

TRANSPARENȚĂ (INDICELE TRANSPARENȚEI BUGETARE)

59

DIN 100

Guvernul Republicii Moldova oferă publicului **informație bugetară limitată**

PARTICIPAREA PUBLICULUI

20

DIN 100

Participarea publicului la procesul bugetar este slabă

PUTEREA DE SUPRAVEGHERE

39

DIN 100

A LEGISLATIVULUI este slabă

84

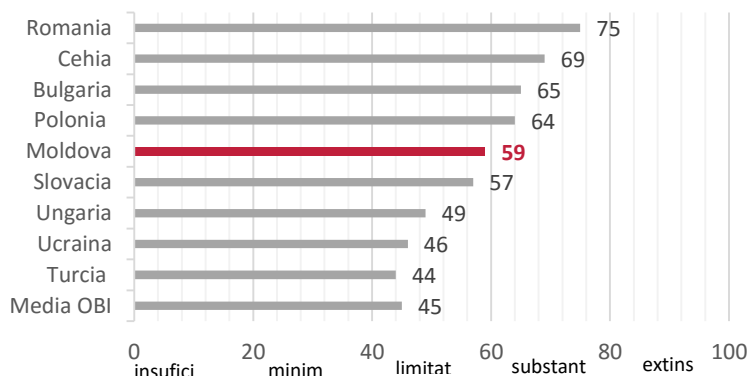
DIN 100

A INSTITUȚIEI SUPREME DE AUDIT este puternică

TRANSPARENȚĂ

Bazându-se pe cele ai bune practici mondiale de transparență bugetară, International Budget Partnership măsoară odată la doi ani Indicele Transparenței Bugetare. Acest indice măsoară dacă Guvernul publică opt documente-cheie bugetare, dacă acestea sunt disponibile publicului. Fiecărei țări îi este dat un scor din 100, care determină clasamentul acesteia în funcție de punctele obținute.

Compararea regională



Republica Moldova nu face parte din evaluarea mondială, din care cauză Expert - Grup evaluează un indicator similar (ITB) utilizând aceiași metodologie ca și pentru evaluarea OBI. Ulterior, după finalizarea evaluării la nivel mondial și publicarea rezultatelor Expert-Grup estimează poziția Republicii Moldova față de alte state și evoluțiile în partea ce ține de transparența bugetară față de țările din regiune și țările lider. Nivelul de transparență bugetară în Republica Moldova nu a evoluat în ultimii ani, în mare parte din cauza factorilor politici. Indicele Transparenței Bugetare (ITB) în Moldova în 2015 a înregistrat un scor de 59 din 100, rămânând neschimbat față de nivelul din 2012. ITB a fost calculat în baza datelor din perioada **2013-2014**, inclusiv în baza chestionarului privind „bugetul deschis” elaborat și oferit de International Budget Partnership pentru 2015, iar perioada de evaluare a coincis cu evaluarea OBI.

Astfel, la nivel mondial nivelul transparenței bugetare a fost de 45 de puncte din 100 posibile, cu două puncte mai mult ca în anul 2012. Doar 24 din cele 102 de țări cuprinse în studiu 2015 oferă informații suficiente despre buget pentru a permite discuția și monitorizarea deciziilor bugetare (cu un indicator de scor OBI peste 60 puncte). Cele mai multe dintre aceste țări au înregistrat poziții bune în clasamentul OBI chiar de la începutul evaluărilor. Astfel, primele cinci poziții sunt deținute de Noua Zeelandă (88), Suedia (87), Africa de Sud (86), Norvegia (84) și Statele Unite ale Americii (83), țări care istoric au fost printre primele cu cea mai bună transparență bugetară. Numai în nouă dintre 24, a crescut nivelul de informații, astfel încât bugetul, de la un nivel de informații insuficiente (scoruri OBI de 60 puncte sau mai mic), să furnizeze informații suficiente. Una din aceste țări este și România. Patru țări (Georgia, Italia, Malawi, și Filipine) au oferit un nivel de informare suficient pentru prima dată în 2015.

