele de politică și se stabilesc prioritățile de politică, inclusiv politici curente, acțiuni de eficientizare și politici noi. Se evaluează implicațiile financiare pe termen mediu și se stabilesc indicatorii de performanță.

Un rol important în Strategiile sectoriale de cheltuieli, pe lângă stabilirea priorităților, este stabilirea corectă a indicatorilor de performanță, cu ajutorul cărora poate fi monitorizată performanța unui program sau altuia. Pentru domeniul justiției în **Strategia sectorială de cheltuieli aferentă sectorului pentru perioada 2023-2025** și Cadrul Bugetar pe Termen Mediu pentru perioada 2023-2025 sunt listați următorii indicatori de performanță:

1. Independenţa sistemului judecătoresc şi a procuraturii, precum şi a organelor sale de administrare consolidate.
2. Infrastructura sistemelor informaţionale din sectorul justiţiei dezvoltată şi implementată.
3. Capacităţile profesiilor conexe justiţiei consolidate.
4. Sistemul de protecţie a drepturilor omului îmbunătăţit.

Indicatorii sus-menționați se referă la întregul sector al justiției. În același timp, pentru fiecare sub-program din cadrul Strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției pentru perioada 2023-2025 sunt prevăzuți indicatori de performanță separați. În continuare sunt prezentați, drept exemplu, indicatorii de performanță pentru primele programe din Strategie, după cum urmează:

Tabelul 4.5. Indicatorii de performanță din cadrul Strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției

Subrogramul și Codul acestuia	Indicatorii de performanță
4001 Politici şi management în domeniul justiţiei	-Strategia pentru asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 implementată și monitorizată; - Rata examinării cererilor admise de Curtea Europeană a Drepturilor Omului în raport cu cele depuse, precum și numărul de tranzacții de împăcare încheiate; - Număr de cereri executate în raport cu cele recepționate (comisii rogatorii); - Număr de cereri executate în raport cu cele recepționate (implementarea instrumentelor internaţionale relevante ale ONU, CoE, tratate bilaterale în vederea dezvoltării cooperării juridice în materie civilă, comercială şi penală); - Numărul cauzelor soluționate prin mediere.

4002 Organizarea sistemului judecătoresc	-Independența, responsabilitatea și integritatea sistemului judecătoresc asigurată; - Capacitățile instituționale ale CSM fortificate; - Gradul de încredere în sistemul judecătoresc sporit.
4003 Implementarea politicii penale a statului	- Capacitățile procuraturilor specializate fortificate (baza tehnico-materială asigurată); - Sistemul informațional automatizat integrat „Urmărirea penală : E-Dosar" dezvoltat și interconexiunea cu sistemele informaționale ale altor organe de drept asigurată; - Platforme de comunicare (pagini web, editarea publicației periodice) dezvoltate; - Sediile procuraturilor teritoriale renovate.

În procesul de elaborare a noilor strategii sectoriale de cheltuieli, inclusiv în sectorul justiției, fiecare din acești indicatori de performanță a subprogramelor sunt monitorizați și evaluați, ceea ce permite a vedea progresul pentru un anumit subprogram, dar și a seta prioritățile și indicatorii pentru următoarea perioadă.

Totodată, la nivel național, un exercițiu similar de monitorizare și evaluare se realizează pentru Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, care permite a vedea în ce măsură modul de stabilire a priorităților sunt relevante și care ar trebui să fie prioritățile pentru viitor.

4. Elaborarea propunerilor de cheltuieli în contextul CBTM. Se sintetizează propunerile de cheltuieli sectoriale, ajustând linia de bază și costurile politicilor noi. Se repartizează limitele de cheltuieli pe programe și sub-programe, inclusiv finanțarea din surse externe. Se furnizează o sinteză a costurilor neacoperite în limitele de cheltuieli.

Strategia sectorială de cheltuieli în sectorul justiției pentru perioada 2023-2025

Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul „Justiția" stabilește pentru fiecare subprogram următoarele aspecte:

- Situația curentă;
- Provocările majore;
- Prioritățile de bază în ceea ce privește politicile la nivel înalt pentru perioada anilor 2023-2025 și modul în care acestea se referă la abordarea provocărilor menționate;
- Impactul priorităților respective asupra alocării resurselor (implicații pentru bugetul subprogramului relevant și finanțarea acestora);
- Indicatori strategici.

În continuare, pentru a înțelege mai bine rolul strategiei sectoriale de cheltuieli în sectorul justiției și nivelul de corelare a acesteia cu prioritățile de politici în sectorul justiției se prezintă prioritățile pentru fiecare din subprograme.

Tabelul 4.6. Prioritățile de politici în sectorul justiției

Subprogramul	Prioritățile
Politici și management în domeniul justiției	- Elaborarea și promovarea consecventă a politicilor în sectorul justiției, anticorupției, integrității, drepturilor omului, etc., cu asigurarea unui proces incluziv a tuturor actorilor din sector; - Reducerea numărului cererilor adresate Curții Europene a Drepturilor Omului împotriva Republicii Moldova, precum și încheierea unui număr mai mare de tranzacții de împăcare/declarații unilaterale și aplicarea directă de către instanțele judecătorești naționale a prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului și a standardelor generate de jurisprudența Curții; - Implementarea eficientă a instrumentelor internaționale privind cooperarea juridică în materie civilă și penală; - Sporirea numărului de cauze soluționate prin intermediul serviciilor de mediere.

Organizarea sistemului judecătoresc	- Sporirea încrederii cetățenilor în sectorul justiției care reprezintă un deziderat primordial pentru CSM, angajarea şi promovarea judecătorilor în bază de merit şi integritate profesională astfel încât să fie asigurată o funcționalitate eficientă a sistemului judecătoresc, consolidarea responsabilității, eficienței, transparenței și profesionalismului actorilor implicaţi în realizarea actului justiției, precum și echilibrarea volumului de lucru al judecătorilor prin revizuirea, și redistribuirea la necesitate a posturilor de judecător.
Implementarea politicii penale a statului	- Asigurarea independenței și integrității sistemului Procuraturii; - Consolidarea și dezvoltarea capacităților sistemului Procuraturii; - Creșterea eficienței, răspunderii și transparenței sistemului Procuraturii; - Protecția drepturilor omului; - Mentenanța Sistemului Informațional Automatizat „Urmărirea penală: E-Dosar”, efectuarea interconexiunii cu sistemele informaționale ale altor organe de drept, asigurarea mentenanței întregului Sistem informațional al Procuraturii; - Dezvoltarea platformei de comunicare (pagini web oficiale) pentru Procuratura Generală și procuraturile specializate.
Apărare a drepturilor și intereselor legale ale persoanelor	- Consiliul Național pentru Asistență Juridică Garantată de Stat a stabilit drept prioritate de politică sporirea încrederii beneficiarilor în sistem și în prestatorii de asistență juridică garantată de stat, prin creșterea calității și sporirea eficienței asistenței juridice garantate de stat.
Expertiza legală	- Prioritatea de bază pentru perioada anilor 2023-2025 rămâne a fi achiziţia echipamentului modern necesar pentru cercetări şi investigaţii în cadrul expertizelor judiciare, fapt ce va asigura experţii judiciari cu utilajul specializat de laborator necesar.
Sistemul integrat de informare juridică	- Prioritățile Agenției Resurse Informaționale Juridice constituie perfecționarea registrelor (sistemelor informaționale) aflate în gestiunea Agenției Resurse Informaționale Juridice (Registrul de stat al actelor juridice, Registrul garanțiilor reale mobiliare, Registrul dosarelor succesorale și a testamentelor, Registrul procedurilor de executare, Sistemul informatic integrat e-procură, Sistemul informațional automatizat e-legislație și configurare), asigurând examinarea calitativă în proporţie de 100 % a solicitărilor de informaţii juridice conform termenelor stabilite de legislaţia în vigoare către anul 2025;
Instruirea inițială și continuă în domeniul justiției	- Prioritățile de bază în ceea ce privește politicile sunt sporirea continuă a calităţii formării iniţiale a candidaţilor la funcţii de judecător şi de procuror, creşterea nivelului de performanţă a judecătorilor şi procurorilor, precum şi a altor persoane care contribuie la realizarea justiţiei, asigurarea activităţii didactico-metodice şi de cercetare, creşterea implicării INJ în activităţile internaționale în domeniu, promovarea instruirii prin intermediul ILIAS și consolidarea capacităţilor instituţionale.
Administrarea judecătorească	- Asigurarea mentenanței sistemului informațional judiciar și actualizarea/dezvoltarea acestuia pentru a asigura corespunderea conform modificărilor în legislație; - Operarea/crearea de subprograme pentru mărirea gradului de securitate a sistemelor operaționale, extinderea de producție a sistemului e-dosar; - Crearea condițiilor și asigurarea implementării planului de construcție a clădirilor noi și/sau de renovare a clădirilor existente, necesare pentru buna funcționare a sistemului instanțelor judecătorești; - Efectuarea unei analize ample asupra revizuirii unor circumscripții între instanțele existente din perspectiva corespunderii acestora necesităților sistemului și a justițiabilului; - Efectuarea auditului extern privind funcționarea Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor în vederea identificării vulnerabilităților (riscurilor existente); - Extinderea categoriilor de cauze examinate prin aplicația de videoconferință; - Implementarea/dezvoltarea SI e-Dosar judiciar.

