

Analiza cheltuielilor bugetare în agricultură

Autor:

Iurie Morcotîlo

Chişinău, iunie 2015

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.

Cuprins

Lista de acronime	4
Introducere.....	5
Cât se cheltuie?.....	6
Cine cheltuie?.....	8
Pe ce se cheltuie?	11
Care este impactul?.....	17
Transparența bugetară.....	19
Concluzii și recomandări	21
Bibliografie	22

■ Lista de acronime

AIPA – Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură

ANSA – Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor

BNS – Biroul Național de Statistică

BPN – Bugetul Public Național

BS – Bugetul de Stat

C&D – Cercetare și dezvoltare

FAO – Organizația pentru Alimentație și Agricultură

FMI – Fondul Monetar Internațional

FPMM – Fondul Provocările Mileniului Moldova

MAIA – Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare

UASM – Universitate Agrară de Stat din Moldova

UAT – Unitate Teritorial-Administrativă

UE – Uniunea Europeană

■ Introducere

Sectorul agricol joacă un rol important în economia Republicii Moldova datorită dimensiunilor sale. Astfel, în 2014 în agricultură lucrau aproximativ 30,5% din populația ocupată, iar contribuția la PIB a fost de circa 13%. Indicatorii respectivi, deși au scăzut continuu pe parcursul ultimului deceniu, scot în evidență faptul, că de performanța acestui sector depinde nu doar bunăstarea unei cote majore a populației, dar și dinamica economiei naționale la nivel macro.

Datorită importanței sale, agricultura rămâne o ramură prioritară pentru susținerea financiară din partea autorităților publice. Finanțarea acestui sector a crescut semnificativ în ultimii ani, accentul punându-se pe alocarea subsidiilor și ajustarea la normele UE de calitate. Necesitatea reformării accelerate și comprehensive a agriculturii este cauzată, pe lângă factorii tradiționali de îmbunătățire a productivității, și prin integrarea facilă în Zona de Liber Schimb cu UE, care a fost creată în baza Acordului de Asociere UE – Republica Moldova.

Sporirea volumului de alocații din Bugetul Public Național către agricultură, pentru a atinge rezultatele scontate, trebuie să fie însoțită și de o utilizare cât mai eficientă a acestora. Utilizarea cât mai eficientă a resurselor bugetare se poate obține doar cunoscând și analizând cât, pentru ce și de către cine s-au cheltuit alocațiile precedente. Astfel, se creează baza analitică pentru eficiența tehnică și de alocare a resurselor bugetare într-un sector dat al economiei, inclusiv și cel agricol.

Luând în considerare cele menționate mai sus, acest studiu are ca scop analiza detaliată a cheltuielilor publice în agricultura Republicii Moldova. Raportul este compus din cinci capitole, în primul examinându-se dinamica cheltuielilor nominale și reale, precum și analiza comparativă cu alte țări din regiune. În următoarele două secțiuni se analizează cadrul instituțional și structura cheltuielilor, conform clasificăției economice și funcționale. Ultimele două capitole analizează impactul cheltuielilor bugetare asupra performanței sectorului agricol, precum și transparența bugetară din sectorul respectiv. Astfel, înțelegerea factorilor care au influențat inputurile financiare în agricultură și rezultatele acestora, dar și crearea unui cadru de transparență bugetară, va contribui la ajustarea ulterioară a politicilor sectoriale.

■ Cât se cheltuie?

Pentru a contabiliza cheltuielile în agricultură în conformitate cu Clasificația Bugetară¹ din Republica Moldova se utilizează Grupa funcțională 11 „Agricultură, gospodăria silvică, gospodăria piscicolă și gospodăria apelor”. Totodată, din buget se realizează și alte cheltuieli care sunt conexe agriculturii. În primul rând aici este necesar de menționat cheltuielile legate de învățământul agricol (Grupa funcțională 6) și unele cheltuieli din Grupul funcțional 10, pentru asistența socială pe linia MAIA (Tabelul 1). Ținând cont de ponderea covârșitoare a Grupei 11 și a importanței cheltuielilor pentru educația agricolă, aceste grupe vor fi prioritare în analiza ce urmează, nefiind luate în calcul cele pentru asistența socială.

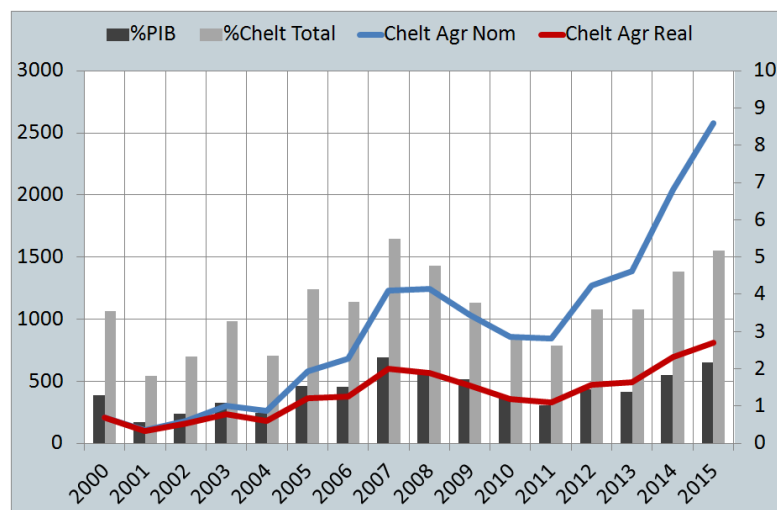
Tabelul 1. Dinamica alocărilor bugetare pentru activitățile sectorului agricol pe grupuri funcționale (mil. lei și %)

Grupuri funcționale	2009	2010	2011	2012	2013
Agricultura, gospodăria silvică, piscicolă și apelor (gr. 11)	1034,1 (90,0%)	857,7 (87,3%)	843,5 (86,8%)	1272,7 (89,9%)	1386,3 (90,7%)
Învățământul (gr. 6)	113,4 (9,9%)	123,7 (12,6%)	127,2 (13,1%)	141,7 (10,0%)	139,9 (9,2%)
Asistența și protecția socială (gr. 10)	1,3 (0,1%)	1,3 (0,1%)	1,4 (0,1%)	1,5 (0,1%)	1,8 (0,1%)
Total	1148,8 (100%)	982,7 (100%)	972,1 (100%)	1415,9 (100%)	1528,0 (100%)

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

Alocările pentru agricultură, gospodăriile silvică, piscicolă și a apelor au sporit considerabil în ultimii 3 ani. În evoluția cheltuielilor din Gr. 11 se pot evidenția trei perioade distincte din punct de vedere a dinamicii alocărilor bugetare. În prima etapă 2000 – 2007, cheltuielile bugetare au crescut atât în termeni nominali, cât și reali atingând cote maxime în 2007, echivalent cu 2,3% din PIB sau 5,48% din total cheltuieli bugetare. În perioada următoare 2008 – 2011, cheltuielile au scăzut constant, ca apoi către 2015 să-și recupereze practic complet pozițiile în termeni relativi cu o pondere de 2,18% din PIB, înregistrând și o creștere impresionantă în termeni nominali până la 2,6 miliarde de lei (Figura 1).

Figura 1. Dinamica cheltuielilor bugetare pentru agricultură în termeni absoluți (mil. lei, axa din stânga) și termeni relativi (% , axa din dreapta).



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor

¹ Ordinul nr. 91 al Ministerului Finanțelor din 20.10.2008 privind clasificarea bugetară.