Schimbări în evaluarea OBI 2015

După lansarea Open Budget Index în 2012, IBP a efectuat o serie de modificări ale chestionarului, revizuirii care au coincis cu o modificări similare întreprinse de instituțiile internaționale care au stabilit standardele de transparență bugetară și bunele practici în domeniu. FMI a lansat o versiune revizuită a Codului Fiscal de transparență. Programul PEFA (al cărui secretariat este găzduit de Banca Mondială) a actualizat instrumentul de evaluare, OCDE a dezvoltat noi principii de guvernare bugetară. Modificările țin de trei aspecte:

- Au fost introduse întrebări noi pentru a putea evalua cât de mult practicile actuale corespund celor mai bune standarde de transparență fiscală.
- Au fost excluse întrebările al căror răspuns depindea de o altă întrebare din chestionar.
- A fost redactate întrebările, pentru ca răspunsul formulat să nu depindă de o opinie a evaluatorului, ci de fapte fiabile.

Astfel în linii mari, evaluarea transparenței bugetare în 2015 este una mai dură decât în anul 2012 din punctul de vedere a bunelor practici, dar asigurându-se o comparabilitate cu anii trecuți.

La nivel regional principalele schimbări care au avut loc față de evaluarea din 2012, a fost avansarea României în topul primelor 10 țări cu un nivel de informare bugetară extins, situându-se pe locul 10 din 100, față de locul 49 în 2012. Astfel țara noastră se află la o distanță de 19 poziții față de România, care a intrat în primele zece țări la nivel mondial din topul OBI și oferă un nivel semnificativ de informare bugetară, și devansează Turcia cu alte 19 poziții, care se află pe locul 58 la nivel mondial și care oferă un nivel limitat de informație în procesul bugetar. Ucraina a înregistrat un scor de 46 de puncte și se află pe locul 56, față de 35 în 2012.

Acest scor plasează țara noastră pe locul 27 din 100, având același scor ca și Argentina și Indonezia, fiind devansați de Uganda și Polonia. Cel mai bun scor a fost înregistrat de Noua Zeelandă, cu 88 de puncte, urmată de Suedia și Africa de Sud cu 87 și respectiv 86 de puncte.

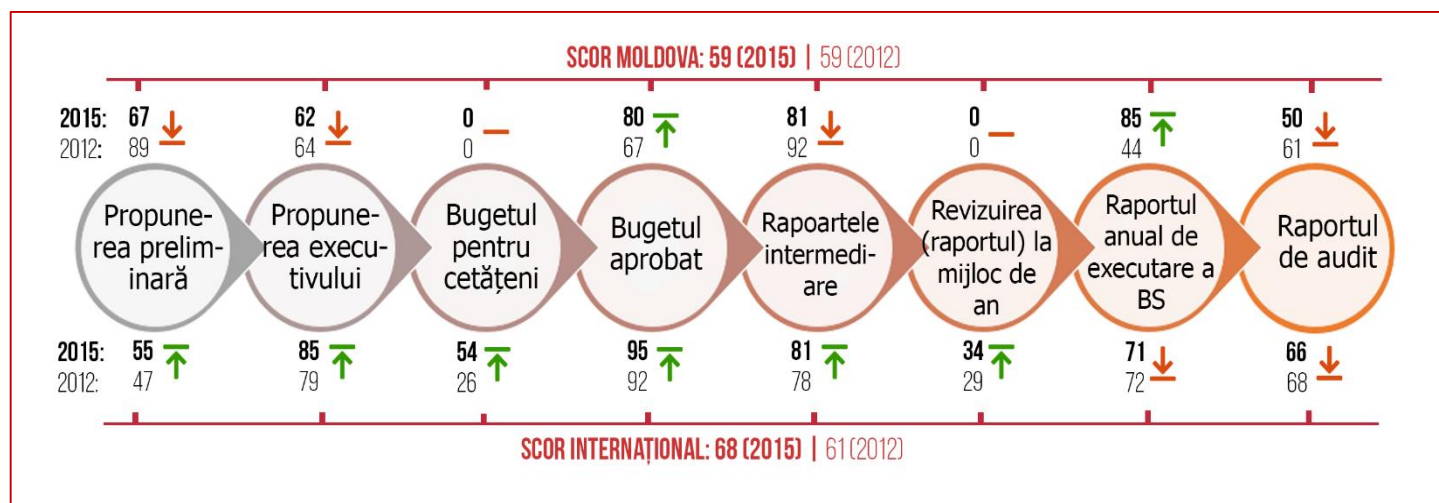
LOCUL REPUBLICII MOLDOVA ÎN TRANSPARENȚA BUGETARĂ ÎN 2015

