Expert-Grup
Centru Analitic Independent

Analiza cadrului de transparență bugetară

Autori:

Dumitru Budianschi (coordonator)
Denis Cenușa
Tatiana Savva

Chișinău, octombrie 2013

Notă de limitare a responsabilității

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.

Conținut:

Introducere 4

1. Aspecte generale și metodologice privind efectuarea studiului 5

2. Transparența în procesul de formulare a bugetului 7

Proiecţia preliminară a bugetului 8

Descrierea procesului de elaborare și publicare CBTM 8

Transparența procesului bugetar la elaborare, etapa CBTM 11

Propunerea de buget a Guvernului 12

Descrierea procesului elaborare a propunerii de buget 12

Dimensiuni ale transparenței procesului bugetar la elaborarea propunerii de Buget a Executivului 14

Concluzii și recomandări 15

3. Transparența la etapa de aprobare a bugetului în Parlament 17

Aprobarea bugetului de către Parlament 17

Descrierea procesului de aprobare a bugetului 17

Dimensiuni ale transparenței la etapa aprobării 19

Concluzii și recomandări 23

4. Transparența la etapa de executare a bugetului 24

Raportarea anuală 25

Descrierea procesului 25

Concluzii și recomandări 25

Dimensiuni ale transparenței, raportare pe parcursul anului 26

Raportarea anuală 28

Situația curentă 28

Dimensiuni ale transparenței, raportul anual 29

Concluzii și recomandări 30

Rectificarea bugetului 30

Concluzii și recomandări 31

5. Auditul executării bugetului 32

Raportul de audit 32

Efectuarea (și aprobare de CC) a raportului 32

Dimensiuni ale transparenței procesului bugetar la elaborarea Raportului 34

Aprobarea raportului de audit în Parlament 34

Procesul de aprobare 34

Dimensiuni ale transparenței la adoptarea (si după adoptarea) raportului 35

Concluzii și recomandări 36

6. Concluzii și recomandări generale 38

Introducere

Transparența procesului bugetar este o componentă importantă a transparenței decizionale, care necesită o atenție separată bazată pe o abordare integratoare a ciclului bugetar. Importanța acesteia rezultă din importanța impacturilor produse de bugetul de stat și altor componente ale bugetului public național, ca un exercițiu unitar, integru în societate. Pe plan mondial se acordă o atenție tot mai mare asigurării transparenței bugetare, ca un mecanism indispensabil pentru responsabilizarea autorităților, sporirea eficacității și eficienței utilizării resurselor publice.

Prezenta lucrare are ca scop analiza cadrului și practicilor existente privind asigurarea transparenței bugetare având ca reper bunele practici. În rezultatul acestui studiu sunt formulate concluzii și recomandări punctuale referitor la îmbunătățirea transparenței pentru fiecare etapă bugetară.

Lucrarea conține 6 capitole: un capitol introductiv referitor la aspectele metodologice, 4 capitole în care este analizată fiecare etapă bugetară și se finalizează cu un capitol de concluzii și recomandări generale. Fiecare din cele 4 capitole referitoare la etapele procesului bugetar, conțin bunele practici, analiza cadrului legal și regulator, a actorilor implicați și a implicaților acestora asupra transparenței bugetare la etapa în cauză. La finalul acestor capitole sunt formulate concluziile și recomandările privind transparența la fiecare etapă. Capitolul introductiv conține descrierea principalelor noțiuni privind transparența bugetară și prezintă aspectele metodologice.

În capitolul ”Transparența în procesul de formulare a bugetului” a fost analizată transparența la etapa de formulare a propunerii de buget de către Guvern, până la transmiterea proiectului de lege în Parlament. Această etapă conține două sub-etape care se finalizează cu două documente: Propunerea Preliminară de Buget, în cazul Republicii Moldova am considerat CBTM și Propunerea de Buget a Guvernului.

Capitolul 3 conține analiza transparenței la etapa de adoptare a legii bugetului de către Parlament. La această etapă au loc cele mai importante consultări publice privind proiectul de buget, unde se încearcă rezolvarea tuturor problemelor rămase deschise până la etapa dată, după care Parlamentul adoptă proiectul de lege.