Asigurarea executării măsurilor alternative la detenție	- Prioritățile de bază ale sistemului sunt diminuarea riscului de săvârșire a unor noi infracțiuni, a menținerii securității comunitare, reducerea costurilor sociale ale executării sancțiunilor și a măsurilor penale, prin diminuarea populației din penitenciare și reintegrarea în societate prin valorificarea potențialului socio-economic al infractorilor, dezvoltarea serviciilor de asistență și consiliere a persoanelor și reabilitarea eficientă. Pentru implementarea acestor priorități este necesară: ● Asigurarea cu spații necesare pentru buna funcționare a organelor de probațiune. ● Crearea centrului de asistență și reabilitare a persoanelor în conflict cu legea; ● Dezvoltarea bazei tehnico-materiale, calculatoare/imprimante/scanere, spații achiziționate/închiriate; ● Achiziționarea echipamentelor de monitorizare electronică necesare pentru toate categoriile de persoane monitorizate. ● Elaborarea și implementarea programelor probaționale noi pentru agresorii familiali și consumatorii de droguri în executarea hotărârilor judecătorești; ● Promovarea activității de probațiune în rândul publicului larg, al organelor de drept și al reprezentanților administrației publice.
Înfăptuirea justiției	- Consolidarea capacităților instituționale ale instanțelor judecătorești, precum și asigurarea utilizării cât mai eficiente a fondurilor publice disponibile pentru instanțele judecătorești constituie priorități, realizarea cărora vor genera perfecționarea mecanismelor și instrumentelor de administrare a sistemului. Principalele priorități rămân a fi: ● îmbunătățirea calității actului de justiția; ● repartizarea uniformă a volumului de lucru în instanțele judecătorești; ● specializarea judecătorilor; ● crearea condițiilor optime de activitate a instanțelor.
Organizarea activității sistemului procuraturii	- Consolidarea independenței și integrității Consiliului Superior al Procurorilor și fortificarea capacităților organizaționale și funcționale. - Perfecționarea procedurilor de selecție și promovare a procurorilor. - Îmbunătățirea mecanismului de răspundere disciplinară a procurorilor. - Sporirea gradului de transparență.

Sursa: Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul Justiția

Pentru fiecare din subprogramele sus menționate, în Strategia sectorială de cheltuieli în sectorul justiției pentru perioada 2023-2025 sunt planificate resurse financiare, care ar urma să contribuie la realizarea priorităților fiecărui subprogram în parte, precum și la atingerea indicatorilor de performanță stabiliți.
În continuare este prezentat un extras al sumelor planificate în Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul Justiția.

Tabelul 4.7. Alocări de resurse pe subprograme (mii lei)

Denumirea subprogramului	2021 Executat	2022 Executat	2023 Planificat	2024 Planificat	2025 Planificat
4001 „Politici și management în domeniul justiției”	22 193,2	30 918,9	42 356,5	43 156,6	43156,6
4002 „Organizarea sistemului judecătoresc”	13 635,1	15 059,9	18 447,9	18 747,9	18 747,9
4006 „Implementarea politicii penale a statului”	361 136,9	359 881,6	389 643,4	389 643,4	389 643,4
4008 „Apărarea drepturilor și intereselor legale ale persoanelor”	80 018,8	92 705,3	77 037,0	77 037,0	77 037,0
4009 „Expertiză legală”	10 288,4	13 831,9	14 688,0	14 688,0	14 688,0
4010 „Sistem integrat de informare juridică”	3 599,3	5 866,5	9 718,1	9 718,1	9 718,1

4012 „Instruire inițială și continuă în domeniul justiției”	18 135,8	18 958,7	21 700,9	21 700,9	21 700,9
4015 „Administrare judecătorească”	9 159,0	9720,8	2 9151,8	3 6551,8	4 8551,8
4016 „Asigurarea măsurilor alternative de detenție”	47 714,5	57 010,2	61 268,1	61 268,1	61 268,1
4018 „Înfăptuirea justiției”	428 577,6	490 583,8	481 687,5	482 973,9	482 985,9
4019 „Organizarea activității sistemului procuraturii”	11 293,0	15 178,7	14 637,1	14 637,1	14 637,1
Total pe sector	**1 005 751,6**	**1 153 626,1**	**1 160 336,3**	**1 170 122,8**	**1 182 134,8**

Sursa: Anexa nr. 7 la Cadrul Bugetar pe Termen Mediu pentru perioada 2023-2025 https://www.mf.gov.md/ro/buget/cadrul-bugetar-pe-termen-mediu

Legătura dintre Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul Justiția

Pentru a putea examina legătura reală dintre prioritățile de politici și resursele bugetare în sectorul justiției, propunem spre comparare următoarele documente:

- Direcția strategică I (Independența, responsabilitatea și integritatea actorilor din sectorul justiției), obiectivul general 1 cu obiectivele sale specifice din Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 (*în tabelul de mai jos DS I, OG 1 a SAIISJ 2022-2025)*;
- Costurile estimate în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 pentru implementarea Direcției strategice I (Independența, responsabilitatea și integritatea actorilor din sectorul justiției) cu obiectivele sale specifice (*în tabelul de mai jos Costuri estimate*);
- Prioritățile din Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul Justiția (*în tabelul de mai jos SSC 2023-2025*);
- Cheltuielile planificate în Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul Justiția (Cheltuieli planificate SSC 2023-2025).

Această analiză ne permite să comparăm ceea ce este aprobat în documentele de politici (în acest caz Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025) și resursele care real sunt bugetate (în acest caz Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul Justiția).

Tabelul 4.8. Legătura dintre prioritățile de politici și resursele bugetare în sectorul justiției

DS I OG 1 a SAIISJ 2022-2025	Costuri estimate	SSC 2023-2025	Cheltuieli planificate SSC 2023-2025 (*mii, lei*)
I	II	III	IV
1.1.1. Sporirea independenței sistemului judecătoresc	În limita alocațiilor bugetare	- Angajarea şi promovarea judecătorilor în bază de merit şi integritate profesională astfel încât să fie asigurată o funcționalitate eficientă a sistemului judecătoresc, consolidarea responsabilității, eficienței, transparenței și profesionalismului actorilor implicați în realizarea actului justiției, precum și echilibrarea volumului de lucru al judecătorilor prin revizuirea, și redistribuirea la necesitate a posturilor de judecător; - Capacitățile instituționale ale CSM fortificate.	2023 – 18 447,9 2024 – 18 747,9 2025 - 18 747,9
1.1.2. Consolidarea independenței și a capacităților Consiliului Superior al Magistraturii	În limita alocațiilor bugetare		

1.1.3. Sporirea independenței sistemului Procuraturii și fortificarea capacităților Consiliului Superior al Procurorilor	În limita alocațiilor bugetare 113.2 mii lei	- Asigurarea independenței și integrității sistemului Procuraturii; - Consolidarea și dezvoltarea capacităților sistemului Procuraturii; - Protecția drepturilor omului; - Mentenanța Sistemului Informațional Automatizat „Urmărirea penală: E-Dosar”, efectuarea interconexiunii cu sistemele informaționale ale altor organe de drept, asigurarea mentenanței întregului Sistem informațional al Procuraturii; - Dezvoltarea platformei de comunicare (pagini web oficiale) pentru Procuratura Generală și procuraturile specializate. - Consolidarea CSP ca organ de autoadministrare a Procuraturii;	2023 – 389 643,4 2024 – 389 643,4 2025 – 389 643,4
1.1.4. Perfecționarea sistemului de selecție și promovare a judecătorilor și procurorilor	În limita alocațiilor bugetare 226.4 mii lei	- Perfecționarea procedurilor de selecție și promovare a procurorilor.	
1.1.5. Consolidarea rolului Curții Constituționale.	În limita alocațiilor bugetare	---	---

Sursa: Elaborat de autori în baza Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025 și Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul Justiția.

Deși partea teoretică de elaborare strategiilor sectoriale de cheltuieli și CBTM menționează despre importanța corelării acestora cu politicile din sector, în urma analizei Direcției strategice I cu obiectivele sale specifice din Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022-2025, costurile estimate în Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 pentru implementarea Direcției strategice I, obiectivul general 1 cu obiectivele sale specifice, prioritățile Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul Justiția și cheltuielile planificate în Strategia sectorială de cheltuieli, putem constata următoarele:

– Legătura strânsă și directă dintre prioritățile din documentele de politici cu cele din strategiile sectoriale de cheltuieli lipsește. Aceasta se asigură doar parțial.

La compararea obiectivelor specifice ale Strategiei privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 din coloana I putem sesiza că nu este corelare directă cu prioritățile Strategia sectorială de cheltuieli CBTM 2023-2025 pe sectorul Justiția. Cel mai evident exemplu în acest sens este obiectivul specific 1.1.5 Consolidarea rolului Curții Constituționale din coloana I, pentru care nu este stabilită nici o prioritate în coloana III.

– Estimarea costurilor exacte a priorităților și acțiunilor în documentele de politici lipsește;

Conform Hotărârii Guvernului nr. 386/2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea şi evaluarea documentelor de politici publice, costul pentru orice acțiune a unui document de politici, inclusiv în sectorul justiției, trebuie să fie estimat.

În același timp, dacă ne uităm la coloană nr. II din tabelul de mai sus, observăm că aceste costuri nu sunt

estimate, fiind trecută sintagma - "în limita bugetului". Astfel de estimări nu ajută la estimare corectă a necesităților.

– Legătura strânsă și corelare directă dintre cheltuielile necesare , cele estimate și cele bugetate lipsește în cea mai mare măsură;

În tabelul de mai sus, c coloana IV (care prezintă cheltuielile bugetate) urmează a fi corelată direct și acoperită financiară la coloana II (care prezintă prioritățile din documentul de politici în sectorul justiției). În același timp, la analiza tabelului de mai sus poate fi sesizat că nu în fiecare caz acest lucru este asigurat. Exemplu în acest sens este obiectivul specific 1.1.5. Consolidarea rolului Curții Constituționale, care nu are nici costurile estimate (coloana II), dar nici resurse bugetate (coloana IV).

4.4. Elaborarea, aprobarea și monitorizarea bugetelor anuale în sectorul justiției

Cum sunt elaborate și aprobate bugetele anuale în sectorul justiției?

Elaborarea bugetului anual aferent sectorului justiției presupune implicarea mai multor instituții cu un grad diferit de responsabilitate. Rolul central în procesul dat îi revine Ministerului Justiției care este responsabil pentru elaborarea propunerii bugetare anuale aferente activității acestuia și a autorităților aflate în subordinea Ministerului după cum urmează:

- Administrația Națională a Penitenciarelor
- Inspectoratul Național de Probațiune
- Centrul Naţional de Expertize Judiciare
- Agenția de Administrare a Instanțelor Judecătorești
- Agenția Resurse Informaționale Juridice
- Agenția Națională a Arhivelor
- Direcţia de justiţie a unităţii teritoriale autonome cu statut special a Găgăuziei (Gagauz-Yeri)

Bugetul anual aferent activității instanțelor judecătorești este elaborat de Consiliul Superior al Magistraturii în colaborare cu instanțele de judecată. Bugetul anual aferent activității procuraturii este elaborat de Procuratura Generală cu participarea și aprobarea Consiliului Superior al Procurorilor.