Din perspectiva regională, Republica Moldova alocă pentru agricultură mai puțin decât majoritatea țărilor din regiunea Europei de Est. O comparație mai amplă, decât simpla analiză a ponderilor cheltuielilor pentru agricultură în PIB, poate fi ajustarea acestora la volumul producției agricole. Acest procedeu ia în considerare ponderile diferite pe care îl ocupă agricultura în țările din regiune și arată, efectiv, cât se cheltuie pe unitate de producție agricolă. La acest indicator Republica Moldova rămâne în urmă față de majoritatea țărilor din Europa de Est, devansând doar Ucraina și România (Tabelul 2).

Tabelul 2. Compararea alocărilor bugetare pentru agricultură în plan regional (media pentru perioada anilor 2010-2012)

Țara	Ponderea bugetului agricol în PIB (%)	Ponderea agriculturii în PIB (%)	Ponderea bugetului agricol în PIB, ajustat la mărimea sectorului agricol
	A	B	A/B
Belarus	3,15	9,93	0,32
Bulgaria	1,05	5,30	0,20
Estonia	0,68	3,73	0,18
Lituania	0,97	3,50	0,28
Moldova	1,22	14,20	0,09
Polonia	0,73	3,17	0,23
România	0,35	6,63	0,05
Rusia	0,56	4,07	0,14
Slovacia	1,41	3,27	0,43
Slovenia	1,04	2,17	0,48
Ucraina	0,60	9,17	0,07
Ungaria	0,51	4,27	0,12

Sursa: FMI, Banca Mondială

Totodată, trebuie de menționat că există diferențe structurale majore și în cadrul agriculturii, cum ar fi ponderile sectorului corporativ și celui casnic în PIB-ul agricol. De obicei, în țările cu ponderi reduse a agriculturii în PIB, sectorul corporativ predomină față de cel casnic. În Republica Moldova, ca exemplu, ponderea gospodăriilor populației în volumul total de producție agricolă pentru perioada 2006-2013, a fost în mediu de 48%, în timp ce restul era asigurat de gospodăriile țărănești și întreprinderile agricole. Deci, beneficiarii direcți ai cheltuielilor pentru agricultură sunt întreprinderile și gospodăriile țărănești și, la prima vedere, în Tabelul 2 ar trebui să raportăm suma alocărilor bugetare la volumul de producție de acest sub-sector, care beneficiază direct. Acest lucru nu trebuie de făcut, însă, pentru că și gospodăriile țărănești sunt indirect afectați de politicile fiscale și structurale în agricultură, în dependență de evoluția acestora având loc o redistribuire a factorilor de producție în acest sector.

Un volum mai mare de finanțare a agriculturii nu se transformă automat într-o performanță mai ridicată a acestui sector. Deși, ca regulă țările cu o mai mare finanțare a agriculturii au un sector mai dinamic (vezi capitolul *Care este impactul?*), sunt și țări cu ponderi reduse a cheltuielilor agricole, dar care dispun de un sector competitiv la nivel internațional, așa fiind ca exemplu Australia, Brazilia sau Noua Zeelandă.² Așadar, în stabilirea volumului optim de finanțare trebuie de ținut cont de mai mulți factori, inclusiv și de cei structurali.

² The World Bank, *Practitioner's Toolkit for Agriculture Public Expenditure Analysis*, March 2011.

■ Cine cheltuie?

Banii destinați grupului funcțional 11 sunt gestionați de câteva instituții publice, care sunt executori primari a acestor resurse bugetare. Instituțiile cheie, care primesc alocările financiare din BPN pentru grupa funcțională 11 sunt Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare (MAIA), Agenția "Moldsilva", Ministerul Mediului, precum și Fondul Provocările Mileniului Moldova (FPM). De asemenea, o parte din finanțare la această grupă este alocată din bugetele Unităților Teritoriale Administrative (UAT).

Majoritatea covârșitoare a resurselor financiare destinate agriculturii sunt gestionate de către MAIA. Deși în termeni absoluți, finanțarea acestui minister în 2013 față de 2009 a crescut cu 16,3%, ponderea lui în aceeași perioadă a scăzut cu 12,4 p.p., în primul rând datorită amplificării finanțării prin FPM. Astfel, începând cu lansarea sa în anul 2011, când avea o pondere de doar 0,1%, finanțarea prin cadrul acestui instituții și-a crescut ponderea către anul 2013 până la 14,7%. Finanțarea agențiilor "Moldsilva" și a Ministerului Mediului s-a diminuat atât în termeni absoluți, cât și în termeni relativi în perioada monitorizată, în timp ce finanțarea din bugetele UTA în termeni absoluți a crescut cu 94,5 p.p. (Tabelul 3).

Tabelul 3. Dinamica alocărilor bugetare pentru agricultură în profil instituțional (mii lei și %)

Instituția	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	970207,5 (93,8%)	811868,8 (94,7%)	726104,8 (86,1%)	1128309,9 (88,7%)	1128795,7 (81,4%)
Agenția "Moldsilva"	30357,6 (2,9%)	10806,6 (1,3%)	11443,0 (1,4%)	8410,1 (0,7%)	13608,7 (1,0%)
Ministerul Mediului	19463,4 (1,9%)	15972,5 (1,9%)	20023,4 (2,4%)	17100,5 (1,3%)	12972,5 (0,9%)
Fondul Provocările Mileniului Moldova		1130,3 (0,1%)	67393,1 (8,0%)	99056,4 (7,8%)	203509,8 (14,7%)
Bugetele UAT	14094,9 (1,4%)	17956,0 (2,1%)	18498,5 (2,2%)	19857,6 (1,6%)	27411,2 (2,0%)
Total BPN	1034123,4 (100%)	857734,2 (100%)	843462,8 (100%)	1272735,0 (100%)	1386297,9 (100%)

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

Numărul de executori secundari în cazul Agenției "Moldsilva" și a Ministerului Mediului este nesemnificativ. Unicul executor secundar pentru agricultură, în cazul Ministerului Mediului, este Agenția "Apele Moldovei", excepție fiind anul 2011, când circa 1,6% din suma alocată acestui minister a fost implementată de Echipa de management a proiectelor în domeniul gestionării durabile a poluanților organici persistenti. În cazul Agenției "Moldsilva", circa 85-90% din sumele alocate sunt valorificate direct de această instituție, restul mergând la Î.S. Institutul de Cercetări și Amenajări Silvice.

În cazul MAIA, numărul de executori secundari este cu mult mai mare. Structura acestui sistem de executori secundari a evoluat în timp, înregistrând o schimbare destul de radicală în 2010, când a fost înființată Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (AIPA). Crearea acestei agenții a dus la diminuarea drastică a ponderii cheltuielilor administrate nemijlocit de MAIA cu tocmai 39,3 p.p., în timp ce ponderea AIPA a crescut la aproximativ 50% din volumul finanțării alocate către minister (Tabelul 4). De asemenea, crearea Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) în 2013, prin fuzionarea și reorganizarea unor instituții cu funcții de control și supraveghere în domeniul siguranței alimentelor, a dus la o ușoară redistribuire a fondurilor în

favoarea direcțiilor raionale ale acestei agenții.³ Astfel, în anul 2013 pondere ANSA a scăzut cu 1,3 p.p., în timp ce ponderea direcțiilor raionale a crescut cu aceeași cifră.