Astfel, la o distanță de 29 de puncte de cei mai buni, Moldova a înregistrat cele mai bune progrese la etapa de elaborare a bugetului, unde a devansat media ITB cu 17 puncte, și la etapa de monitorizare, cu raportul de executare anual al bugetului de stat unde din 100 de puncte, au fost înregistrate 85 de puncte, față de media de 71 la nivel mondial. Cu excepția acestor două rapoarte, țara noastră nu publică, sau nu oferă suficientă informație pentru alte 6 documente de buget. Republica Moldova nu a publicat un buget pentru cetățeni pentru niciunul dintre documentele bugetare elaborate, motiv din care a pierdut 1 punct în clasament. La fel un punct îl pierdem prin neelaborarea Revizuirii la Mijloc de An.

Din 2012, Republica Moldova a îmbunătățit comprehensivitatea Bugetului aprobat, dar și a Raportului anual de executare a Bugetului de Stat, vezi Figura 1. În același timp, țara nu reușit să progreseze în elaborarea Bugetului pentru Cetățeni și Raportului la Mijloc de an, documente care nu au fost elaborate în perioada de referință. La fel, Moldova nu a reușit să-și adapteze practicile bugetare la cerințele noi ale bunelor practici, astfel comprehensivitatea documentelor bugetare ca: Propunerea preliminară, Propunerea de buget a Executivului, Rapoartele intermediare și Raportul de audit, a fost evaluată ca fiind

una mai scăzută decât în anii precedenți. Astfel în mediu, comprehensivitatea acestor documente bugetare a scăzut cu 11 puncte față de evaluarea precedentă.

Figura 1 Comprehensivitatea documentelor bugetare, 2012, 2015. Moldova vs media OBI



PARTICIPAREA CETĂȚENILOR

Scor

2015:

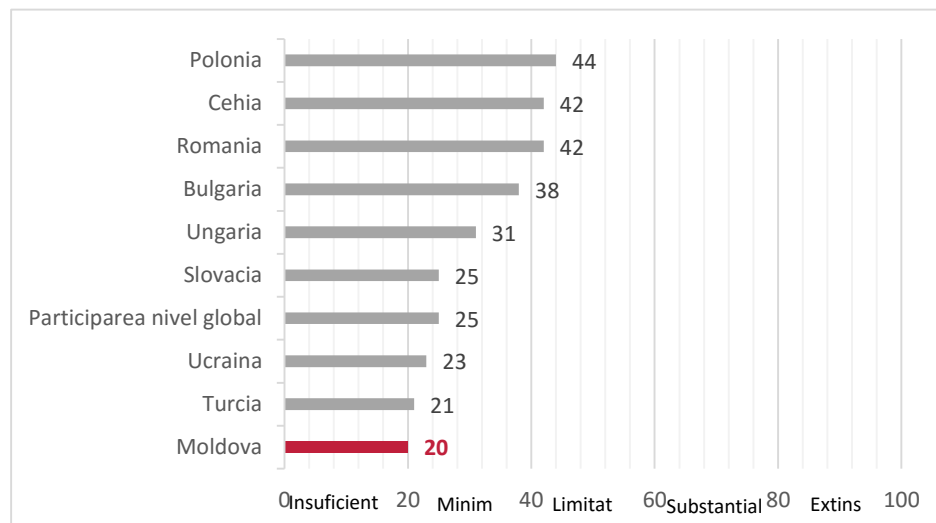
20 /100



2012:

27 /100

Compararea nivelului de participare, nivel global



Nivelul mediu de participare al cetățenilor la nivel local este de 20 din 100 de puncte posibile, însemnând că la nivel local guvernele nu au reușit să stabilească mecanisme de cooperare și participare a cetățenilor, sau chiar dacă acestea există participarea este extrem de limitată. Republica Moldova a înregistrat 20 de puncte la acest capitol față de 27 în 2012, sau având un nivel insuficient de participare, vezi Figura 1.