Procesul de elaborare a proiectelor de bugete anuale cuprinde următoarele etape generale:

I. Elaborarea şi prezentarea propunerilor/proiectelor de buget la Ministerul Finanțelor

La această etapă Ministerul Justiției asigură organizarea internă a procesului de elaborare a propunerilor de buget în colaborare cu instituțiile subordonate acestuia. Procesul propriu-zis de elaborare a propunerii de buget în cadrul Ministerului implică următoarele activități:

1. Ministerul Justiției elaborează şi emite instituţiilor subordonate acte îndrumătoare privind elaborarea propunerilor de buget
2. Instituţiile subordonate elaborează şi prezintă propunerile de buget şi justificările corespunzătoare. La partea de cheltuieli este respectată limita stabilită de autoritatea ierarhic superioară;
3. Ministerul Justiției organizează şi desfășoară procesul de examinare, comunicare şi consultare a propunerilor de buget cu instituțiile subordonate;
4. Ministerul Justiției aprobă propunerile de buget ale instituţiilor, le agreghează, estimează indicatorii de rezultat şi întocmește propunerea de buget consolidată, pe care o remite Ministerului Finanțelor.

Propunerile de buget elaborate se prezintă Ministerului Finanțelor într-un format unic, care are următoarea structură:

a) sinteza propunerii de buget;
b) sinteza limitelor de cheltuieli;
c) estimarea resurselor colectate de autoritățile/instituțiile bugetare;
d) estimarea cheltuielilor şi a indicatorilor de performanță;
e) estimarea investițiilor capitale pe proiecte.

Propunerea de buget elaborată este însoţită de o notă informativă, care cuprinde explicaţiile şi justificările necesare în vederea susținerii bugetului propus[28].

II. Examinarea propunerilor de buget şi organizarea consultărilor asupra acestora;

La etapa dată propunerea de buget elaborată de MJ este examinată de către direcțiile corespunzătoare din cadrul MF, în baza următoarelor criterii:

a) respectarea cerințelor stipulate în circulara anuală cu privire la elaborarea proiectului BS;
b) analiza executării bugetului în anii precedenți atât la venituri, cât şi la cheltuieli, inclusiv performanța realizată în raport cu obiectivele asumate;
c) asumările puse în baza estimărilor de venituri şi cheltuieli pentru anul viitor şi doi ani ulteriori;
d) corelarea cu prioritățile cuprinse în CBTM şi strategia sectorială de cheltuieli.

Tot la etapa respectivă sunt organizate consultările pe marginea propunerii de buget elaborate. Înainte de consultări, MF analizează propunerile de buget recepționate și întocmește o sinteză a rezultatelor examinării acestora. Consultările se desfășoară conform unei agende prestabilite, în cadrul căreia reprezentanții MF și MJ discută problemele nesoluționate în special cele legate de alocarea resurselor suplimentare. Conducerea MF și MJ participă la ședința de consultări, iar discuțiile se concentrează pe aspecte strategice și performanța așteptată, fără a aborda detalii specifice de cheltuieli. Propunerile de buget discutate și eventualele modificări aduse sunt reflectate în proiectul legii bugetare anuale propus Guvernului. Divergențele nesoluționate în cadrul consultărilor bugetare organizate de MF sunt soluționate în timpul examinării proiectului de buget la Guvern.

III. Prezentarea proiectelor legilor bugetare anuale spre aprobare Guvernului

În baza prognozelor macro-bugetare, propunerilor de buget ale APC (în speță MJ) şi ca urmare a consultărilor bugetare, MF definitivează proiectul bugetului de stat, asigurând balansarea acestuia, și elaborează proiectul de lege a bugetului de stat pe anul următor, care prevede reglementări specifice anului bugetar respectiv.

Proiectul bugetului de stat compilat și definitivat acompaniat de nota informativă, precum și proiectele de lege BASS și FAOAM sunt prezentate Guvernului spre examinare și aprobare.

IV. Examinarea şi aprobarea proiectelor legilor bugetare anuale de către Guvern/Parlament;

Examinarea şi aprobarea proiectelor legilor bugetare anuale de către Guvern

La această etapă MF prezintă proiectele de legi ale bugetului de stat, BASS și FAOAM spre examinare şi aprobare Guvernului în termenii stabiliți de calendarul bugetar. În procesul examinării proiectelor de buget în cadrul Guvernului se iau decizii asupra divergențelor nesoluționate în cadrul etapei de consultare bugetară organizată la MF și după caz se operează ajustări. În cadrul examinării proiectelor de buget la Guvern, sunt prezentate informații sau explicați adiționale de fundamentare a proiectului de buget, inclusiv privind performanța programelor. Ca urmare a examinării proiectelor legilor bugetare anuale în cadrul

[28] Forma de prezentare a propunerilor de buget anuale precum și notei informative aferente pot fi găsite în capitolul VII. Elaborarea și aprobarea bugetelor anuale a Setului metodologic privind elaborarea, aprobarea şi modificarea bugetului aprobat prin Ordinul nr. 209/2015 al Ministerului Finanțelor stabilește Metodologia de elaborare a strategiilor sectoriale de cheltuieli.

ședinței Guvernului, acesta din urmă emite hotărârile de aprobare a proiectelor legilor bugetare anuale şi de prezentare a acestora Parlamentului.

Examinarea şi adoptarea legilor bugetare anuale de către Parlament

Proiectele legilor bugetare anuale se examinează inițial în comisiile parlamentare care elaborează avize pe marginea acestora și le prezintă Comisiei pentru buget şi finanţe responsabilă pentru examinarea şi promovarea legilor bugetare în cadrul ședințelor plenare ale Parlamentului. În baza avizelor comisiilor permanente şi a propriei sale examinări, Comisia pentru buget şi finanţe întocmește raportul şi lista de recomandări asupra proiectelor de legi bugetare anuale şi le prezintă Parlamentului. Proiectele legilor bugetare anuale se examinează şi se adoptă în cadrul ședințelor plenare în două lecturi:

a) în prima lectură se audiază raportul Guvernului şi coraportul Comisiei pentru buget şi finanțe asupra proiectului legii bugetare anuale respective şi se aprobă indicatorii generali ai bugetului – veniturile, cheltuielile şi soldul bugetar, precum şi structura acestora;

b) în a doua lectură proiectul legii bugetare anuale se examinează şi se votează pe articole sau, după caz, în ansamblu.

4.5. Transparența bugetară în sectorul în sectorul justiției. De unde obținem datele pentru sectorul justiției?

Datele privind bugetul sectorului justiției pot fi desprinse din Legea bugetului de stat și anexele aferente acesteia. O altă modalitate de colectare a datelor respective ar fi formularea unei solicitări de acces la informații direct de la instituțiile responsabile (MJ, CSM, CSP, instanțele de judecată etc.), la fel datele necesare pot fi colectate din surse deschise disponibile în spațiul online, după cum urmează:

Tabelul 4.9. Surse de informații online privind bugetul instituțiilor din sectorul justiției

Entitatea	Informația reprezentată	Sursa
Ministerul Justiției	Bugetul planificat pentru anii 2012-2023 Strategia sectorială de cheltuieli începând cu anul 2012 Rapoarte de executare a bugetului începând cu anul 2012 Rapoarte de audit începând cu anul 2017	Pagina web a Ministerului Justiției- compartimentul „Ministerul" sub-compartimentul "Budget, Finanțe, Achiziții Publice"
Consiliul Superior al Magistraturii	Bugetul consolidat al CSM și al instanțelor de judecată începând cu anul 2013	Pagina web CSM, compartimentul "Activitate" sub-compartimentul "Buget"
Instanțele judecătorești	Limitele de alocații bugetare per instanță de judecată	Portalul Național al Instanțelor Judecătorești- compartimentul "Transparență" sub-compartimentul- "Buget"
Curtea Constituțională	Planificarea și executarea bugetului Plăți salariale Achiziții publice	Pagina web a Curții Constituționale- compartimentul „Informații utile", sub-compartimentul „Planificarea și executarea bugetului" „Transparența salarizării" „Achiziții publice"

Procuratura	Rapoarte privind bugetul planificat și executat începând cu anul 2016 Achiziții publice	Pagina web a Procuraturii Generale- compartimentul „Transparență” sub-compartimentul „Executarea bugetului” ”Achiziții publice”
Consiliul Superior al Procurorilor	Bugetul consolidat începând cu anul 2018 Achiziții publice	Pagina web a Consiliului Superior al Procurorilor- compartimentul „Transparență” sub-compartimentul „Buget” „Achiziții”
Centrul Național Anticorupție	Bugetul consolidat începând cu 2013 Achiziții publice	Pagina web a Centrului Național Anticorupție- compartimentul „Transparență” sub-compartimentul „Buget” „Achiziții publice”
Uniunea Avocaților	Raport privind executarea bugetului Uniunii Avocaților pentru anul 2021 și ianuarie -septembrie 2022	Pagina web a Uniunii Avocaților- compartimentul „Despre noi”, sub-compartimentul „Rapoarte de activitate”

Sursa: Elaborat de autori

MODULUL 5. ANALIZA ȘI MONITORIZAREA CHELTUIELILOR ÎN DOMENIILE ECONOMICE

Modulul dedicat cheltuielilor din domeniile economie își propune sporirea capacităților de analiză și și monitorizare a cheltuielilor publice ce vizează activități economice și conține o structură ce combină înțelegerea conceptelor teoretice cu utilizarea în practică a instrumentelor de analiză și monitorizare. Astfel, modulul debutează cu relevarea aspectelor ce fac cheltuielile din domeniile economice importante pentru interesul public, precum și cu enunțarea tipurilor de cheltuieli publice care fac parte din această categorie. Acesta acordă atenție sporită identificării surselor de date, instrumentelor pentru procesare și analiză, dar și în ce măsură documentele de politici sectoriale au acoperire financiară în CBTM și legile bugetare anuale.