O parte semnificativă de fonduri sunt gestionate de către unitățile consolidate pentru implementarea unor proiecte, finanțarea cărora provine din surse externe. În ultimii ani au activat 3 unități consolidate, și anume pentru implementarea Programelor Fondului Internațional pentru Dezvoltarea Agricolă, celor finanțate de către Banca Mondială în domeniul agriculturii, precum și celui de implementare și monitorizare a Programului de Restructurare a Sectorului Vitivinicol. Finanțarea acestor unități consolidate, deși a variat în timp, constituie o pondere semnificativă de peste 20%.

Altă instituție din subordinea MAIA, finanțarea căreia a crescut în ultima perioadă a fost Serviciul Special pentru Influențe Active asupra Proceselor Hidrometeorologice (Serviciul Antigriindină). În perioada 2009 – 2013, finanțarea acestei instituții a crescut în termeni nominali cu 89,7% până la circa 80 milioane de lei, ceea ce constituie peste 7% din total cheltuieli pe linia Ministerului Agriculturii.

Tabelul 4. Dinamica cheltuielilor bugetare în plan instituțional alocate pe linia MAIA (mii lei și %).
Grupul funcțional 11.

Instituția	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	415580,1 (42,8%)	51444,0 (6,3%)	33010,2 (4,5%)	65898,8 (5,8%)	39642,0 (3,5%)
Centrul Republican de Diagnosticare Veterinară	11027,0 (1,1%)	9484,2 (1,2%)	8177,7 (1,1%)	16422,6 (1,5%)	15393,1 (1,4%)
Comisia de Stat pentru Încercarea Soiurilor de Plante	6403,6 (0,7%)	7458,4 (0,9%)	7778,1 (1,1%)	10009,5 (0,9%)	11319,2 (1,0%)
Serviciul antigriindină	42051,1 (4,3%)	43963,5 (5,4%)	51308,8 (7,1%)	55341,9 (4,9%)	79789,1 (7,1%)
Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Producției Alcoolice	458,7 (0,1%)	457,1 (0,1%)	519,5 (0,1%)	690,7 (0,1%)	763,2 (0,1%)
Unitățile Consolidate pentru implementarea a 3 proiecte	170847,1 (17,6%)	192461,6 (23,7%)	117214,4 (16,1%)	399355,8 (35,4%)	308044,2 (27,3%)
Agencia de Intervenție și Plăți pentru Agricultură		283115,6 (34,9%)	403795,9 (55,6%)	458181,7 (40,6%)	551546,2 (48,9%)
Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor	38696,7* (4,0%)	37799,9* (4,7%)	35761,4* (4,9%)	47134,5* (4,2%)	32641,3 (2,9%)
Direcțiile raionale pentru siguranța alimentelor	63529,0** (6,5%)	65606,0** (8,1%)	68288,9** (9,4%)	75294,5** (6,7%)	89658,2 (7,9%)

* În datele pentru Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor, până în anul 2012, au fost incluse cheltuielile pentru Inspectoratul General de Supraveghere Fitosanitară și Control Semincer, precum și a aparatului central al Agenției Sanitar-veterinare și pentru Siguranța Produselor de Origine Animală;

** Datele pentru Direcțiile raionale pentru siguranța alimentelor, până în anul 2012, au fost preluate de la Direcțiile Sanitar-veterinare și pentru Siguranța Produselor de Origine Animală.

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

De asemenea, o parte din fondurile alocate MAIA sunt destinate unor instituții de învățământ și celor științifico-practice, care se află în subordinea ministerului (Gr. 6). În total Ministerului Agriculturii sunt subordonate Universitatea Agrară de Stat din Moldova (UASM), 8 colegii, Școala Republicană Specializată de Hipism și Pentatlon Modern, Centrul Metodic pentru Învățământ, precum și 5 institute cu caracter științifico-practic. Majoritatea absolută a finanțării la

³ Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor a fost creată prin fuzionarea și restructurarea unor instituții de resort, principalele fiind Agenția Sanitar-veterinară și pentru Siguranța Produselor de Origine Animală, precum și Inspectoratul General de Supraveghere Fitosanitară și Control Semincer.

acest nivel este orientată colegiilor și universității, ponderea lor trecând peste 90% din cheltuielile pentru învățământul agricol. Totodată, în ultimii patru ani se evidențiază creșterea finanțării atât în termeni absoluți, cât și relativi a sistemului de învățământ vocațional-tehnic, care și-a mărit ponderea cu circa 11 p.p., procesul dat fiind însoțit parțial de realocarea fondurilor din sistemul universitar (Tabelul 5). Diminuarea cheltuielilor pentru sistemul universitar se explică prin introducerea autonomiei financiare pentru universități, sumele obținute din contractele de studii rămânând la aceste instituții.

Tabelul 5. Dinamica cheltuielilor bugetare în plan instituțional alocate pe linia MAIA (mii lei și %).
Grupul funcțional 6.

Instituția	2009	2010	2011	2012	2013
Licee	900 (0,8%)	1065,2 (0,9%)	1163,7 (0,9%)	1320,7 (0,9%)	1400,9 (1%)
Colegii	50703,9 (44,7%)	56289,5 (45,5%)	60449,0 (47,5%)	70823,1 (50,0%)	78356,8 (56,0%)
Instituții de învățământ superior universitar	59492,3 (52,4%)	64230,4 (51,9%)	63079,1 (49,6%)	66631,6 (47,0%)	56127,3 (40,1%)
Alte instituții și acțiuni de învățământ	23265,2 (2,1%)	21084,5 (1,7%)	25171,2 (2,0%)	29586,1 (2,1%)	39754,0 (2,9%)
Total	113422,7 (100%)	123693,5 (100%)	127209 (100%)	141734 (100%)	139860,4 (100%)

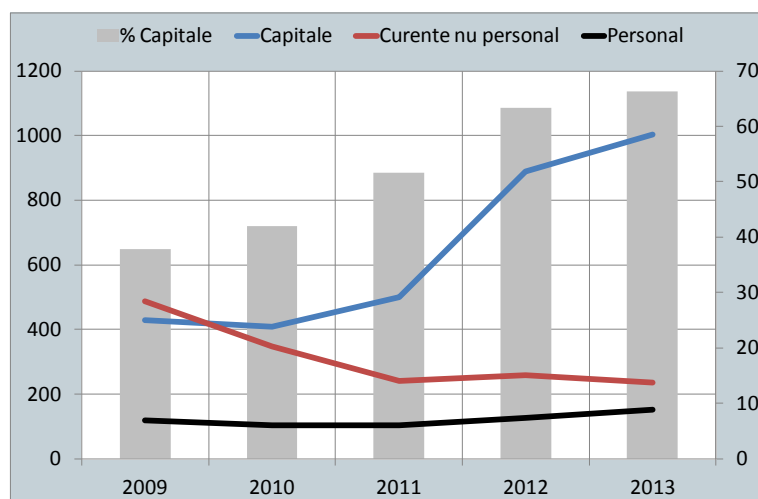
Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

Ministerul Agriculturii acoperă și cheltuielile cu caracter social al instituțiilor de învățământ din subordinea sa. Aceste sume, care sunt înregistrate în grupul funcțional 10 din BS, au fost destinate complet colegiilor și UASM.

■ Pe ce se cheltuie?

În ultimii ani structura cheltuielilor pentru agricultură a suferit o schimbare destul de semnificativă. Se evidențiază, în primul rând, creșterea cheltuielilor capitale din BPN, care au făcut un salt de la o pondere de circa 38% în anul 2009 la 66% în 2013. O dinamică inversă au avut cheltuielile curente non-personal, care au coborât cu aproximativ 40% în aceeași perioadă. Ceea ce ține de cheltuielile de personal, ele practic au stagnat, înregistrându-se o creștere de doar 8,5% (Figura 2). Tendințele respective au fost preponderent influențate de cheltuielile din grupul funcțional 11, datorită ponderii covârșitoare a acestora în total cheltuieli.