În capitolul 4 este prezentată evaluarea transparenței la etapa de executare a bugetului. Aceasta este o etapă în care transparența este asigurată prin dimensiunea de dezvăluire a informației și se poate împărți în două sub-etape: raportarea executării pe parcursul anului (lunar, trimestrial, la jumătate de an) și la cea anuală. Astfel, analiza este prezentată pe aceste două tipuri de rapoarte. Totodată, de asemenea la această etapă a fost prezentată și asigurarea transparenței bugetare în cazul necesității efectuării rectificărilor bugetare.

Transparența bugetară la etapa de evaluare/auditare a bugetului a fost analizată în capitolul 5. La această etapă principalele instituții responsabile de asigurarea transparenței sunt Curtea de Conturi și Parlamentul. Astfel, recomandările privind îmbunătățirea transparenței bugetare la această etapă sunt adresate în special acestor instituții.

Concluziile și recomandările generale au fost formulate într-un capitol aparte la sfârșitul lucrării. Aici au sunt incluse doar concluziile generale sau comune pentru mai multe etape, în timp ce recomandările punctuale se regăsesc la capitole respective.

1. Aspecte generale și metodologice privind efectuarea studiului

Transparența bugetară poate fi definită ca raportare bugetară clară, accesibilă, veridică, periodică, la timp și relevantă, precum și ca o deschidere pentru public a procesului de elaborare a politicilor bugetare guvernamentale[1]. După efectuarea în 2012 a evaluării nivelului de transparență bugetară în Republica Moldova, s-a constatat că chiar dacă nivelul general de transparență bugetară nu este departe de cel din regiune, totuși acesta nu este de natură ca să contribuie semnificativ la sporirea calității managementului financiar public. De asemenea, au fost constatate mari diferențe între nivelul de transparență la diferite etape ale procesului bugetar, precum și unele lacune pe dimensiunile de asigurare a transparenței.

Componentele unui proces eficient de informare la această etapă în mod normal trebuie să întrunească următoarele cerințe[2]:

Transparența bugetară poate fi analizată prin trei aspecte[3]: (i) informare, (ii) consultare, (iii) participare. **Informarea**[4] presupune îndeplinirea de către autoritățile publice a câtorva condiții și cerințe privind dezvăluirea informației:

a) Informațiile trebuie să fie relevante, comprehensive, cu anunțarea publicării acestora din timp și angajamente de publicare in timp util a acestora,
b) Acestea trebuie să fie accesibile, disponibile in format digital si redactabil/armonizarea legislatiei/ serviciu IT,
c) Disponibilitatea informatiei pentru public,
d) Strategie de comunicare cu publicul
e) Delimitarea responsabilitatilor,
f) Personal angajat suficient și calificat pentru a asigura procesul de informare

Consultarea cetățenilor în cadrul procesului bugetar presupune intervievarea lor referitor la modul în care sunt alocate resursele publice. În mod normal pentru a asigura un proces de consultare eficient, informația bugetară este pusă la dispoziția tuturor cetățenilor, iar consultarea lor are loc atât la nivel individual, cât și mai des, la nivelul grupurilor de interese reprezentative.

Bugetarea **participativă** este un proces de deliberare democratică și de luare a deciziilor, în care locuitorii orașului obișnuiți să decidă cum să aloce o parte a unui buget municipal sau public. Bugetarea participativă este de obicei caracterizată prin mai multe caracteristici de bază: identificarea priorităților de cheltuieli de către membrii comunității, alegerea de delegați pentru a reprezenta diferite comunități, de facilitare și asistență tehnică de angajați publici, la nive local și central pentru a dezbate și a vota pe prioritățile de cheltuieli, și punerea în aplicare a proiectelor comunității.

Accesul la informație este critic, dar insuficient pentru atingerea obiectivelor de pe urma transparenței bugetare. În acest sens sunt necesare activități de consultare și participare. Totodată, este necesar de menționat că la diferite etape/ sub-etape a procesului bugetar transparența bugetară se asigură nu neapărat prin toate aspectele acesteia.

[1] Fiscal Transparency, Accountability, and Risk, IMF, 2012, http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf.

[2] Evaluarea transparenței procesului bugetar în Republica Moldova, EXPERT-GRUP, 2012, http://expert-grup.org/ro/biblioteca

[3] Budget transparency. New frontiers in transparency. Alta Folscher, http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/budget_transparency_final1.pdf

[4] http://www.fokuskvinner.no/PageFiles/8350/Norway_actionplan%20doc%20(L)(910441).pdf

Scopul acestui studiu constă în evaluarea cadrului și a practicilor existente de asigurare a transparenței bugetare în Republica Moldova, având ca reper bunele practici din acest domeniu pentru formularea recomandărilor privind lichidarea lacunelor identificate. Pentru facilitarea analizei, procesul bugetar a fost prezentat pe etape: formularea propunerii de buget, aprobarea bugetului, executarea și auditul acestuia[5]. În calitate de repere de comparație au fost utilizate bunele practici formulate de instituțiile internaționale și experiența țărilor lider în asigurarea transparenței bugetare.