5.1. Prin ce sunt importante pentru interesul public cheltuielile din domeniile economice?

Pe lângă exercitarea unor atribuții precum asigurarea ordinii publice, gestionarea sistemului educațional și de sănătate sau protecția socială a propriilor cetățeni, statul posedă și un rol activ în influențarea directă a dezvoltării economice. Aceasta se realizează prin alocarea de resurse sectoarelor economice, care în Republica Moldova sunt în continuă creștere în ultimii ani. Astfel, la nivelul anului 2022 statul a efectuat cheltuieli pentru sectoarele economice în sumă totală de 13,8 miliarde lei[29], ceea ce constituie 13,7% din totalul cheltuielilor publice și circa 5,1% din valoarea Produsului Intern Brut (PIB) în anul de referință.

Totodată, ținând cont de specificul și sectorul de acțiune, de regulă gestionarea cheltuielilor publice pentru sectoarele economice implică o complexitate și nivel de responsabilitate mare din partea decidenților. Aceasta se explică în primul rând prin ponderea mică a cheltuielilor publice curente, în special pentru salarii. Or, investițiile în infrastructură, promovarea exporturilor, susținerea IMM-urilor sau subvenționarea producătorilor agricoli presupun într-o măsură mare proceduri specifice (de exemplu – achizițiile publice), precum și o interacțiune sporită cu sectorul privat. Prin urmare, monitorizarea de către populație și societatea civilă a cheltuielilor publice pentru sectoarele economice contribuie la creșterea transparenței, responsabilității, eficienței și participării democratice, având un impact pozitiv asupra guvernării și dezvoltării economice în ansamblu.

Care cheltuieli fac parte din categoria domeniilor economice

Pornind de la experiența bugetară a Republicii Moldova și clasificația bugetară existentă, cheltuielile pentru sectoarele economice pot fi clasificate convențional după cum urmează:

1. **Servicii economice generale**, care pot fi clasificate la rândul lor în felul următor:
   - Susținerea întreprinderilor mici și mijlocii
   - Promovarea exporturilor și atragerea investițiilor
   - Dezvoltarea serviciilor de suport pentru economie - sistemul național de standardizare, metrologie, acreditare, securitate industrială, relații funciare și cadastru, geodezie, cartografie și geoinformatica, sistemul de evaluare și reevaluare a bunurilor imobiliare
   - Politici și management în sectoarele economice (finanțarea activității instituțiilor care elaborează politicile pentru economie)
   - Protecția drepturilor consumatorului
   - Promovarea ocupării forței de muncă
   - Proprietate intelectuală

[29] Au fost luate în considerare pozițiile bugetare Servicii în domeniul economiei și Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor după clasificația funcțională a Bugetului Public Național (BPN)

- Protecția concurenței
- Administrarea proprietății publice

2. **Agricultura**
3. **Energetica**
4. **Dezvoltare regională, urbanism, construcții**
5. **Transport** (rutier, feroviar, aerian și naval) și infrastructura drumurilor
6. **Comunicații**
7. **Turism**
8. **Gospodăria de locuințe**, inclusiv Fondul Național de Dezvoltare Regională și Locală:
   - Dezvoltarea gospodăriei de locuințe și serviciilor comunale
   - Aprovizionare cu apă și canalizare
   - Construcția locuințelor
   - Iluminare stradală

În linii mari, cheltuielile publice pentru sectoarele economice după destinația utilizării resurselor sunt direcționate pentru: i) cheltuielile de întreținere și funcționare a instituțiilor responsabile de domenii de competență din sectoarele economice; ii) cheltuielile pentru fondurile naționale (Fondul Rutier, Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural (FNDAMR). Fondul Național de Dezvoltare Regională și Locală) și programele de suport antreprenorial (gestionate de Organizația pentru dezvoltarea Antreprenoriatului – ODA); iii) cheltuieli din contul proiectelor finanțate din surse externe (exemple: Proiectul "Îmbunătățirea infrastructurii de apă în Moldova Centrală" finanțat de Guvernul Federal German prin intermediul KfW sau Proiectul ”Competitivitatea întreprinderilor micro, mici și mijlocii” susținut de Banca Mondială); iv) alte cheltuieli, executate în mare parte prin intermediul procesului de achiziții publice (de exemplu întreținerea drumurilor comunale și străzilor de către autoritățile publice locale).

Clasificația bugetară – cum se descifrează articolele de cheltuieli din domeniile economice sau cum democratizăm datele pentru înțelegerea lor de către publicul larg.

Obiectivul de monitorizare a cheltuielilor pentru domeniile economice poate fi cel mai bine îndeplinit urmând clasificația funcțională și clasificația programelor aferente cheltuielilor publice.

Clasificația funcțională reprezintă gruparea cheltuielilor bugetare după funcții și obiective socio-economice, care se exercită în cadrul sectorului bugetar. Clasificația funcțională este creată în conformitate cu Clasificația Funcțiilor Guvernului COFOG elaborată de Organizația pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică și utilizată în practica mondială în calitate de standard. Clasificația funcțională conține 3 niveluri de detaliere a informațiilor bugetare (grupe principale, grupe și sub-grupe). Primul nivel este reprezentat de 10 grupe principale de cheltuieli, iar cele atribuite sectoarelor economice au fost considerate Servicii în domeniul economiei (Codul 04) și Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale (codul 06). Anexa 5 din Clasificația bugetară[30] aprobată de Ministerul Finanțelor conține Clasificația funcțională detaliată, iar Anexa 6 a aceluiași act normativ conține norme metodologice privind aplicarea Clasificației funcționale. **Altfel spus, aceste 2 anexe ne ajută să înțelegem la modul practic ce tipuri de cheltuieli se includ în denumirile generice și codurile din clasificația funcțională**.

Exemplele de mai jos arată cum la modul practic putem înțelege ce tipuri de cheltuieli aferente domeniilor economice se includ în grupele aferente clasificației bugetare. Primul exemplu relevă cheltuielile pentru subgrupa „Transportul rutier”, care face parte din grupa principală „Servicii în domeniul economiei” și

[30] Ordinul nr. 208 din 24-12-2015 privind Clasificația bugetară, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136119&lang=ro

respectiv grupa „Transport”. Datele respective au fost preluate din Anexa 5 a Clasificației bugetare menționate mai sus. Ulterior, utilizând Anexa 6 din clasificația bugetară și orientându-ne după codul cheltuielilor pentru „Transport rutier” – 0451 – putem deduce descifrarea cheltuielilor date. După cum poate fi dedus din tabelul de mai jos aceste cheltuieli se referă la infrastructura drumurilor, administrarea cheltuielilor în domeniul transportului rutier, precum și supravegherea și reglementarea activității participanților la traficul auto.

Normele metodologice din Anexa 6 specifică în multe cazuri și care cheltuieli nu se includ în categoria dată de cheltuieli. De exemplu, în cazul Transportului rutier (0451) este menționat expres că cheltuielile pentru iluminarea străzilor nu se includ în această subgrupă. După cum poate fi vizualizat din al doilea exemplu din tabel, aceste cheltuieli fac parte din grupa principală „Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale”. De asemenea, din această sub-grupă de cheltuieli putem desprinde și că iluminarea ca parte componentă a serviciilor de construcție și gestiune a magistralelor este reflectată la subgrupa de cheltuieli 0451 – „Transportul rutier”.

Tabelul 5.1. Exemple de descifrare a unor cheltuieli bugetare pentru sectoarele economice conform clasificației funcționale

Grupă principală	Grupă	Subgrupă	Ce cheltuieli se includ
04 Servicii în domeniul economiei	045 Transport	0451 Transport rutier	- Administrarea serviciilor în domeniul transportului rutier, gestiunea utilizării, construcției și menținerii sistemelor de transport rutier și instalațiilor speciale (poduri, tuneluri, parcări amenajate, terminale pentru autobuse etc.); - Supravegherea și reglementarea activității participanților la traficul auto (eliberarea permiselor de conducere și înregistrarea mijloacelor de transport auto, efectuarea controlului siguranței mijloacelor de transport auto, reglementarea încărcăturii, dimensiunilor și duratei de aflat la volan pentru șoferii de cursă lungă), sistemelor de transport (periodicitatea serviciilor de transport de pasageri, reglementarea tarifelor pentru călătoriile cu transportul auto de rută și troleibuze etc.), precum și a construcției și menținerii drumurilor. **Include**: Magistralele, drumurile urbane, străzile, benzile pentru biciclişti, drumurile pentru pietoni. **Nu include:** Controlul traficului auto (0311), industria constructoare de mașini (0442), serviciile de curățare a drumurilor (051), construcția protecțiilor pentru zgomot (053), iluminarea străzilor (064).
06 Gospodăria de locuințe și gospodăria serviciilor comunale	064 Iluminarea străzilor	0640 Iluminarea străzilor	- Administrarea serviciilor în domeniul iluminării străzilor, elaborarea și reglementarea standardelor privind iluminarea străzilor; - Instalarea, gestiunea, menținerea serviciilor de iluminare a străzilor și deservirea tehnică a instalațiilor respective. **Nu include:** Iluminarea ca parte componentă a serviciilor de construcție și gestiune a magistralelor (0451).