Figura 2. Dinamica cheltuielilor bugetare pentru agricultură în dependență de tipul acestor (mil. lei, axa din dreapta) și ponderea cheltuielilor capitale (% , axa din stânga). Toate grupele funcționale.



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

În plan instituțional, structura cheltuielilor capitale, de asemenea a suferit schimbări esențiale. Dacă analizăm cheltuielile capitale din grupul funcțional 11, care au crescut în perioada 2009 – 2013 cu 133,5%, atunci observăm că ponderea MAIA s-a diminuat în aceeași perioadă de la 93% la circa 78%, deși finanțarea în termeni absoluți a crescut. Faptul respectiv se explică prin creșterea cheltuielilor capitale finanțate din FPMM, care și-a crescut ponderea până la 21%. Totodată, cu excepția bugetelor UAT, care au mărit brusc cheltuielile capitale în 2013, Agenția "Moldsilva" și-a micșorat cheltuielile respective față de 2009 cu 61%, iar Ministerul Mediului (Apele Moldovei) a efectuat cheltuieli capitale doar în anii 2011 și 2012 (Tabelul 6).

Tabelul 6. Dinamica cheltuielilor capitale în profil instituțional (mii lei și %)

Instituția	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	400831,4 (93,3%)	398218,8 (97,4%)	414171,6 (83,0%)	778081,8 (87,5%)	778844,0 (77,6%)
Agenția "Moldsilva"	28771,6 (6,7%)	9268,2 (2,3%)	9781,7 (2,0%)	6289,5 (0,7%)	11176,6 (1,1%)
Ministerul Mediului			7050,9 (1,4%)	4000 (0,5%)	
Fondul Provocările Mileniului Moldova		1130,3 (0,3%)	67393,1 (13,5%)	99937,8 (11,2%)	207467,1 (20,7%)
Bugetele UAT	131,8 (0,03%)	287,8 (0,1%)	504,2 (0,1%)	739,0 (0,1%)	6100,3 (0,6%)
Total cheltuieli capitale (gr. 11)	429734,8 (100%)	408905,1 (100%)	498901,5 (100%)	889048,1 (100%)	1003588 (100%)

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

Structura cheltuielilor capitale alocate pe linia MAIA s-a modificat și ea destul de semnificativ. După crearea AIPA în 2010, MAIA a transferat către această instituție gestionarea majorității cheltuielilor capitale alocate din BS pe linia ministerului. Pe parcursul perioadei 2009 – 2013 ponderea MAIA a scăzut drastic de la 55% la 0,1%, iar ponderea AIPA a crescut către anul 2013 la 58% din cheltuielile capitale. O pondere semnificativă a alocărilor respective, cu toate că a variat în diferiți ani, dar fiind în mediu de 42% îi revine la 3 unități consolidate de implementare a proiectelor finanțate din surse externe. Cumulativ aceste instituții au valorificat în mediu 97% din cheltuielile capitale ale grupului funcțional 11, alocate către MAIA.

Tabelul 4. Dinamica cheltuielilor capitale în plan instituțional alocate pe linia MAIA (mii lei și %). Grupul funcțional 11.

Instituția	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	221159,0 (55,2%)	338,8 (0,1%)	6500,4 (1,6%)	38134,8 (4,9%)	523,9 (0,1%)
Unitățile Consolidate pentru implementarea a 3 proiecte	170847,1 (42,6%)	192461,6 (48,3%)	117214,4 (28,3%)	399338,2 (51,3%)	308043,9 (39,6%)
Agencia de Intervenție și Plăți pentru Agricultură		200218,9 (50,3%)	278751,9 (67,3%)	322113,2 (41,4%)	453324,5 (58,2%)
Total MAIA (gr. 11)	400831,4 (100%)	398218,8 (100%)	414171,6 (100%)	778081,8 (100%)	778844,0 (100%)

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

Prioritățile pentru cheltuielile capitale au suferit, și ele, unele schimbări importante. Se evidențiază, în primul rând, faptul că cel mai mult a crescut ca pondere transferurile capitale pentru procurarea tehnicii și utilajului, atingând valoarea maximă de circa 26% în anul 2011, scăzând apoi la 14% în 2013. Totodată, alocările pentru sectoarele prioritare în 2009, cum erau viticultura și pomicultura, s-au diminuat cu peste 25% către 2013. Transferurile capitale, însă, care sunt clasificate în categoria altele, practic s-au dublat în perioada respectivă în termeni nominali, deși ponderea lor a scăzut nesemnificativ (Tabelul 5).

Tabelul 5. Dinamica cheltuielilor capitale pe principalele domenii (mii lei și %). Grupul funcțional 11.

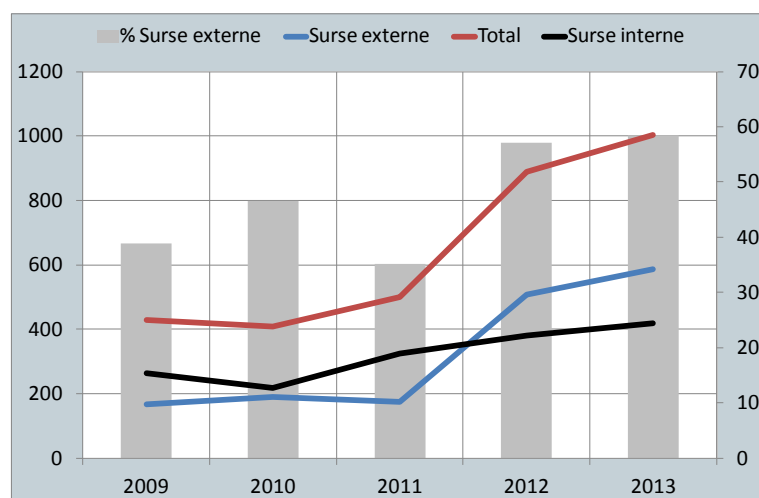
Instituția	2009	2010	2011	2012	2013
Procurarea mijloacelor fixe	7356,3 (1,7%)	3513,5 (0,9%)	11462,4 (2,3%)	11747,5 (1,3%)	14313,2 (1,4%)
Transferuri capitale pentru susținerea viticulturii	50287,5 (11,7%)	77558,9 (19,0%)	31211,4 (6,3%)	30604,9 (3,4%)	30788,3 (3,1%)
Transferuri capitale pentru susținerea pomiculturii	76074,5 (17,7%)	38012,9 (9,3%)	43888,7 (8,8%)	43774,4 (4,9%)	56955,6 (5,7%)
Alte transferuri de capital în interiorul țării	48032,9 (11,2%)	23769,5 (5,8%)	62116,8 (12,5%)	60944,5 (6,9%)	93813,3 (9,3%)
Transferuri capitale pentru susținerea sectorului zootehnic	21485,9 (5,0%)	12186,7 (3,0%)	26275,2 (5,3%)	29743,0 (3,3%)	56524,7 (5,6%)
Transferuri capitale pentru procurarea tehnicii și utilajului	40484,8 (9,4%)	56575,7 (13,8%)	128860,2 (25,8%)	166037,2 (18,7%)	142481,4 (14,2%)
Total cheltuieli capitale (gr. 11)	429734,8 (100%)	408905,1 (100%)	498901,5 (100%)	889048,1 (100%)	1003588 (100%)

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

În ultimii ani a crescut dependența de sursele externe de finanțare a cheltuielilor capitale în agricultură. Practic, dinamica impunătoare a alocărilor capitale în perioada 2009 – 2013 a fost asigurată preponderent de mărirea volumului de granturi și credite externe pentru agricultură. Cea mai mare creștere la acest capitol s-a înregistrat în anii 2012 și 2013, când volumul cheltuielilor capitale din surse externe a depășit pe cele din surse interne. Rezultatul tendințelor respective a fost creșterea bruscă a ponderii surselor externe de la circa 39% la începutul perioadei până la

58% în 2013 (Figura 3). Riscul acestui sistem de finanțare este nu doar dependența ipso facto de sursele externe, dar și de variabilitatea în timp a finanțării din aceste surse. Astfel, dacă volumul cheltuielilor capitale executate din sursele interne a fost în mediu de 99% din sumele bugetelor ajustate pe parcursul anului, atunci în cazul surselor externe rata respectivă a fost doar de 87%.