Fiecare etapă a procesului bugetar în Republica Moldova a fost descrisă prin prisma cadrului legislativ și regulator existent ce reglementează activitățile de asigurare a transparenței la etapa analizată, identificării principalilor actori și activităților întreprinse de aceștia și principalelor documente produse la fiecare etapă prin care se asigură transparența bugetară. Evaluarea implicațiilor privind asigurarea transparenței bugetare a fost efectuată prin aspectele de informare, consultare și participare.

[5] Guide to Transparency in Government Budget Reports:Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf.

2. Transparența în procesul de formulare a bugetului

Elaborarea bugetului reprezintă prima etapa a procesului bugetar și are ca scop elaborarea proiectului Bugetului de stat, care urmează a fi aprobat de Guvern. Acest capitol descrie cadrul legal și instituțional în care are loc procesul bugetar și alinierea practicilor actuale la prevederile internaționale de asigurare a transparenței bugetare la această etapă.

În conformitate cu legea sistemului și procesului bugetar[6] la această etapă în baza prognozelor macroeconomice, Ministerul Finanţelor determină totalurile estimărilor preliminare de venituri şi cheltuieli pentru bugetul de stat. Acestea din urmă se transmit autorităţilor publice care elaborează propunerile inițiale de buget și le reîntorc la Ministerul de Finanțe. Ministerul Finanțelor examinează propunerile de buget ale autorităţilor publice și le transmite autorităţilor publice înapoi pentru reexaminare. După reexaminare autoritățile publice le prezintă din nou Ministerului Finanţelor. Astfel elaborarea bugetului are loc în două iterații de interacțiune între Ministerul Finanțelor și autoritățile publice.

După cum se vede, de această etapă este responsabil Guvernul, iar Ministerul Finanțelor joacă un rol central. De asemenea în acest proces participa și Autoritățile Publice Locale. Această etapă a procesului bugetar are loc de obicei cu participarea limitată a actorilor din afara autorităților.

Cadrul legal

Cadrul legal în care are loc elaborarea procesul de formulare a bugetului este determinat de următoarele:

- Legea Nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar şi procesul bugetar;
- Legea nr.397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanţele publice locale, cu modificările şi completările ulterioare;
- Legea nr.419-XIII din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria publică, garanţiile de stat şi recreditarea de stat, cu modificările şi completările ulterioare;
- Hotărârea Guvernului nr.757 din 5 iulie 2004 „Cu privire la aprobarea Regulamentului-tip al direcţiei generale finanţe a unităţii administrativ-teritoriale";
- Hotărârea Guvernului nr.1265 din 14 noiembrie 2008 „Cu privire la reglementarea activităţii Ministerului Finanţelor";
- Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996;
- Hotărârea Parlamentului nr. 198 din 13 octombrie 2011.
- Hotărârea Guvernului nr.1265 din 14 noiembrie 2008 „Cu privire la reglementarea activităţii Ministerului Finanţelor".

Bunele practici de transparență bugetară pentru această etapă stabilite de OECD[7], IBP[8] și FMI[9], recomandă elaborarea și publicarea a două documente importante: Proiecţia preliminară a bugetului și popriu-zis a Propunerii de Buget a Executivului. La fel, este recomandat ca legile care reglementează procesul la această etapă să prevadă un calendar care ar stabili, momentul exact

[6] Legea privind sistemul și procesul bugetar, nr. 847 din 24.05.1996

7 Organisation for Economic Co-operation and Development Best Practices for Budget Transparency. http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf

7 Guide to Transparency in Government Budget Reports:Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

al informării cetățenilor, responsabilul, dar și documentele exacte care urmează a fi publicate la fiecare dintre acțiunile prevăzute în calendar.

