

Transparența bugetară în Instituțiile și Autoritățile Publice Centrale

Autor: Dumitru Budianschi

Analiza paginilor web a Autorităților Publice Centrale cu privire la nivelul de transparență a utilizării banilor și patrimoniului public a scos la iveală că marea majoritate nu publică informații cu referire la acest subiect. Doar câteva instituții fac excepție de la această situație, printre acestea fiind: Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi, Ministerul Economiei, Ministerul Justiției și Ministerul Sănătății. Din 8 documente monitorizate, aferente anului 2015, cel mai răspândit document publicat de autorități este Raportul de Activitate, care pentru multe instituții este unicul document publicat. Totodată, există 15 instituții din 38 analizate care pentru anul monitorizat nu au publicat nici un document din cele analizate.

În ultimii ani s-a vorbit foarte mult despre transparența decizională, date deschise și în general despre accesul la informațiile cu caracter public. În acest sens, unele entități publice au depus eforturi susținute pentru a se încadra în anumite standarde cerute de legislație și de politicile de stat. Însă, cu referire la faptul cum instituțiile cheltuiesc banii alocați pentru exercitarea atribuțiilor acestora și pentru implementarea programelor bugetare se face foarte puțin.

Mai mult ca atât, chiar dacă unele instituții publice dezvăluie careva date financiare generale, acestea nu sunt însoțite de informații non-financiare și explicații narative. Impresia generală este că entitățile publice mai curând încearcă să ascundă sau să prezinte o informație din care să nu poți avea imagine comprehensivă asupra cheltuielilor. Situația este și mai proastă, atunci când vine vorba de prezentarea cheltuielilor în detalii și imediat după efectuarea acestora.

Pentru a evalua starea de lucruri privind transparența bugetară la nivel de autorități publice centrale în perioada 20/10/2016 – 16/11/2016, a fost efectuată monitorizarea documentelor publicate de instituțiile publice cu referire la bugetul de care sunt responsabile. Au fost monitorizate paginile web ale organelor și autorităților publice centrale (lit. A din Clasificația organizațională¹). Monitorizarea a fost efectuată pe 8 documente de bază ce caracterizează transparența bugetară **cu referire la anul 2015**, împărțite în 2 categorii convenționale: (i) documentele ce țin de transparența cheltuirii banilor de către însăși entitățile publice, și (ii) documentele ce țin de implementarea programelor bugetare ce sunt în responsabilitatea instituției. Este bine de menționat că în anumite cazuri, informațiile din ambele categorii se intersectează, iar pentru unele entități această divizare nu este pe deplin relevantă. Astfel, a fost monitorizată prezența pe pagina web a următoarelor documente:

Din categoria I:

1. Bugetul instituției
2. Raport de activitate
3. Raportul privind executarea bugetului autorității
4. Situațiile financiare (bilanțul, etc.)

Din categoria II:

5. Bugetele pe programe
6. Rapoarte de executare a programelor bugetare
7. Strategiile sectoriale de cheltuieli
8. Raport de progres pe Strategia sectorială de cheltuieli

¹ Ordinul Ministerului Finanțelor nr 208/24.12.2015 privind Clasificația bugetară.

Pentru fiecare autoritate a fost verificată doar prezența documentelor respective, fără a face o evaluare a conținutului acestora. Efectuarea unei evaluări, care ar include și o estimare a nivelului de transparență, necesită o abordare unificată pentru toate instituțiile, lucru greu de realizat deoarece entitățile analizate sunt foarte diferite. Rezultatele monitorizării pe autorități sunt prezentate în Anexă la acest raport (secțiunile I-III din Clasificația organizațională).

Rezultatele monitorizării:

1. **Se atestă un nivel inadmisibil de jos de deschidere a informațiilor cu privire la bugetul instituțiilor.** Doar câteva din autoritățile publice centrale (APC) manifestă cât de cât preocupare privind punerea la dispoziția publicului a informației despre cheltuielile efectuate de acestea sau de care sunt responsabile;
2. Este bine de menționat că o parte din APC (**Ministerul Finanțelor, Curtea de Conturi, Ministerul Economiei, Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare**) au încercat, chiar dacă nu întotdeauna în cel mai prietenos mod pentru utilizatori, să prezinte cel puțin cele mai generale informații privind cheltuielile. Acestea au fost publicate în forma în care sunt produse pentru scopuri de raportare, fără a veni cu explicații sau informații adiționale.
3. Printre autoritățile care nu prezintă deloc sau foarte limitat informațiile privind cheltuielile, cu părere de rău, se numără și astfel de instituții cum ar fi **Curtea Constituțională, Președinția, Autoritățile judecătorești și Procuratura Generală.**
4. Între grupele (sau categoriile) de APC cea mai proastă situație cu privire la deschiderea datelor ce țin de utilizarea banilor este la entitățile din grupa **(b) Alte autorități administrative centrale** și **(c) Alte autorități publice**. Majoritatea entităților din aceste grupe practic nu publică nici un document din cele menționate.
5. Cel mai răspândit document publicat printre APC este **Raportul de Activitate**. Însă, acestea de regulă nu conțin subiectele ce țin de resursele cheltuite, iar unele entități nu publică nici acest document (de ex, *Cancelaria de Stat, Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene*).
6. Doar circa 25% din entități publică **Raportul de executare a bugetului**, însă foarte puține au publicat **Bugetul aprobat**. Nepublicarea bugetului este destul de surprinzătoare, deoarece la publicarea acestui document nu se pot invoca probleme de ordin tehnic. Toate entitățile îl au la dispoziție din momentul aprobării și urmează doar să-l publice pe pagina web. Acest fapt denotă lipsa politicilor și în general a preocupării pentru transparența utilizării banilor din partea majorității entităților publice.
7. Numărul entităților care publică documentele din categoria a doua (documentele ce reflectă utilizarea banilor pe programele implementate) este considerabil mai redus decât entitățile ce publică documentele din prima categorie. Acest fapt, într-o măsură oarecare a fost și de așteptat, deoarece **bugetarea pe programe este o practică relativ nouă**, chiar dacă o perioadă lungă de timp instituțiile (o parte din ele) elaborau programele bugetare (de fapt, acestea practic nu aveau nici un rol în procesul de aprobare a bugetului și raportare). Însă, în prezent, după aprobarea Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar – fiscală (nr. 181/ 2014) situația s-a schimbat. Astfel, este de așteptat ca nivelul de calitate al raportării pe documentele din categoria a doua să sporească în anii următori.