Figura 3. Dinamica cheltuielilor capitale pe surse de finanțare (mil. lei, axa din stânga) și ponderea surselor externe (% , axa din dreapta). Grupul funcțional 11.



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

Cheltuielile capitale pentru învățământul agricol, ca și pentru restul sectorului, au crescut destul de semnificativ. Deși, cheltuielile capitale ocupă o pondere minoră în grupul funcțional 6 finanțate pe linia MAIA, ele au crescut în perioada analizată cu 128%, practic dublându-și ponderea de la circa 5% în anul 2009, până la 9,1% în 2013. Majoritatea alocărilor capitale din acest grup sunt destinate procurărilor de mijloace fixe, cu o pondere de peste 40%, în timp ce investițiile capitale au avut un caracter intermitent, crescând brusc în anul 2013.

Tabelul 6. Dinamica cheltuielilor capitale pe principalele domenii (mii lei și %).

Instituția	2009	2010	2011	2012	2013
Investiții capitale	2000,0 (35,9%)			227,4 (2,4%)	4000,0 (31,4%)
Procurarea mijloacelor fixe	2269,9 (40,7%)	1959,5 (52,7%)	2392,0 (64,7%)	6740,6 (70,2%)	6172,7 (48,5%)
Reparații capitale	1304,8 (23,4%)	1758,2 (47,3%)	1303,5 (35,3%)	2629,6 (27,4%)	2565,4 (20,1%)
Total cheltuieli capitale (gr. 6)	5574,7 (100%)	3717,7 (100%)	3695,4 (100%)	9597,5 (100%)	12738,0 (100%)

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

Peste 90% din cheltuielile curente non-personal pentru agricultură sunt asigurate de către MAIA. Remanierile instituționale din ultimii ani în cadrul acestui minister, însă, au avut un impact major asupra structurii alocărilor bugetare. Ca și în cazul cheltuielilor capitale, cea mai mare influență asupra distribuției alocărilor către instituțiile subordonate MAIA, a fost înființarea AIPA și ANSA. În special datorită creșterii rapide a ponderii AIPA cu peste 40%, cea a ministerului a scăzut de la circa 41% în 2009, până la 14% în 2013. Consolidarea cheltuielilor, de asemenea a avut loc și în cazul creării ANSA în 2013, ce a dus la o scădere dublă față de anul 2012.⁴

⁴ Precursorii instituționali ai ANSA au fost Inspectoratul General de Supraveghere Fitosanitară și Control Semincer și aparatul central al Agenției Sanitar – Veterinare și pentru Siguranța Produselor de Origine Animală.

Tabelul 7. Dinamica cheltuielilor curente non-personal în profil instituțional (mii lei și %).

Instituția	2009	2010	2011	2012	2013
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	188078,4 (40,6%)	44938,2 (14,0%)	21040,5 (9,6%)	20268,8 (8,6%)	30221,9 (14,2%)
Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură		81605,2 (25,4%)	122484,4 (56,1%)	132052,3 (55,8%)	93961,1 (44,1%)
Serviciul antigrindină	19463,4 (4,2%)	15972,5 (5,0%)	12972,5 (5,9%)	13100,5 (5,5%)	12972,5 (6,1%)
Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor	9008,8 (1,9%)	15920,3 (4,9%)	12436,2 (5,7%)	17695,1 (7,5%)	8346,4 (3,9%)
Total cheltuieli curente non-personal (Gr. 11)	462920,6 (100%)	321723,1 (100%)	218252,0 (100%)	236495,7 (100%)	213117,1 (100%)

Sursa: *Calculule Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)*

Per ansamblu, structura cheltuielilor curente non-personal pe linia MAIA, a suferit schimbări destul de semnificative. Alocările pentru majoritatea domeniilor au crescut, cu excepția transferurilor în scopuri de producție, care s-au diminuat cu 86% pe parcursul a patru ani, contribuind cel mai mult la diminuarea cheltuielilor curente non-personal totale. Și în cazul acesta, a avut loc o redistribuire a fondurilor gestionate direct de MAIA către AIPA, care și-a diminuat acest tip de cheltuieli în favoarea celor capitale. Totodată, la acest capitol se evidențiază scăderea semnificativă a transferurilor pentru irigarea pământurilor, care au scăzut aproximativ cu 87% pe linia MAIA și cu 33%, în cazul fondurilor gestionate de către Agenția "Apele Moldovei". Astfel, în domeniul irigației, executivul are o politică contradictorie, de oarece amplificarea cheltuielilor capitale la acest capitol, care merg preponderent prin programul "Compact" al FPMM, nu este însoțită de același efort financiar pentru susținerea rețelelor existente (Tabelul 8).

Dacă cheltuielile pentru deplasări de serviciu nu s-au schimbat esențial în termeni nominali, atunci cele pentru plata mărfurilor și serviciilor au crescut cu 78%. Plata, însă, pentru unele categorii de mărfuri și servicii a crescut disproporțional de mult, și anume pentru procurarea rechizitelor de birou, materialelor și obiectelor de uz gospodăresc. Cheltuielile respective au crescut cu o cifră impresionantă de peste 313%, de la circa 2 mil. de lei la aproximativ 9 mil. de lei. Dacă excludem alocările pentru AIPA, care au fost în mod normal destul de ridicate în anul de înființare, atunci cea mai impresionantă dinamică a cheltuielilor respective au fost înregistrate în aparatul central MAIA, care au crescut aproximativ de 10 ori, de la 32 mii lei la aproximativ 350 mii lei în 2013. Altă instituție cu aceeași dinamică impresionantă a cheltuielilor pentru rechizite de birou a fost Centrul Republican de Diagnosticare Veterinară, cheltuielile căruia au crescut de 7,5 ori, de la aproximativ 200 mii lei la 1,8 mil. lei în 2013. Dinamica acestor cheltuieli este greu de explicat prin mărirea numărului de personal angajat, care s-a schimbat nesemnificativ în această perioadă.