Sursa: Ordinul Ministrului Finanțelor nr. 208/2015 privind Clasificația bugetară

Dacă clasificația funcțională prezintă importanță deosebită la formularea priorităților de politici, analiza programelor contribuie direct la formularea politicilor și responsabilitatea performanțelor. Respectiv, monitorizarea cheltuielilor din domeniile economice după clasificația programelor permite o mai bună cuantificare a eficienței și eficacității cu care sunt cheltuiți banii publici. Lista tuturor programelor și sub-

programelor bugetare poate fi analizată în Anexa 7 din Clasificația bugetară[31]. Programele bugetare care sunt atribuite sectoarelor economice sunt după cum urmează:

1. Servicii generale economice și comerciale (codul bugetar 50)
2. Dezvoltarea agriculturii (51)
3. Dezvoltarea sectorului energetic (58)
4. Extracția resurselor minerale (59)
5. Dezvoltarea industriei (60)
6. Dezvoltare regională și construcții (61)
7. Dezvoltarea transporturilor (64)
8. Dezvoltarea sistemelor de comunicații (65)
9. Dezvoltarea turismului (66)
10. Dezvoltarea reglementărilor tehnice naționale (68)
11. Geodezia, cartografia și cadastrul (69)
12. Dezvoltarea gospodăriei de locuințe și serviciilor comunale (75)

Avantajul programelor și subprogramelor constă în faptul că acestea trebuie să fie direct corelate cu programul de activitate al guvernului și documentele de planificare strategică. Totodată, acestea conțin indicatori de performanță care trebuie realizați prin implementarea programelor și sub-programelor bugetare. De asemenea, există claritate și în privința instituției principale responsabile de implementarea fiecărui subprogram. În acest sens, Anexa nr. 3 din Legea Bugetului de stat[32] prezintă bugetele autorităților finanțate de la bugetul de stat separate pe sub-programe bugetare. După cum poate fi desprins din tabelul de mai jos, potrivit Legii bugetului de stat pentru anul 2023, Ministerul Economiei este principala instituție de gestionare a 7 sub-programe bugetare. Este de remarcat că în multe cazuri la implementarea unor subprograme contribuie instituții subordonate create pentru acest scop. De exemplu, subprogramul 5004 - „Susținerea întreprinderilor mici și mijlocii" este pus în aplicare prin intermediul Organizației pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului (ODA), instituție unde Ministerul Economiei figurează în calitate de fondator.

La o primă vizualizare a datelor privind bugetul gestionat de Ministerului Economiei pentru anul 2023 poate fi dedus că acesta acordă o importanță sporită domeniilor de promovare a exportului și sectorului IMM-urilor, în timp ce domenii precum protecția consumatorului, acreditare, standardizare sau metrologie sunt limitate preponderent la cheltuieli de personal de funcționare a instituțiilor responsabile de aceste domenii. Totuși, pentru o analiză complexă și obiectivă se impune intrarea în detalii. De exemplu, cheltuielile mari regăsite pentru promovarea exporturilor se datorează implementării Proiectului Băncii Mondiale "Competitivitatea întreprinderilor micro, mici și mijlocii" și prin urmare nu reprezintă alocări bugetare anuale tradiționale pentru susținerea masivă a activităților de promovare a exporturilor.

Tabelul 5.2. Bugetul Ministerului Economiei pentru anul 2023 prin prisma subprogramelor administrate

Denumirea	Codul	Suma, mii lei
Ministerul Economiei	**0222**	
Cheltuieli și active nefinanciare, total	**2+3**	**264 706,1**
Servicii în domeniul economiei	***04***	
Cheltuieli și active nefinanciare, total		264 706,1
Politici și management în domeniul macroeconomic și de dezvoltare a economiei	*5001*	*18 414,2*

[31] Ordinul nr. 208 din 24-12-2015 privind Clasificația bugetară, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136119&lang=ro
[32] Legea bugetului de stat pentru anul 2023, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136128&lang=ro

Promovarea exporturilor	*5002*	*110 000,0*
Susținerea întreprinderilor mici și mijlocii	*5004*	*98 784,5*
Protecția drepturilor consumatorilor	*5008*	*16 406,9*
Dezvoltarea sistemului național de standardizare	*6802*	*5 200,0*
Dezvoltarea sistemului național de metrologie	*6804*	*12 900,5*
Dezvoltarea sistemului național de acreditare	*6805*	*3 000,0*

Sursa: extras din Anexa 3 a Legii bugetului de stat pentru anul 2023

5.2. Transparența bugetară. De unde obținem datele?

Pe lângă sursele de date generale, prezentate în primul modul, în ajutorul exercițiului de monitorizare a cheltuielilor publice din domeniile economice vin și o serie de alte surse specifice, care pot servi atât suport, cât și sursă de inspirație pentru realizarea unor analize cuprinzătoare și bine argumentate. Astfel, printre acestea pot fi enumerate:

1. **Rapoartele publicate de Ministerul Finanțelor** – fiind principalul gestionar și depozitar al finanțelor publice, catalogul de date deschise al Ministerului Finanțelor conține câteva rapoarte reprezentative pentru sectoarele economice. În acest sens, pot fi menționate[33]:

- **Evoluția indicatorilor bugetari** – oferă o dinamică agregată a cheltuielilor publice din ultimii ani, datele fiind prezentate atât în structură, cât și ca pondere în PIB. De asemenea, datele sunt prezentate separat și pentru cele 4 bugete (BS, BASS, FAOM și Bugetele locale)
- **Informație privind împrumuturile recreditate prin intermediul MF, OGPAE şi FIDA** – informația privind împrumuturile recreditate prin intermediul Ministerului Finanțelor, Oficiului de Gestiune a Programelor de Asistență Externă (OGP AE) și Unității de Implementare a Proiectului Fondului Internațional pentru Dezvoltare Agricolă (UCIP-IFAD)
- **Raport privind executarea cheltuielilor din Fondul Național pentru Dezvoltare Regională şi Locală (FNDRL)** – oferă o sinteză a tuturor proiectelor finanțate din FNDRL, fiind prezentat atât nivelul de executare al cheltuielilor pentru fiecare proiect pentru anii precedenți, cât și valoarea aprobată / planificată pentru anul curent
- **Raport privind executarea cheltuielilor din Fondul Rutier** – oferă o sinteză privind volumul cheltuielilor pentru lucrările de întreținere, reparație și proiectare a drumurilor finanțate din Fondul Rutier. Datele sunt prezentate pe porțiunile de drum supuse intervențiilor, fiind disponibile cheltuielile executate în ultimii doi ani, precum și cuantumul aprobat pentru anul curent.
- **Raport privind executarea cheltuielilor din Fondul pentru Eficiență Energetică (FEE)** – similar Fondului Rutier, sunt prezentate proiectele finanțate efectiv în ultimii doi ani și cele pentru care sunt planificate resurse în anul curent.
- **Raport privind executarea cheltuielilor din Proiecte Finanțate din Surse Externe (PFSE)** – prezintă un sumar al cheltuielilor efectuate în ultimii 2 ani și al celor planificate pentru anul curent în cadrul tuturor proiectelor de asistență externă finanțate - atât din contul granturilor, cât și al creditelor.

2. **Portalul de Vizualizare a Datelor privind Executarea Bugetului (VDEB)** – platforma VDEB are scopul de a contribui la creșterea nivelului de transparență bugetară și fiscală în Republica Moldova prin sporirea gradului de informare a publicului larg privind formarea și executarea bugetului. Aplicația de Vizualizare a fost elaborată pentru a facilita accesul la rezultatele executării bugetului național într-un mod ușor de vizualizat și de înțeles. Aplicația este adresată utilizatorilor simpli, cetățenilor de rând, dar și utilizatorilor avansați de date

[33] https://www.mf.gov.md/ro/ministerul-finan%C8%9Belor/catalogul-de-date-deschise-al-ministerului-finan%C8%9Belor

bugetare, inclusiv mass-media, ONG-uri, cercetători și analiști. Generatorul de rapoarte al VDEB[34] permite obținerea informațiilor privind cheltuielile publice atât la nivelul bugetului de stat, cât și al bugetelor locale. Datele sunt prezentate atât anual, cât și lunar, fiind posibilă prezentarea acestora după clasificația funcțională, după cea economică, cât și la nivelul instituțiilor publice gestionare de bugete.

3. **Cadrul Bugetar pe Termen Mediu (CBTM)** – ultimele 2 documente CBTM aprobate de Guvern – pentru anii 2023-2025[35], respectiv 2024-2026[36] conțin anexe din care poate fi desprinsă situația în implementare și planurile pentru următorii ani pentru toate programele și subprogramele bugetare.

4. **Paginile web ale instituțiilor responsabile de implementarea programelor și subprogramelor de cheltuieli din domeniile economice** – după alegerea temei pentru care urmează a fi efectuată monitorizarea cheltuielilor, unul din primii pași ar trebui să fie identificarea instituției sau instituțiilor cheie responsabile de implementarea proiectelor / programelor de cheltuieli. De exemplu, intenția de a analiza eficiența cheltuielilor din contul fondului de subvenționare a producătorilor agricoli ar trebui neapărat să includă rapoartele publicate de instituția implementatoare – Agenția de Intervenții și Plăți în Agricultură (AIPA), iar în cazul alegerii unui subiect privind modul de finanțare a antreprenoriatului, pagina Organizației pentru Dezvoltarea Antreprenoriatului (ODA) este obligatorie de a fi luată drept unul din reperele de colectare a datelor.

5. **Urmărirea achizițiilor publice** – achizițiile publice reprezintă o pondere însemnată din modul de redistribuire a resurselor publice, iar domeniile economice sunt printre cele mai expuse după amploare la așa modalitate de alocare a fondurilor publice. Achizițiile publice mai mari cum ar fi licitațiile publice, sunt accesibile online și fiecare decizie de achiziție publică este publicată în mod transparent online în timp real prin platforma guvernamentală MTender[37]. De exemplu, aceasta este o modalitate de monitorizare a principalelor lucrări de reparații a drumurilor efectuate de autoritățile publice locale prin căutarea în Buletinul Achizițiilor Publice[38] utilizând numărul unic de identificare de stat al cumpărătorului (IDNO) și urmărind în detaliu mersul achizițiilor publice și caracteristicile de rigoare.

6. **Rapoarte ale Curții de Conturi**. Un alt potențial instrument valoros pentru monitorizarea cheltuielilor publice sunt rapoartele de audit elaborate de Curtea de Conturi. Acestea pot conține anumite constatări ce pot genera idei de analize a unor cheltuieli publice din domeniile economice, dar pot și să servească drept argumente pentru fundamentarea anumitor concluzii. De exemplu, Raportul auditului conformității privind gestionarea patrimoniului public de către Întreprinderea de Stat „Administrația de Stat a Drumurilor" în anul 2020[39] poate oferi o imagine mai amplă despre vulnerabilitățile și provocările în administrarea Fondului Rutier, în timp ce Raportul auditului conformității asupra procesului bugetar și gestionării patrimoniului public în anii 2018-2020 la unitatea administrativ-teritorială mun. Bălți[40] poate capta idei valoroase despre cum sunt administrați banii publici pentru sectoarele economice la nivelul unei primării.