În lumina celor constatate, este important de clarificat care au fost motivele unui rezultat atât de slab. De obicei, în astfel de situații instituțiile dau vina pe cadrul legal, adică acestea nu sunt obligate să facă publice aceste documente. Însă, dacă e să judecăm după situația cu publicarea

Bugetului aprobat a entității și ținând cont de faptul că legislația a fost la fel pentru toate entitățile, iar rezultatele diferă atât de mult, se poate constata că problema de bază privind deschiderea informațiilor nu ține de careva carențe ale cadrului legal.

Mai mult ca atât, după aprobarea Legii 181/2014 privind finanțele publice și responsabilității bugetar fiscale, care a fortificat cadrul legal în această direcție, nu avem motive să vorbim de constrângeri semnificative din partea cadrului legal. Astfel, cu referire la asigurarea transparenței bugetare în APC și instituțiile bugetare, legea 181 prevede următoarele:

a) Autoritățile Publice Centrale (art. 21, lit. (h) și (i)):

- asigură publicarea strategiilor sectoriale de cheltuieli și a bugetelor anuale pe domeniile de competență, precum și a rapoartelor privind implementarea acestora;
- asigură gestionarea alocațiilor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu **principiile bunei guvernări**;

b) Instituțiile bugetare (art. 25, lit. (e), (f), (g))

- implementează și raportează programele în conformitate cu obiectivele și indicatorii de performanță asumați;
- asigură gestionarea alocațiilor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu **principiile bunei guvernări**;
- publică bugetele și rapoartele privind executarea acestora, inclusiv privind performanța în cadrul programelor;

c) Autoritățile Publice Locale (art. 24 lit. (e), (f),(g))

- publică bugetele locale și rapoartele privind executarea acestora, inclusiv privind performanța în cadrul programelor la nivel local;
- asigură gestionarea resurselor bugetare și administrarea patrimoniului public, în conformitate cu **principiile bunei guvernări**;
- efectuează monitoringul financiar al instituțiilor publice la autogestiune, al întreprinderilor municipale și al societăților comerciale în care autoritățile administrației publice locale au calitatea de fondator sau dețin cota majoritară în capitalul social.

De asemenea, Legea 181 obligă Ministerul Finanțelor să elaboreze și să aprobe cadrul metodologic necesar pentru implementarea prevederilor acestei legi și a altor acte normative în domeniul finanțelor publice, precum și să acorde asistență metodologică autorităților publice centrale și locale în procesul bugetar. Totodată, este bine de menționat că prevederile Legii 181 la acest capitol trebuie văzute de către autorități ca cerințe minime și nu ca bune practici.

De asemenea, chiar dacă la prima vedere stipulările din Legea 181 nu ar fi suficient de tranșante cu privire la transparență, legea conține toate prevederile necesare în conformitate cu care autoritățile și instituțiile publice să asigure transparență totală în partea ce ține de utilizarea banilor publici. Această concluzie rezultă expres din prevederile Legii 181 stipulate la art.21 lit. (h) și (i), art. 24 și 25 la literele (e), (f),(g), precum și din prevederile în conformitate cu care autoritățile și instituțiile sunt obligate să activeze în baza principiilor **de bună guvernare**.

Respectarea principiilor de bună guvernare este o obligație centrală a tuturor autorităților publice centrale și locale care asigură „gestionarea finanțelor publice în conformitate cu principiile bunei guvernări stabilite prin Legea privind controlul financiar public intern” (Legea 181, art. 4 alin (3)). Astfel, autoritățile trebuie să practice un „mod de a guverna prin care se asigură atingerea obiectivelor cu respectarea principiilor de transparență și răspundere, economicitate, eficiență și eficacitate, legalitate și echitate, etică și integritate” (art. 3, din Legea privind controlul financiar public intern). Prin urmare legea obligă autoritățile și entitățile publice

să activeze transparent, iar Ministerul Finanțelor este obligat să le ofere suportul metodologic necesar (art. 20, lit. (i)).