Alocările pentru procurarea utilajului și inventarului special, de asemenea au crescut semnificativ, aproximativ de 2,5 ori. Toate cheltuielile la acest capitol sunt atribuite Serviciului Antigrintină, care au mers la procurarea echipamentului respectiv, inclusiv și rachete antigrintină. Totodată, alocările respective sunt insuficiente, deoarece statistica privind cauzele principale de cădere a grindinei în 2014, indică în 71% din cazuri un număr insuficient, sau lipsa totală de rachete la momentul lucrărilor de protecție.⁵ De asemenea, amplificarea finanțării la acest capitol nu a dus la mărirea suprafețelor de protecție, care au stagnat în ultimii ani la circa 1,5 mil față ha.⁶ Astfel, luând în considerare impactul major a căderii de grindină și vulnerabilitatea agriculturii

⁵ <http://www.antigrindina.md/submenu/info.html>. Din cauza că Serviciul Antigrintină nu publică rapoarte anuale, este imposibil de văzut dinamica impactului lucrărilor antigrintină, cauzelor principale de cădere a grindinei și suprafețele protejate.

⁶ <http://www.antigrindina.md/submenu/doma.html>

locale la astfel de condiții meteorologice, este necesar de amplificat în continuare finanțarea la acest capitol.

Cheltuielile pentru cercetare și dezvoltare, precum și cele de formare profesională a angajaților din sector, alocate pe linia MAIA sunt destul de nesemnificative. Majoritatea covârșitoare a cheltuielilor pentru C&D sunt destinate Comisiei de Stat a Republicii Moldova pentru Încercarea Soiurilor de Plante, ele crescând în termeni nominali cu aproximativ 72%, totuși la capitolul Plata mărfurilor și serviciilor, ponderea lor a rămas stabilă și minoră de doar 0,8%. În privința cheltuielilor pentru formarea profesională, ele s-au diminuat cu aproximativ 11%, iar ponderea lor este de aproximativ 0,1%. Faptul subaprecierii acestui domeniu și care poate diminua în continuare performanța instituțiilor publice, servește cazul alocărilor respective pentru AIPA. Această nouă instituție, a primit astfel de alocări doar în anul 2013, la câțiva ani de la instituire și doar o sumă de 1500 lei.

O categorie de cheltuieli greu de analizat, dar care a înregistrat o creștere semnificativă de 37%, sunt cele pentru mărfurile și serviciile neatribuite altor alineate. Instituția care a înregistrat cea mai impresionată creștere la acest capitol a fost însăși MAIA, cheltuielile căruia au crescut aproximativ de 11 ori, de la 1,4 mil. lei la 15,8 mil. lei. Analiza acestor cheltuieli este îngreunată de faptul inexistenței unor rapoarte detaliate de executare a bugetului din partea MAIA (Vezi capitolul *Transparența bugetară*), ceea ce nu permite să vedem pentru ce categorii de mărfuri și servicii au mers acești bani.

Transferurile către instituțiile financiare și alte organizații au mers exclusiv spre asigurarea riscurilor în agricultură. Aceste alocări, care sunt gestionate de AIPA au crescut cu 62%, de la 25,5 mil. lei la 41,3 mil. lei în anul 2013, fiind un domeniu care primește asistență prioritară din partea statului.

Se evidențiază, de asemenea, și dinamica transferurilor către populație, care au crescut tocmai de 194 ori în perioada anilor 2009 – 2013. Majoritatea cheltuielilor la acest capitol sunt îndemnizații achitate la încetarea raporturilor de muncă, care au fost distribuite neuniform nu doar în timp, dar și în plan instituțional. Cel mai elocvent caz fiind AIPA, car a înregistrat cheltuieli pe această categorie de peste 400 mii de lei în 2013, fără să fi cheltuit ceva în anii precedenți.

Tabelul 8. Dinamica cheltuielilor curente non-personal pe principalele domenii (mii lei și %)

Instituția	2009	2010	2011	2012	2013
Plata mărfurilor și serviciilor	59500,1 (12,9%)	76312,0 (23,7%)	79327,5 (36,3%)	89593,0 (37,9%)	106019,7 (49,7%)
Deplasări în interes de serviciu	2037,8 (0,4%)	2028,0 (0,6%)	2220,1 (1,0%)	2971,8 (1,3%)	2743,9 (1,3%)
Documente executorii				1448,9 (0,6%)	9378,7 (4,4%)
Transferuri pentru produse și servicii	888,2 (0,2%)	40,0 (0,0%)			
Transferuri în scopuri de producție	374881,1 (81,0%)	226151,3 (70,3%)	110413,9 (50,6%)	103935,0 (43,9%)	51522,0 (24,2%)
Transferuri către instituțiile financiare și alte organizații	25493,2 (5,5%)	16548,4 (5,1%)	25881,5 (11,9%)	37806,6 (16,0%)	41288,2 (19,4%)
Transferuri către populație	5,1 (0,0%)	17,4 (0,0%)	45,8 (0,0%)	314,9 (0,1%)	993,8 (0,5%)
Transferuri peste hotare	115,1 (0,0%)	626,0 (0,2%)	453,2 (0,2%)	425,3 (0,2%)	1170,8 (0,5%)
Total cheltuieli curente non-personal (Gr. 11)	462920,6 (100%)	321723,1 (100%)	218252,0 (100%)	236495,7 (100%)	213117,1 (100%)

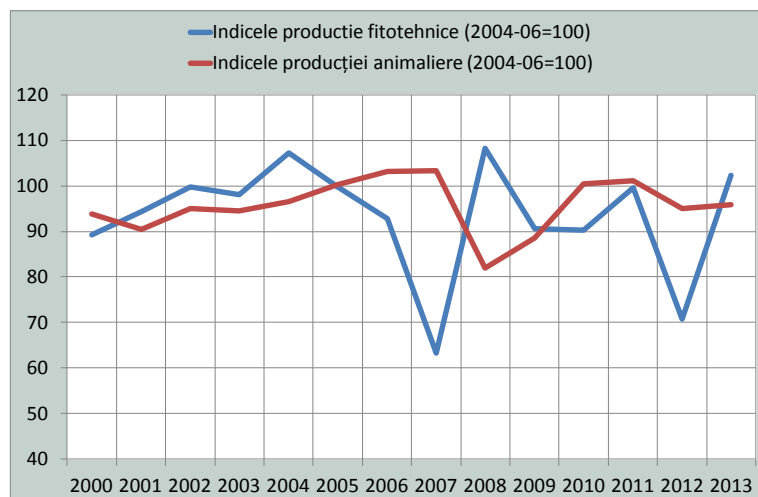
Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Ministerului Finanțelor (BOOST)

Cheltuielile de personal nu au suferit schimbări radicale atât în termeni nominali, cât și relativi. Totodată, lipsa rapoartelor de activitate și analitice la autoritățile publice de resort, care să includă dinamica și calitate personalului calificat nu permite analiza în detaliu a politicii de salarizare și motivare financiară a angajaților din domeniul respectiv.

■ Care este impactul?

Volumul și structura alocărilor bugetare pentru susținerea sectorului agricol, sunt extrem de importante pentru performanța acestui sector. În marea sa parte, alocările financiare pentru agricultură din ultimul deceniu nu au contribuit la creșterea sustenabilă a sectorului și la diminuarea sărăciei. Deși alocările bugetare au crescut semnificativ în ultimul deceniu, volumul producției animaliere și fitotehnice, în termeni reali practic nu a crescut, oscilând în jurul mediei din anii 2004-2006 (Figura 4). Este simptomatic, însă, că în aceeași perioadă PIB-non agricol a avut dinamică ascendentă, crescând cu aproximativ 80%.⁷

Figura 4. Dinamica indicelui de producție fitotehnică și animalieră (2004-06=100)



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Băncii Mondiale

Datorită performanței mai mari a sectorului non-agricol, acesta a avut rolul decisiv și în combaterea sărăciei în Republica Moldova. Perpetuarea acestui model de creștere economică, precum și de finanțare a sectorului agricol, va reduce în continuare rolul acestuia la poziții secundare, crescând doar odată cu decelerarea sectorului non-agricol. Acest fapt se observă din modelarea scenariilor pentru diminuarea sărăciei de la 12,7% în 2013 la 5% în 2020, în dependență de ratele de creștere a sectorului non-agricol.⁸ Doar decelerarea acestui sector duce la creșterea și importanța sectorului agricol, care însă poate fi obținută cu majorări disproporțional de mari a alocărilor bugetare (Tabelul 9).⁹ Modelarea a fost făcut luând în considerație invariabilitatea structurii și eficienței actuale a cheltuielilor pentru agricultură, în cazul unor schimbări pozitive relația dintre creșterea economică a sectorului și cheltuieli se va întări, și importanța acestui sector în combaterea sărăciei va crește.