5.3. Instrumentarul pentru procesarea și analiza datelor privind cheltuielile din domeniile economice

Există mai multe instrumente de analiză pe care populația și societatea civilă le pot utiliza pentru monitorizarea cheltuielilor publice pentru dezvoltarea economică. Câteva dintre instrumente sunt prezentate după cum urmează:

[34] https://buget.mf.gov.md/ro/rapoartebugetare
[35] CBTM 2023-2025, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134003&lang=ro
[36] CBTM 2024-2026, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-09-nu-486-mf-2023.pdf
[37] https://mtender.gov.md/
[38] https://mtender.gov.md/tenders
[39] https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1135/hotararea-nr58-din-26-noiembrie-2021-cu-privire-la-raportul
[40] https://www.ccrm.md/ro/decision_details/1167/hotararea-nr12-din-31-martie-2022-cu-privire-la-raportul

1. **Analiza bugetară**. Aceasta implică examinarea detaliată a bugetului public și alocării cheltuielilor în diferite domenii legate de dezvoltarea economică. Analiza bugetară permite identificarea priorităților și alocărilor de fonduri și evaluarea coerenței acestora în raport cu obiectivele de dezvoltare economică stipulate în documentele de planificare strategică și programul de activitate al guvernului. De exemplu, studiul de evaluare a cheltuielilor publice în agricultură efectuat de Banca Mondială[41] în anul 2015 poate servi un reper privind structura și elementele necesare de a fi luate în considerare la efectuarea unei analize cuprinzătoare și coerente a cheltuielilor pentru un sector asociat sectoarelor economice.

2. **Evaluarea cost-beneficiu**. Această metodă implică evaluarea costurilor și beneficiilor asociate cu anumite proiecte sau programe de dezvoltare economică. Prin compararea beneficiilor așteptate cu costurile implicate, se poate determina eficiența și rentabilitatea acestora. Evaluarea cost-beneficiu poate contribui la luarea deciziilor informate cu privire la alocarea resurselor și selecția proiectelor economice. De exemplu, un asemenea exercițiu poate fi aplicat pentru evaluarea nivelului de realizare a unei strategii sectoriale de cheltuieli din CBTM (de exemplu: Strategia sectorială de cheltuieli pe domeniul dezvoltarea sectorului privat pentru anii 2020-2022), având posibilitatea de a măsura în ce măsură au fost atinse obiectivele pe fiecare sub-program, dar și care a fost volumul alocărilor bugetare pentru aceasta.

3. **Indicatori de performanță și benchmarking**: Utilizarea indicatorilor de performanță și benchmarking permite monitorizarea și evaluarea progresului în atingerea obiectivelor de dezvoltare economică. Acești indicatori pot cuprinde cifre economice, sociale și de mediu relevante pentru evaluarea performanței economice. Benchmarking-ul implică compararea rezultatelor cu standarde sau referințe internaționale sau naționale pentru a evalua performanța relativă și identifica eventualele lacune sau puncte tari. Drept exemple de asemenea indicatori pot fi aduși: ponderea unor anumitor tipuri de cheltuieli în PIB, structura cheltuielilor publice în diferite țări, investițiile publice per capita în diferite regiuni ale țării, cheltuielile pentru reparația/întreținerea unui km de drum, total cheltuieli real efectuate în comparație cu bugetul aprobat inițial pentru un anumit sector economic.

4. **Participarea publică și consultarea**, care poate include audieri publice, dezbateri, consultări, solicitări de date / informații și alte mecanisme prin care cetățenii și organizațiile societății civile pot aduce în discuție problemele și preocupările lor legate de cheltuielile publice și pot solicita informații și explicații, sunt un instrument puternic la îndemână în vederea monitorizării diferitelor cheltuieli publice pentru dezvoltarea economică.

5. **Rapoarte și evaluări independente**. Organizațiile neguvernamentale, organizațiile de cercetare și alte entități independente pot realiza rapoarte și evaluări independente asupra cheltuielilor publice și a impactului acestora asupra dezvoltării economice. Aceste rapoarte pot aduce în atenție aspecte critice, abuzuri sau nereguli în utilizarea fondurilor publice și pot contribui la creșterea transparenței și responsabilității. De exemplu, Studiul privind clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice[42] realizat de Expert-Grup în anul 2020 oferă instrumente metodologice ce ar putea fi eventual preluate și adaptate pentru a determina nivelul de clientelism politic în distribuția unuia sau mai multor fonduri publice orientate spre sectoarele economice.

Aceste instrumente de analiză pot fi utilizate împreună sau separat, în funcție de contextul specific și obiectivele monitorizării cheltuielilor publice pentru dezvoltarea economică. Prin utilizarea acestor instrumente, populația și societatea civilă pot aduce contribuții semnificative în asigurarea unei guvernări transparente, responsabile și eficiente a resurselor publice în vederea dezvoltării economice durabile.

[41] https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/272831501078232155/moldova-public-expenditure-review-agriculture
[42] https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1993-studiu-privind-clientelismul-politic-in-gestionarea-fondurilor-publice&category=180

5.4. Documentele de politici sectoriale și nivelul de transpunere a cestora în CBTM și Legile bugetare anuale

Strategia națională de dezvoltare „Moldova Europeană 2030”[43] care este cel mai important document de planificare strategică a țării, este în corelare cu programele și sub-programele bugetare. Aceasta este posibil datorită faptului că Direcțiile prioritare din cadrul strategiei sunt grupate tematic după o structură care coincide cu programele și subprogramele existente în clasificația bugetară. Acest fapt permite de a urmări care este viziunea statului privind prioritățile necesare de a fi atinse până în anul 2030. Corespunzător, într-un eventual exercițiu de monitorizare a cheltuielilor dintr-un anumit sector, este posibil de făcut legătura cu prevederile din strategia națională.

De exemplu, direcția prioritară 5.10 din SND, intitulată **Susținerea dezvoltării antreprenoriatului** (IMM-urilor) conține 5 direcții-cheie și anume:

1. Dezvoltarea unui cadru normativ favorabil mediului de afaceri, inclusiv pentru stimularea creării de întreprinderi mici și mijlocii
2. Consolidarea culturii și a capacităților antreprenoriale
3. Îmbunătățirea competitivității și a accesului la piețe de desfacere
4. Îmbunătățirea accesului antreprenorilor la finanțare
5. Facilitarea transferului de tehnologii și inovații.

Această direcție prioritară din SND corelează cu sub-programul bugetar 5004 - “Susținerea întreprinderilor mici și mijlocii” și respectiv într-un eventual exercițiu de analiză a cheltuielilor publice pentru antreprenoriat / IMM-uri ar putea fi luat drept reper privind așteptările / viziunea statului pe termen lung.

Dincolo de strategia națională, există o serie de strategii și programe de dezvoltare sectoriale, care pot servi drept instrument de monitorizare a cheltuielilor publice. Aceasta se poate realiza în special prin analiza planurilor de acțiuni din respectivele documente pentru a înțelege în ce măsură documentele de planificare strategică sunt acoperite cu resurse financiare din contul bugetului. O asemenea analiză a corelării dintre strategie și resurse poate fi efectuată și în cazul primăriilor care dispun de strategii de dezvoltare. De altfel, în special în cazul documentelor de planificare la nivel național, lipsa acestora este de asemenea un indicator relevant cu conotație negativă în procesul de monitorizare a cheltuielilor publice.

Principalele strategii din sectoarele economice care sunt de actualitate prin prisma monitorizării cheltuielilor publice sunt:

- **Dezvoltare regională**: Strategia națională de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru anii 2022-2028[44];
- **Agricultură și mediu rural**: Strategia națională de dezvoltare agricolă și rurală pentru anii 2023-2030[45];
- **Energetica**: Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030[46];
- **Transport**: Strategia de transport și logistică pe anii 2013-2022[47];
- **Gospodăria comunală de locuințe**: Strategia de alimentare cu apă și sanitație (2014 – 2030)[48].

În același timp, unele sectoare precum dezvoltarea antreprenoriatului și a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii, atragerea investițiilor și promovarea exporturilor sau dezvoltarea concurenței la moment sunt fără acoperire de documente sectoriale de planificare strategică.

[43] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134582&lang=ro
[44] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=135227&lang=ro
[45] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136318&lang=ro
[46] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=68103&lang=ro
[47] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=55092&lang=ro
[48] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=132532&lang=ro

Studiu de caz 1: Subvenționarea producătorilor agricoli

Contextul strategic și prioritățile

La momentul actual viziunea strategică de dezvoltare a sectorului agricol este expusă în Strategia Națională de Dezvoltare Agricolă și Rurală 2022-2027 (SNDAR 2027), aceasta constând în *dezvoltarea unui sector agroalimentar competitiv, centrat pe lanțurile valorice cu un potențial sporit, prietenos cu mediul ambiant și rezilient la schimbările climatice, care consolidează securitatea și siguranța alimentară și oferă bunăstare și condiții de trai mai bune în mediu rural*.

Programul de activitate al Guvernului[49] vizează creșterea competitivității sectorului agricol și facilitarea accesului producătorilor autohtoni la piețe noi de desfacere și dezvoltarea durabilă a sectorului forestier, prin conservarea și extinderea resurselor forestiere naționale, în vederea sporirii rezilienței climatice pe termen lung și a satisfacerii necesităților țării în produse și servicii generate de păduri.

Ținând seamă de aceasta, indicatorii-cheie de performanță pe sectorul agricol stabiliți în CBTM[50] sunt:

1. Îmbunătățirea capacității de adaptare a agricultorilor la schimbările climatice
2. Sporirea competitivității și productivității sectorului agroindustrial
3. Dezvoltarea şi modernizarea ramurii vitivinicole a RM şi producerea vinului îmbuteliat
4. Diminuarea reziduurilor de pesticide și a contaminanților în/de pe produsele agricole de origine vegetală
5. Încurajarea investițiilor în sectorul agroindustrial, prin crearea infrastructurii rurale
6. Modernizarea sectorului de irigare prin asigurarea reabilitării sistemelor de irigare/desecare rentabile
7. Menținerea fondului genetic viticol

După cum poate fi dedus din indicatorii de performanță formulați, nici unul dintre aceștia nu are ținte numerice și referințe pentru a putea face o măsurare a progresului în baza unor parametri concreți.