Acest lucru se datorează în special lipsei de instrumente și mecanisme eficiente pentru antrenarea cetățenilor, fie nu valorifică la maxim instrumentele disponibile (în mod special, este vorba despre paginile web ale instituțiilor). Mai mult decât atât, lipsește orice gen de inițiative direcționate spre creșterea transparenței procesului bugetar prin intermediul altor actori, cum ar fi sursele mass-media și

reprezentanții societății civile. Executivul și-a redus mecanismele de implicare, la oferirea posibilității ca aceștia să adreseze un mesaj sau solicitare (de exemplu, prin intermediul paginii web al instituțiilor publice). La fel mecanismele utilizate pentru a identifica prioritățile bugetare se reduc doar la includerea reprezentaților societății civile în grupurile de lucru pe diferite subiecte. Scăderea cu 7 puncte față de 2012 poate fi explicată prin îmbunătățirea practicilor de participare la nivel global, și respectiv eșuarea guvernului și ale gestionarilor de buget de a le implementa la nivel de țară.

CONCLUZII

Instabilitatea politică din ultimii ani a destabilizat puternic procesul bugetar, ceea ce nu a permis creșterea nivelului de transparență bugetară. Cele mai mari probleme, care afectează scorul Indicelui de Transparență Bugetară în Moldova, țin de nerespectarea procesului bugetar, comprehensivitatea limitată a documentelor de buget și puterea de supraveghere limitată a instituțiilor relevante.

Lipsa a două dintre cele mai importante documente bugetare, Bugetul pentru cetățeni și Revizuirea la Mijloc de An și nivelul limitat de informare în Propunerea de Buget a Executivului, Proiecția preliminară, lipsa unei viziuni despre cum alocările bugetare vor contribui la realizarea strategiilor sectoriale, a contribuit la scăderea nivelului de transparență bugetară cu cel puțin 7 puncte. Trecerea din categoria de informare limitată la categoria de informare bugetară substanțială, ar putea fi realizată relativ cu eforturi mici, odată ce o serie din documentele de suport acum lipsă, sunt produse pe intern în cadrul instituțiilor relevante.

Participarea cetățenilor în procesul bugetar este una foarte slabă, autoritățile neputând să ofere mecanisme de participare, sau neutilizându-le pe cele existente. Astfel, participarea cetățenilor este limitată la etapa de monitorizare a executării bugetului, și practic inexistentă la etapa de elaborare, aprobare și executare a bugetului. Argumentarea autorităților despre interesul scăzut manifestat de către cetățeni în procesul bugetar este invalidată de comprehensivitatea scăzută a documentelor de buget și de lipsa mecanismelor de feedback ale autorităților.

RECOMANDĂRI

Astfel acțiunile care urmează să fie întreprinse pentru a crește responsabilizarea bugetară necesită eforturi relativ modeste și care pot fi realizate până la următoarea evaluare, și anume:

1. **Creșterea nivelului de informații prezentate în documentele bugetare,**
 - a. la etapa de elaborare a bugetului și de executare a bugetului cu indicarea diferențelor dintre prognoze și rezultate la sfârșitul anului. O serie din informațiile bugetare în special la etapa de elaborare sunt deja produse în interiorul Ministerului Finanțelor, dar care nu sunt publicate în documentele de buget. Iată de ce este importată publicarea informațiilor conform noilor Bune Practici de transparență fiscală, iar pentru facilitarea accesului la acestea, includerea link-urilor cu indicarea denumirii exacte ale documentelor este necesară. Comprehensivitatea înaltă a documentelor bugetare publicate poate fi asigurată prin replicarea unor măsuri prin care Romania a crescut în clasamentul OBI cu 39 de poziții și 28 de puncte față de anul 2012.