Tabelul 9. Scenariile de creștere anuală a alocărilor bugetare pentru agricultură până în anul 2020

Rata anuală de creștere (%)	Scenariu I	Scenariu II	Scenariu III	Scenariu IV
Sectorul non-agricol	4	4,5	5	5,5
Sectorul agricol	12,3	9,2	6	2,8
Alocățiile bugetare p-u agricultură	61,7	45,9	30,1	14,2

Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor BNS

Deși performanța sectorului agricol depinde în mare măsură de volumul de finanțare, un rol critic îl joacă și eficiența utilizării fondurilor agricole. Această relație pozitivă se observă din

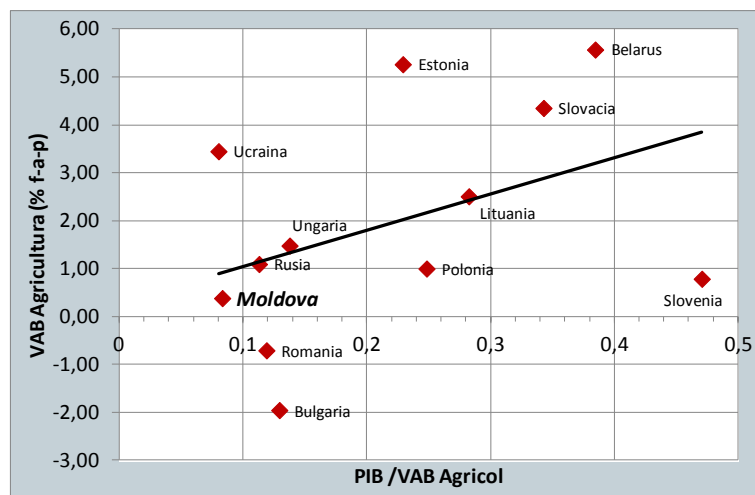
⁷ A. Lupușor, A. Fală, I. Morcotilo. *MEGA XI: De la economie politică la politici economice*, Expert-Grup, 2014.

⁸ Sub nivelul sărăciei, aici se are în vedere ponderea populației sub pragul național al sărăciei (rata sărăciei absolute).

⁹ Modelarea scenariilor menționate s-a făcut în baza raportului S. Fan, M. Johnson, A. Saurkar, T. Makombe, "Investing in African Agriculture to Halve Poverty by 2015", IFPRI Discussion Paper 00751, 2008.

comparația valorilor medii pentru cheltuielile agricole și creșterea acestui sector în aspect regional. Din acest punct de vedere, sectorul agricol din Republica Moldova nu a fost cel care a înregistrat cele mai proaste rezultate (Figura 5). Totodată, situarea țării noastre sub linia regresiei indică asupra faptului că și la nivelul actual de finanțare, dar cu o structură mai optimă și o eficiență de valorificare mai înaltă, sectorul dat ar fi înregistrat rate mai mari de creștere.

Figura 5. Relația dintre volumul cheltuielilor agrare și ratele de creștere a sectorului (2002 – 2012)



Sursa: Calculele Expert-Grup în baza datelor Băncii Mondiale

Performanța mai ridicată a sectorului agricol poate fi obținută nu doar prin majorarea volumului de cheltuieli bugetare, dar și prin revizuirea modelului actual de finanțare a agriculturii. Pentru a atinge acest obiectiv, accentul în planificarea alocațiilor bugetare trebuie să fie pus atât pe eficiența tehnică, prin mărirea randamentului de la investițiile publice, cât și pe eficiența de alocare a resurselor financiare. În ultimul caz, ierarhizarea priorităților în domeniile principale de cheltuieli pe termen mediu poate să ridice sectorul agricol autohton la un nou nivel calitativ de creștere economică.

■ Transparența bugetară

Progresele înregistrate la capitolul de transparență bugetară din ultima perioadă se datorează, în mare parte, lansării proiectului BOOST în 2010. Acest proiect, finanțat de Banca Mondială, a permis crearea unei baze de date privind executarea BPN, cu date dezagregate. Totodată, în fiecare an, actualizarea acestei baze de date se face cu întârziere cu cel puțin șase luni. Faptul respectiv nu doar a influențat perioada de analiză al acestui studiu doar până în anul 2013, datele pentru 2014 nefiind încă publicate, dar și face imposibilă o analiză operativă de executare a bugetului pentru orice parte terță Ministerului Finanțelor. Însăși lansarea acestei baze de date, nu poate înlocui rapoartele narrative de activitate și executare a bugetului a instituțiilor publice de resort, deoarece nu oferă acel grad de detaliere și evaluare a impactului, pe care poate să le ofere doar instituțiile respective.

Nivelul de transparență bugetară și de raportare în instituțiile responsabile de domeniul agricol este destul de scăzut, deși s-au înregistrat unele progrese la acest capitol. Cu toate că MAIA, începând cu anul 2014 a început să publice rapoartele trimestriale și anuale de executare a bugetului, acestea sunt prezentate doar pe componente și programe, deci având un aspect mai mult agregat.¹⁰ De asemenea, documentele respective nu sunt însoțite de rapoarte narrative, ce ar permite o analiză mai complexă cum și unde se cheltuie banii publici. Restul instituțiilor publice din sector, însă, nu publică chiar și astfel de rapoarte agregate.

Majoritatea covârșitoare a instituțiilor publice și întreprinderilor de stat ce activează în sectorul agricol nu publică rapoarte de activitate. Din toate instituțiile analizate din această categorie, doar MAIA și AIPA publică astfel de rapoarte, fără a fi însoțite de vre-o oarecare analiză narativă. Restul instituțiilor nu prezintă deloc, sau publică doar informații sporadice privind activitatea lor, ele fiind de o relevanță scăzută. Aceleași deficiențe de raportare sunt și la Agențiile "Moldsilva" și "Apele Moldovei", care publică doar în mod intermitent și simplist datele privind activitatea lor, fiind imposibil de analizat în timp impactul socio-economic al cheltuielilor în domeniile respective. În general, pentru a mări transparența și calitatea informației prezentate de instituțiile publice, astfel de rapoarte trebuie să fie uniformizate și să includă, în mod obligatoriu, partea descriptivă.

Nepublicarea rapoartele privind transparența decizională poartă un caracter sistemic. Contrar Legii nr. 239-XVI din 13 noiembrie 2008 privind transparența în procesul decizional și HG nr. 96 din 16.02.2010 cu privire la măsurile de implementare a acestei legi, instituțiile publice responsabile de agricultură nu publică rapoarte anuale la acest capitol. Unica excepție a fost MAIA, care a publicat un astfel de raport doar în 2009, sistând această activitate în anii următori.¹¹

Majoritatea covârșitoare a instituțiilor publice din sectorul agrar nu publică rapoartele de dezvoltare instituțională, excepție fiind AIPA.¹² Acest lucru, nu permite evaluarea, în primul rând a politicii de personal și de salarizare. Din cauza că lipsesc seriile de timp privind numărul real de angajați în instituții nu este posibil de văzut cum au evoluat salariile medii în timp, precum și în profil instituțional. Datele sunt disponibile doar privind efectivul-limită pe fiecare instituție, însă ele diferă de numărul celor real angajați.