Datele din CBTM privind alocările de resurse pentru agricultură pe subprograme relevă un volum total al cheltuielilor executate în anul 2022 de 2,67 miliarde Lei, ceea ce este cu 35,5% mai mult raportat la anul precedent. În același timp, subvenționarea producătorilor agricoli ocupă în anul 2022 o pondere de 63% în structura cheltuielilor pentru sectorul agricol, fiind de departe principalul instrument de intervenție al statului în susținerea fermierilor.

Cadrul legal și instituțional în subvenționarea agriculturii

Până la începutul anului 2023 politica de subvenționare a fost reglementată de Legea nr. 276/2016 cu privire la principiile de subvenționare în dezvoltarea agriculturii și mediului rural[51], care stabilea principiile generale ale politicilor statului privind încurajarea și stimularea activităților agricole și dezvoltării rurale, prioritățile de utilizare a mijloacelor financiare destinate dezvoltării agriculturii și mediului rural, și ajustarea acestuia la bunele practici europene. În luna martie 2023, parlamentul a votat o nouă lege cu privire la subvenționarea în agricultură și mediul rural[52], care setează noul cadru al politicii de subvenționare, ancorat la prioritățile din SNDAR 2027.

Din punct de vedere al aranjamentelor instituționale și bugetare, pentru subvenționarea producătorilor agricoli este atribuit subprogramul bugetar 5105. Instituția în responsabilitatea căreia este gestionarea acestui sub-program este Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA), iar implementarea efectivă a politicii

[49] https://gov.md/ro/advanced-page-type/government-activity-program
[50] CBTM 2024-2026, https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-09-nu-486-mf-2023.pdf
[51] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136675&lang=ro#
[52] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136602&lang=ro

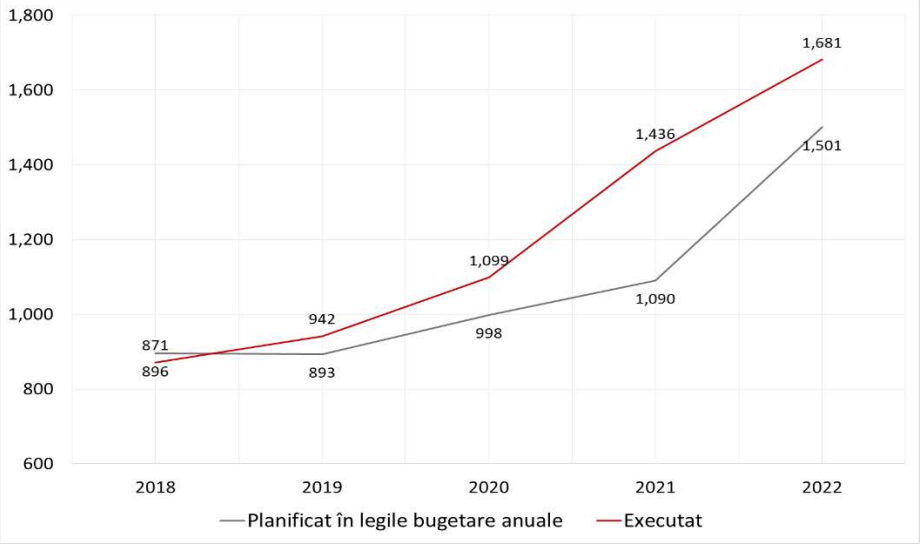
de subvenționare revine la Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (AIPA), instituție care este subordonată ministerului.

AIPA este o instituție publică care activează în temeiul Hotărârii de Guvern nr. 20/2019[53], ce are menirea de a gestiona resursele Fondului Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural, precum și resursele partenerilor de dezvoltare alocate spre administrare și de a realiza măsurile de intervenție pentru sectorul agricol.

Tendințele în subvenționarea producătorilor agricoli

În ultimii ani subvenționarea în agricultură s-a regăsit constant în grupul cheltuielilor prioritare pentru guvernări, astfel încât valoarea fondului de subvenționare cheltuit în anul 2022 în sumă de 1,68 miliarde Lei depășește de 1,9 ori valoarea înregistrată în anul 2018 (871 milioane Lei). Cele mai consistente creșteri a cheltuielilor pentru subvenționarea fermierilor au avut loc în anul 2021 (+30,7%), care a fost urmată de o majorare de 17% în anul 2022. În general, în ultimii 4 ani cheltuielile executate au depășit semnificativ cheltuielile planificate în legile bugetare anuale. Aceasta s-a datorat situației grele în care s-a pomenit sectorul urmare a secetelor din anii 2020 și 2022, existenței unor structuri de lobby mai puternice, dar și schimbărilor de guverne și respectiv a unor priorități de cheltuieli ce au favorizat agricultura. În anul 2021 fermierii au obținut cu 346 milioane de lei mai mult decât era inițial planificat în legea bugetului de stat, în timp ce în anul 2022 situația de asemenea a fost una mai favorabilă cu un plus de 180 milioane lei față de suma planificată inițial.

Figura 5.1. Dinamica cheltuielilor pentru subvenționarea producătorilor agricoli, mil. lei



Sursa: Rapoarte anuale privind executarea bugetului de stat, Anexa 3
https://mf.gov.md/ro/trezorerie/rapoarte-privind-executarea-bugetului/rapoarte-anuale

Până în anul 2021, AIPA implementa trei modalități de subvenționare din Fondul Național de Dezvoltare a Agriculturii și Mediului Rural (FNDAMR) și anume: subvenții post-investiționale; subvenții în avans; și plăți directe per cap de animale. Suplimentar, începând cu anul 2022, AIPA a demarat procesul de recepționare a cererilor de:

- acordare a subvențiilor în avans pentru dezvoltarea proiectelor de îmbunătățiri funciare;
- rambursare a accizei la motorina utilizată de producătorii agricoli în anul 2022;
- implementarea Programului LEADER.

[53] https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=137081&lang=ro#

Raportul anual al AIPA privind gestionarea FNDAMR[54] pentru anul 2022 relevă următoarea destinație de distribuție a subvențiilor:

- achitarea a 1253.9 mil. lei subvenții post-investiționale (dintre care 4792 cereri în sumă de 755,3 mil. lei angajamentele față de solicitanții de subvenții din anul 2021 și 498.6 mil. lei – 2988 cereri ale anului 2022);
- plăți directe per cap de animal – 150 mil. lei cu 42% mai mult comparativ cu anul 2021;
- susținerea a 36 proiecte start-up pentru care au fost alocate 21,0 mil. lei;
- implementarea proiectelor ce contribuie la dezvoltarea localităților rurale în sumă de 65,0 mil. lei pentru implementarea a 55 proiecte investiționale;
- selectarea spre implementare a 178 proiecte investiționale prin mecanismul subvenții în avans pentru dezvoltarea rurală în sumă de 163,6 mil. lei;
- rambursarea accizei la motorină pentru 3871 cereri în sumă de 115,0 mil. lei
- funcționarea a 37 GAL – 17,4 mil. lei;
- finanțarea a 435 proiecte în sumă de 44,3 mil. lei în cadrul Programului LEADER.

Din totalul dosarelor de solicitare a subvenției post-investiționale (10864), AIPA a achitat 2988 cereri, 130 fiind declarate neeligibile deoarece nu au întrunit criteriile de eligibilitate. Pentru anul 2023, AIPA urmează să achite producătorilor agricoli ca angajamente asumate în anul 2022 în sumă de cca 1233 mil. lei, ceea ce constituie 7781 cereri. De mai mulți ani în cazul FNDAMR se face o derogare de la principiul „Primul venit, primul servit" la subvenționare, respectiv toate cererile eligibile sunt procesate din resursele anului viitor. Pentru că cererea pentru subvenții a depășit constant resursele disponibile s-a creat o situație nefastă prin care cadrul de subvenționare este distorsionat, iar perioada de așteptare pentru fermieri de la procesarea cererii de subvenționare până la primirea banilor este în creștere.

Studiu de caz 2: Achizițiile publice realizate de primăria orașului Criuleni în anul 2021

Achizițiile publice sunt o parte esențială a procesului bugetar la nivel local, acesta fiind cel mai important mecanism prin care APL procură bunuri și servicii necesare pentru realizarea misiunii și atingerea obiectivelor de politici. Conform Legii nr. 131/2015 cu privire la achizițiile publice[55], achiziția publică este „procurarea, prin intermediul unui contract de achiziții publice, de bunuri, de lucrări sau servicii de către una sau mai multe autorități contractante (APL în cazul de față) de la operatorii economici selectați de acestea, indiferent dacă bunurile, lucrările sau serviciile sunt destinate sau nu unui scop public".

Accesul la informații (transparența)

Pagina web oficială[56] a primăriei orașului Criuleni are o rubrică dedicată achizițiilor publice dar aceasta conține informații limitate referitoare la acest proces. La rubrica *Transparență => Transparența financiară => Bugetul orașului => Achiziții* sunt menționate următoarele secțiuni:

- Anunțurile de participare la licitație (Invitații de participare);
- Anunț de intenție;
- Contracte de achiziții;
- Raporturile transparenței APL.

În mod normal, aceste rubrici ar trebui să conțină o serie de documente de interes public în domeniu, cum ar fi: contractele atribuite; rapoartele de monitorizare, planurile de achiziții pentru mai mulți ani, modificările/actualizările la planurile de achiziții operate pe parcursul anului sau componența grupurilor de

[54] https://aipa.gov.md/sites/default/files/Raport%20gestionare%20FNDAMR%20pentru%20anul%202022.pdf
[55] Legea privind achizițiile publice nr.131/2015, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113104&lang=ro
[56] https://primariaCriuleni.md/

lucru și eventualele modificări în componența acestora. Prin urmare, cetățenii, societatea civilă sau alte părți interesate nu au acces la un set comprehensiv de documente, iar acest lucru poate îngreuna o analiză complexă a achizițiilor publice, dar și identificarea unor tendințe la nivel local. Anumite informații cu privire la componența grupurilor de lucru poate fi obținută accesând registrul actelor locate (www.actelocale.md) unde sunt publicate deciziile primarului de constituire a grupurilor de lucru.