Astfel, deschiderea insuficientă a informației bugetare la nivel de entități publice nu poate fi explicată prin lipsa sau insuficiența cadrului legal. Mai curând, această situație se explică prin lipsa „motivațiilor” interne privind publicarea rapoartelor de cheltuieli și situațiilor financiare. Cu alte cuvinte conducătorii instituțiilor nu sunt preocupați în mod real de implementarea **principiilor de bună guvernare**.

Totodată, situația constatată este cauzată și de lipsa unei forțe motrice externe, care ar ajuta și ar impune atunci când este necesar APC-le să implementeze practici de administrare transparentă și responsabilă a mijloacelor financiare și patrimoniului public. În acest sens, Ministerul Finanțelor poate juca un rol crucial prin elaborarea materialelor de suport (ghiduri, instrucțiuni) destinate APC-lor pentru implementarea principiilor de bună guvernare. De asemenea, un alt instrument utilizat de către Ministerul Finanțelor ar fi elaborarea unor analize (rapoarte pe APC) concludente la acest capitol cu prezentarea acestora publicului larg și Guvernului.



Prezentul document a fost elaborat de Centrul Analitic Independent Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: monitorizarea transparenței și promovarea controlului public” finanțat de Fundația Soros-Moldova.

Totodată, numai autorii sunt responsabili de afirmațiile din acest document, care nu sunt în mod necesar împărtășite de finanțator sau de persoanele care au făcut comentarii.

Expert-Grup nu adoptă poziții colective.

Anexa: Instituțiile și organele Administrației Publice Centrale

cod	Instituția/Autoritatea	Bugetul instituției	Raport de activitate	Raportul de executare a bugetului	Rapoartele financiare (bilanțul)	Bugetele pe programe	Rapoarte executare programe bugetare	Strategiile sectoriale de cheltuieli	Raport Strategii Sectoriale de cheltuieli
Secțiunea I: Secretariatul Parlamentului, Aparatul Președintelui Republicii Moldova, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi									
0101	Secretariatul Parlamentului	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0102	Aparatul Președintelui Republicii Moldova	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0103	Curtea Constituțională	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0104	Curtea de Conturi	Nu	Da	Da	Da	Nu	Da	N/A	N/A
Secțiunea II: Cancelaria de Stat, organele centrale de specialitate ale administrației publice și alte autorități publice centrale									
0201	Cancelaria de Stat	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
a) Ministere									
0202	Ministerul Economiei	Nu	Da	Da	Nu	Da	Da	Da	Da
0203	Ministerul Finanțelor	Da	Da	Da	Da	Da	Da	N/A	N/A
0204	Ministerul Justiției	Nu	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Da	Da
0205	Ministerul Afacerilor Interne	Nu	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0206	Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0207	Ministerul Apărării	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
0208	Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0209	Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	Da	Da	Nu (doar pe 3 trimestre)	Nu	Nu	Nu (doar pe 3 trimestre)	Nu	Nu
0210	Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
0211	Ministerul Mediului	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
0212	Ministerul Educației	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Da	Da
0213	Ministerul Culturii	Nu	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
0214	Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
0215	Ministerul Sănătății	Nu	Da	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Da
0216	Ministerul Tineretului și Sportului	Nu	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Da	Nu
0217	Ministerul Tehnologiei Informației și	Nu	Da	Da	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A

cod	Instituția/Autoritatea	Bugetul instituției	Raport de activitate	Raportul de executare a bugetului	Rapoartele financiare (bilanțul)	Bugetele pe programe	Rapoarte executare programe bugetare	Strategiile sectoriale de cheltuieli	Raport Strategii Sectoriale de cheltuieli
Comunicațiilor									
b) Alte autorități administrative centrale									
0241	Biroul Național de Statistică	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0242	Agencia Relații Funciare și Cadastru	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0243	Biroul Relații Interetnice	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0245	Agencia Rezerve Materiale	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0246	Agencia Turismului	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
0247	Centrul Național Anticorupție	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
c) Alte autorități publice									
0271	Casa Națională de Asigurări Sociale	Nu	Da	Nu	Da	N/A	N/A	N/A	N/A
0272	Compania Națională de Asigurări în Medicină	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A	N/A	N/A
0273	Serviciul de Stat de Arhivă	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0274	Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0275	Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0276	Agencia Națională de Asigurare a Calității în Învățământul Profesional	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0277	Agencia Națională Antidoping	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0278	Serviciul de Stat de Curieri Speciali	Nu are pagina web							
0279	Centrul Serviciului Civil	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
Secțiunea III: Autoritățile judecătorești și Procuratura Generală									
0301	Consiliul Superior al Magistraturii	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A
0303	Procuratura Generală	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	N/A	N/A

Nota: Monitorizarea a fost efectuată în baza informațiilor disponibile pentru documentele oferente anului 2015