¹⁰ <http://www.maia.gov.md/lib.php?l=ro&idc=189&>

¹¹ <http://www.maia.gov.md/lib.php?l=ro&idc=121>

¹² <http://aipa.gov.md/sites/default/files/Program%20de%20dezvoltare%20strategica%202013-2014.pdf>

Rezultatele și rapoartele privind achizițiile publice nu se publică. Pe paginile web ale principalelor executori primari în sectorul agricol, în cel mai bun caz sunt publicate anunțurile privind procurările publice. În majoritatea cazurilor, chiar și această informație are un caracter parțial și este publicată intermitent (Tabelul 10). Ca un exemplu de bună practică în acest domeniu poate servi rapoartele periodice privind procurările publice ale Departamentului pentru Mediu, Afacerile Agrare și Rurale ale Marii Britanii, fiind publicate online toate tranzacțiile cu sume ce depășesc pragul de 25 mii lire sterline.¹³

Tabelul 10. Publicarea documentelor cheie de transparență bugetară în profil instituțional

Tipul documentului	MAIA	AIPA	ANSA	Serv. Antigriindă	Agencia "Moldsilva"	Agencia "Apele Moldovei"
Rapoartele anuale de activitate sunt publicate regulat?	Da	Da	Nu	Nu	Nu	Parțial
Rapoartele anuale de activitate sunt narative?	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
Sunt publicate rapoarte privind executarea bugetului?	Da	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
Sunt rapoartele privind executarea bugetului narative?	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
Sunt publicate regulat rapoarte privind transparența în procesul decizional?	Parțial	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
Sunt publicate rapoarte privind achizițiile publice?	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu	Nu
Sunt publicate rapoarte privind dezvoltarea instituțională?	Nu	Da	Nu	Nu	Nu	Nu

Sursa: Paginile web al instituțiilor

Cadrul actual de raportare și transparență în sectorul public din Republica Moldova nu se execută complet, fiind lacune majore la acest capitol la majoritatea instituțiilor publice din sectorul agrar. Eficiența tehnică și cea de alocare a banilor publici depinde, în mare măsură, de analiza impactului și gradului de valorificare a resurselor respective. Nepublicarea rapoartelor de activitate din partea instituțiilor publice, sau caracterul lor simplist nu permite o analiză complexă a performanței sectoarelor economice, inclusiv și a agriculturii. Faptul dat influențează negativ asupra calității deciziilor luate și asupra evoluției negative a politicilor sectoriale. Un progres semnificativ în acest domeniu poate fi obținut, chiar și cu implementarea prevederilor existente de raportare din partea instituțiilor publice.

¹³ <https://www.gov.uk/government/publications/departmental-spending-over-25000>

■ Concluzii și recomandări

În ultimii ani cadrul instituțional responsabil de agricultură a înregistrat progrese destul de semnificative. La acest capitol, trebuie de menționat înființarea AIPA, care a preluat marea majoritate a activității operaționale de la MAIA, precum și crearea ANSA. Aceste evoluții instituționale a optimizat cadrul de reglementare în sector și va permite ministerului să se concentreze asupra activității strategice, și anume asupra elaborării, implementării și evaluării de politici. Astfel, cadrul instituțional curent este mult mai optim pentru implementarea efectivă a politicilor agrare.

Un rezultat al reformelor instituționale este restructurarea cheltuielilor bugetare pentru agricultură. Aici, în primul rând, se evidențiază creșterea semnificativă în ultimii ani cheltuielilor capitale și diminuarea ponderii celor curente non-personal. Totodată, un risc major pe termen mediu, legat de amplificarea acestor cheltuieli, este ponderea majoră a surselor externe de finanțare. Riscul este legat nu doar de creșterea îndatorării, fiindcă ratele de dobândă oferite sunt încă destul de joase, dar este asociat mai mult de variabilitatea și impredictibilitatea acestora. În ultimii ani, deja având în mediu o rată de valorificare de 87%, cheltuielile capitale din aceste surse pot să varieze și mai mult, fiind în mare dependență de relațiile cu creditorii străini. În viitorul apropiat, pentru a diminua riscul respectiv, este necesar de amplificat și cheltuielile capitale din sursele interne.

Unele domenii importante nu au înregistrat o creștere de finanțare ca în general pe sectorul agricol. Aici se evidențiază alocările pentru irigare și protecția antigrindină, care sunt printre cei mai principali factori care au influențat în unii ani performanța întregului sector agricol. În cazul irigațiilor, cheltuielile capitale s-au mărit din contul alocărilor FPMM prin programul "Compact", reducându-se radical cheltuielile curente non-personal pentru acest tip de serviciu. Astfel, pentru a amplifica efectul investițiilor făcute și a extinde suprafața terenurilor irigate, este necesar de amplificat și cheltuielile curente la acest capitol. Ceea ce ține de finanțarea Serviciului Antigrindină, alocările pentru procurarea echipamentului și utilajului antigrindină au crescut destul de semnificativ, însă ele fiind încă insuficiente pentru combaterea la nivel național a proceselor meteorologice respective.

Transparența utilizării banilor publici în sectorul agricol este destul de joasă. Publicarea rapoartelor de activitate fără informații detaliate, sau în majoritatea cazurilor nepublicarea lor în general, nu permite de analizat pe ce mărfuri și servicii au fost cheltuiți banii. Un exemplu elocvent poate servi creșterea alocărilor pe linia MAIA pentru procurarea mărfurilor și serviciilor neatribuite altor aliniate cu 37% în patru ani, până la 25 mil. lei. Doar publicarea rapoartelor de activitate și executare a bugetului în formă detaliată, o să permită o analiză mai completă a cheltuielilor respective, precum și eventualul impact asupra sectorului agricol. Astfel, pentru a îmbunătăți cadrul de analiză și evaluare a politicilor din agricultură este imperativ ca instituțiile publice de resort să publice sistematic rapoarte detaliate ce țin de toate aspectele lor de activitate, inclusiv licitațiile, dezvoltarea organizațională și transparența decizională.

■ Bibliografie

- "How do We Improve Public Expenditure in Agriculture?", Joint Organizational Discussion Paper – Issue 3, The World Bank and the UK Department for International Development, 2011;
- "Evaluarea situației privind agricultura și dezvoltarea rurală în țările parteneriatului estic. Republica Moldova", FAO, 2012;
- "Practitioners' Toolkit for Agricultural Public Expenditure Analysis", The World Bank 2011;
- A. Lupușor, A. Fală, I. Morcoțilo, "MEGA XI: De la economie politică la politici economice", Expert-Grup, 2014;
- Rapoartele de activitate a Ministerului Agriculturii și Industriei Alimentare;
- S. Fan, M. Johnson, A. Saurkar, T. Makombe, "Investing in African Agriculture to Halve Poverty by 2015", IFPRI Discussion Paper 0051, 2008;
- S. Zorya, "Improving Agricultural Fiscal Policy in Ukraine", ECSSD Environmentally and Socially Sustainable Development Working Paper No. 44, The World Bank 2006.