Pe lângă pagina web, anumite informații detaliate referitor la unele achiziții realizate de primăria orașului Criuleni pot fi vizualizate accesând portalul Registrului de Stat al Achizițiilor Publice MTender[57] sau diferite platforme on-line de gestionare a achizițiilor publice cum ar fi www.e-licitație.md sau www.achiziții.md. Pentru anul 2021 acestea permit vizualizarea întregului proces pentru 7 achiziții de valori mari, de la anunțul de participare până la atribuirea contractelor.

Desfășurarea procesului de achiziții

1. Constituirea grupurilor de lucru în cadrul primăriei

În cadrul primăriei Criuleni, în anul 2020 au fost constituite 2 grupuri de lucru privind achizițiile publice pentru fiecare achiziție de valori mari și anume:

- *Dispoziția primarului nr. 177 din 26.12.2019 cu privire la constituirea Grupul de lucru pentru organizarea și desfășurarea licitațiilor publice cu privire la achiziționarea produselor alimentare pentru grădinițele de copii din cadrul Primăriei or. Criuleni - Dispoziția primarului nr. 177 din 26.12.2019*[58]
- *Dispoziția Nr. 58 din 04.05.2020 cu privire la instituirea și stabilirea modului de activitate a grupului de lucru pentru achiziții publice cu privire la achiziționarea lucrărilor de reparație a drumurilor și trotuarelor din or. Criuleni*[59]

În primul caz, pentru achiziționarea produselor alimentare pentru cele 2 grădinițe din localitate, grupul de lucru este compus din 9 membri, inclusiv primarul care este președinte al grupului de lucru. Componența este asigurată atât din persoane angajate ale primăriei (primar, vice-primar și contabil), cât și persoane din cadrul grădinițelor (directorul, șeful pe gospodărie și asistentul medical).

În cel de-al doilea caz, pentru achiziționarea lucrărilor de reparație a drumurilor și trotuarelor din localitate, grupul de lucru a fost constituit din doar 5 persoane, angajați ai primăriei (primarul – președinte al grupului de lucru, secretarul, contabilul și 2 specialiști).

Conform bunelor practici, reprezentanți ai societății civile nu fac parte din nici un grup de lucru pentru achiziții. Pentru anul 2021 nu a fost identificată nicio dispoziție a primarului ce vizează constituirea adițională a grupurilor de lucru.

2. Identificarea necesităților

Necesitățile de achiziții de bunuri, lucrări și servicii ale primăriei orașului Criuleni au fost menționate în Planul de achiziții al primăriei orașului Criuleni pentru anul 2021[60]. Conform acestuia au fost planificate 44 proceduri de achiziție publică în valoare de 10 375 mii lei, sau circa 33% din resursele bugetului local planificate pentru anul 2021 (31 100 mii lei). Pe domenii de activitate acestea au fost repartizate în felul următor:

[57] https://mtender.gov.md/
[58] Dispoziția primarului nr. 177 din 26.12.2019, https://actelocale.gov.md/ral/act/cu-privire-la-constituirea-grupului-de-lucru-pentru-organizarea-i-desfurarea-licitaiilor-publice-cu-privire-la-achiziionarea-produselor-alimentare-pentru-grdiniele-de-copii-n-cadrul-primriei-or-criuleni-400182.html
[59] Dispoziția primarului nr. 58 din 04.05.2020 https://actelocale.gov.md/ral/act/cu-privire-la-instituirea-i-stabilirea-modului-de-activitate-a-grupului-de-lucru-pentru-achiziii-publice-cu-privire-la-achiziionarea-lucrrilor-de-reparaie-a-drumurilor-i-trotuarelor-din-or-criuleni-480150.html
[60] http://primariacriuleni.md/wp-content/uploads/2021/02/Plan-achzitii-1.pdf

Tabel 5.2. Contractele de achiziții publice prognozate pentru anul 2021 de către primăria orașului Criuleni

Obiectul contractului	Suma contractului, mii MDL (fără TVA)
Contractarea de servicii	2,662,050
Reconstrucția și reparația curentă a drumurilor	2,720,000
Lucrări de reparații și construcții	965,000
Achiziția de bunuri și materiale	1,954,788
Produse alimentare (grădinițe)	1,913,500
Măsuri culturale dedicate	160,000
TOTAL	**10,375,338**

Sursa: Compilație în baza planului de achiziții publice pentru anul 2021

Conform procedurii de achiziție, resursele financiare urmau a fi alocate în felul următor:

- Cerere de ofertă de prețuri – 9,0% sau 0,9 mil. lei (reconstrucția rețelei de iluminat, amenajarea teritoriului);
- Contracte de mică valoare - 58% sau 6,0 mil. lei (utilități, produse și servicii, măsuri culturale);
- Licitațiile publice - 33% sau 3,4 mil. lei (produse alimentare pentru grădinițe), reconstrucția și reparația drumurilor publice

3. Inițierea și desfășurarea procedurii

Prin intermediul platformei MTender au fost derulate 7 achiziții publice[61] – 4 prin procedura cererii prin ofertă de preț și 3 prin intermediul Licitațiilor deschise. Achizițiile derulate prin intermediul platformei electronice externe date au servit pentru:

- 2 autospeciale pentru transportarea deșeurilor menajere solide și de curățare a străzilor
- 2 proceduri de achiziții pentru produsele alimentare pentru grădinițe
- Lucrări de construcții complete sau parțiale și lucrări publice
- Lucrări de evacuare a apei pluviale bd. Biruința, or. Criuleni
- Lucrări de amenajare a căilor pietonale
- Materiale de construcții și articole conexe.

Celelalte, și anume contractele de mică valoare, au fost atribuite conform Regulamentul achizițiilor publice de valoare mică[62]. Toate achizițiile au fost însoțite de anunțuri de participare sau chiar invitații de participare. De asemenea, acestea conțin actele necesare de informare a potențialilor participanți, fie caietul de sarcini, fie altă documentație descriptivă. Totodată, informația prezentată de către primărie pare a fi clară, puține fiind cazurile în care potențialii ofertanți au venit cu întrebări de precizare. De cealaltă parte, în cazul achizițiilor de mică valoare, nu există careva informație publică care ar putea fi analizată, iar aceasta trebuie să atragă atenția organizațiilor societății civile, având în vedere că achizițiile de valoare mică planificate pentru anul 2021 au reprezentat peste jumătate din volumul total și de regulă reprezintă o sursă importantă de distribuire a banilor publici. Această tendință de creștere a ponderii achizițiilor de valoare mică a apărut urmare a modificării Legii nr.131 din 2015, când pragurile valorice pentru aplicarea prevederilor Legii privind achizițiile publice au fost majorate semnificativ. Aceasta a afectat transparența utilizării banului public în procesul de atribuire a contractelor de valoare mică. Pentru a soluționa această provocare, la sfârșitul anului 2022 Guvernul a aprobat

[61] https://mtender.gov.md/tenders
[62] Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin HG nr. 665/2016, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=92984&lang=ro

un nou Regulament cu privire la achizițiile publice de valoare mică[63]. Printre altele, noul regulament vine cu o modificare esențială asupra modului de inițiere a achizițiilor de valoare mică. Astfel, autoritatea contractantă, întru asigurarea transparenței și a concurenței loiale, are obligația de a iniția achiziția în cadrul „Sistemului Informațional automatizat Registrul de stat al achizițiilor publice". Aceasta va oferi mai multe instrumente organizațiilor societății civile de a monitoriza modul cum sunt atribuiți banii publici prin intermediul mecanismului dat. O altă vulnerabilitate identificată în cadrul analizei este că pe pagina primăriei orașului Criuleni nu a fost identificat niciun raport privind implementarea achizițiilor publice pentru anul 2021 prin care să poată fi contrapuse cifrele planificate cu cele de facto efectuate.

4. Participanții la achiziții

Numărul de participanți a variat în funcție de specificul achiziției, însă în general se poate constata că la nivel local există un grad relativ modest de competiție, primăria având ocazia să selecteze oferta cea mai bună dintr-un număr limitat de opțiuni, în unele cazuri dintr-un singur ofertant. În cazul loturilor expuse pentru produsele alimentare, numărul ofertanților per lot a variat de la 1 la 4, în timp ce pentru lucrările de amenajare a căilor pietonale sau achiziționarea materialelor de construcție au fost identificați câte 3 participanți la licitație. Totodată, în cazul unei din licitații a fost înregistrat un caz de contestare a rezultatelor achizițiilor publice la Agenția Națională pentru Soluționarea Contestațiilor, care însă a fost respins de ANSC, fiind considerat drept neîntemeiat.

Cheltuieli economice - reparația drumurilor

În anul 2021 primăria Criuleni a organizat 2 achiziții prin procedura de licitații deschise pentru lucrări de reparație a drumurilor și trotuarelor:

- Lucrări de evacuarea apei pluviale bd. Biruința, or. Criuleni[64] care a avut loc în condițiile unui singur ofertant, care a propus un preț apropiat de cel planificat (2,19 milioane lei față de 2,2 milioane planificate).
- Lucrări de amenajare a căilor pietonale, repartizate pe 2 loturi: 1) pe str. 31 August intersecție str. Orheiului, or. Criuleni, 2) str. Viilor, din or. Criuleni[65] unde au participat câte 3 ofertanți pentru fiecare din cele 2 loturi și pentru ambele locuri a fost aleasă oferta cea mai mare din punct de vedere financiar, întrucât celelalte au fost refuzate pentru necorespunderea ofertelor tehnice. Unul din ofertanții descalificați a depus contestație la ANSC, însă instituția dată a decis respingerea ofertei contestatorului ca neconformă sau inacceptabilă.

[63] Regulamentul cu privire la achizițiile publice de valoare mică, aprobat prin HG nr. 870/2022, https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134614&lang=ro
[64] https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1631005425229?tab=cans
[65] https://mtender.gov.md/tenders/ocds-b3wdp1-MD-1634196537205?tab=awards