- b. Îmbunătățirea nivelului de informații oferite în Proiecția preliminară de buget, cu prezentarea a multiple scenarii macroeconomice, o analiză a sensibilității bugetului la aceste scenarii, modul în care noile politici vor afecta păturile vulnerabile ale societății, modul în care politicile bugetare vor asigura realizarea obiectivelor naționale. Este necesară o atenție mai mare descrierii datoriei publice cu prezentarea a celor trei estimări referitor la datoria publică (ratele dobânzilor pentru datorie, profilul de maturitate a datoriei și denominarea valutei împrumutului) în detalii. Prezentarea cheltuielilor conform tuturor clasificărilor și pe o perioadă de mai mulți ani (funcțională economică și organizațională) va contribui la o mai bună înțelegerea a documentelor bugetare și comparabilitatea acestora. Pentru îmbunătățirea acestui document Ministerul Finanțelor și Ministerul Economiei din România și-au coordonat eforturile timp de 2 ani, pentru ca în primul rând acest document deși tehnic să poată răspundă principalelor întrebări pe care le are cetățeanul obișnuit, și anume, cum banii din buget vor contribui la îmbunătățirea vieții în țară. La fel la secțiunea dedicată acestui document, Ministerul Finanțelor a inițiat o secțiune, numită discuții, unde prezintă o versiune mai populară a subiectelor descrise în fiecare dintre documentele bugetare. Toate acțiunile enumerate mai sus necesită în primul rând voința politică de a schimba situația în domeniu, și mai puțin resurse financiare și eforturi suplimentare din partea funcționarilor, odată ce majoritatea acestor documente de suport sunt produse la nivel intern.
- c. Completarea Propunerii de buget a executivului a fost și ea cu informații în special în ceea ce privește datoriile contingente, publicarea informațiilor despre activitățile semi-fiscale, informația actualizată despre activele financiare și non financiare deținute de stat cu trimiterea la rapoartele anuale de o pagină dedicată a Ministerului Economiei ar contribui în mediu cu creșterea punctajului cu 1.25 față de poziția actuală. Un factor nu mai puțin important care ar contribui la o mai mare comprehensivitate a documentelor bugetare îl constituie reflectarea modului în care politicile bugetare corespund obiectivelor naționale de dezvoltare.
- d. Publicarea un sumar executiv al Raportului de Audit al raportului de executare a bugetului a Guvernului. Deși Curtea de Conturi, publică acest sumar executiv pentru rapoartele anuale de activitate, sumarizarea principalelor concluzii este o practică relativ nouă care a început să fie implementată după 2015.
- e. Publicarea raportului la jumătate de an. Peste 60% din țările cu un nivel înalt de descoperire a informației bugetare, publică un Raport la mijloc de an. De multe ori acest exercițiu repetă procesul de adoptare a bugetului anual, cu efectuarea rectificărilor necesare, revizuirii sau întăririi scenariilor planificate la începutul anului etc.
- f. Publicarea Bugetelor pentru cetățeni. În perioada analizată 2012-2014, nu au fost publicate documente care ar corespunde conceptului de Buget pentru cetățeni pentru nici unul dintre principalele documente bugetare. Mai mult, bunele practici actualizate presupun publicarea unui document explicativ pentru toate cele 8 documente bugetare.

2. Creșterea nivelului de participare prin :

- Informarea publicului cu privire la scopul angajamentelor bugetare publice, furnizarea informațiilor suficiente pentru a participa în mod eficient la toate etapele procesului Bugetar.
- Organiza audieri legislative cu privire la starea economiei, care sunt frecventate de către executiv și deschise pentru public.
- Stabilirea unor mecanisme formale pentru ca publicul să participe la investigațiile de audit.

3. Îmbunătățirea puterii de supraveghere a Legislativului prin organizarea audierilor rapoartelor de audit ale Curții de Conturi, disciplinarea Executivului în cazurile de nerespectare a calendarului bugetar

4. Respectarea calendarului bugetar pentru principalele documente bugetare publicate și alinierea de facto la cele mai bune practici bugetare în acest sens, chiar dacă legislația națională nu prevede acest lucru.

Implementarea acestor măsuri ar duce la un *rating* mai înalt al Indicelui Transparenței Bugetare la Nivel Mondial, și ne-ar transfera în categoria de țări cu nivelul de descoperire bugetară semnificativ.



Acest studiu a fost elaborat de Expert-Grup în cadrul proiectului „Procesul bugetar în Republica Moldova: Monitorizarea transparenței și promovarea controlului public”, implementat cu suportul financiar al Fundației Soros-Moldova, Programul Bună Guvernare. Opiniile exprimate aparțin autorilor și nu reflectă neapărat punctul de vedere al Fundației Soros-Moldova sau al partenerilor acesteia.