Proiecţia preliminară a bugetului

Descrierea procesului de elaborare și publicare CBTM

Bunele practici

Proiecția preliminară a bugetului este documentul care prezintă prognoza macroeconomică pe termen mediu, la fel ca și cadrul de cheltuieli pentru realizarea politicilor promovate de către Guvern. Principalul scop al acestui document este de a crea un cadru de așteptări realiste pentru toți actorii implicați în procesul bugetar, la fel, oferă o fundamentare a deciziilor de politici care urmează a fi luate de către Executiv[10].

Este recomandat ca acest raport să fie publicat în a patra sau a cincea lună[11] din anul bugetar precedent, dar cu cel puțin o lună mai devreme de publicarea Propunerii de Buget a Executivului, și de obicei reprezintă punctul de pornire a procesului bugetar pentru anul următor. Nerespectarea termenelor de publicare, sau nepublicarea acestui document, duce în primul rând la periclitarea procesului de elaborare a propunerii de buget a Executivului, obligând autoritățile publice să își elaboreze cadrul de cheltuieli pentru următorul an bugetar în lipsa limitelor de cheltuieli, astfel riscând să-și asume angajamente pe care să nu și le poată respecta.

O cerință nu mai puțin importantă a bunelor practici este anunțarea cu cel puțin înainte[12] 30 de zile despre inițierea procesului de elaborare a documentului. Tot înainte cu 30 de zile se recomandă informarea publicului despre publicarea acestui raport.

Proiecția preliminară a bugetului este un document care este elaborat aproape în exclusivitate de către Executivului. Bunele Practici de transparență bugetară OECD la această etapă se axează nu atât de mult pe componentele de consultare și participare, cât pe informarea tuturor actorilor, dar și pe calitatea[13] informației puse la dispoziție la această etapă. Iată de ce unul din instrumentele utilizate la etapa de elaborare a bugetului/bugetelor este publicarea unui calendar de către Ministerul Finanțelor, care stabilește, momentul exact al informării cetățenilor, responsabilul, dar și documentele exacte care urmează a fi publicate la fiecare dintre acțiunile prevăzute în calendar. Totodată, elaborarea documentului de către Guvern nu exclude, ci din contra, presupune consultarea pe subiectele de impact major asupra unor grupuri sociale și a reprezentanților acestora. Astfel, Guvernul asigură sporirea calității documentului elaborat. Mai mult, se recomandă ca la această etapă să fie publicat un raport al Guvernului care ar descrie propunerile

[9] http://www.imf.org/external/np/fad/trans/

[10] http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

[11] OECD Best Practices for Budget Transparency. Disponibilă la: http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf

[12] Guide to Transparency in Government Budget Reports:Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

[13] Guide to Transparency in Government Budget Reports:Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

survenite în procesul de consultare , cu argumentarea motivelor care au dus la neacceptarea acestora.

În unele cazuri în calitate PPB est considerat Cadrul Bugetar pe Termen Mediu, sau poate fi un document aparte, elaborat în baza CBTM. Conform bunelor practici, acesta în mod obligatoriu trebuie să prezinte un set de informații despre prognoza macroeconomică pe termen mediu, obiectivele fiscale ale guvernului pe termen mediu, alocările sectoriale generale, estimările pentru categorii de surse de venituri fiscale și nefiscale, descrierea și costul noilor măsuri de politică.

Deși la această etapă, bunele practici se axează mai mult pe asigurarea unui proces de informare calitativ, relevant și în timp util, punând accent mai puțin pe componenta de consultare și participare, cele mai bune practici OECD văd implicarea publicului la elaborarea PPB, ca un instrument de responsabilizare bugetar-fiscală și popularizare al acesteia. Astfel, este recomandat ca în toate activitățile care duc la perfectarea PPB, să fie incluși atât reprezentanți ai societății civile, grupurilor de interes, media. La fel o practică nu mai puțin importantă este, publicarea de către autoritatea responsabilă de elaborarea acestui document, aici Ministerul Finanțelor, a tuturor propunerilor venite din partea publicului, cu argumentarea acceptării/neacceptării modificărilor propuse. Exemple de cele mai bune practici la acest capitol sunt Canada și Coreea de Sud.

Canada: Elaborarea proiecției de buget Permite[14] Legislativului și a publicului de a contribui pe subiecte bugetare la nivel sectorial în cadrul grupurilor de lucru organizate de către autoritățile vizate.

Coreea de Sud: Instituționalizarea procesului de informare, consultare și participare a publicului la nivel sectorial a avut loc prin adoptarea în 2001 a Anticoruption Act 2001[15].

Procesul de elaborare a CBTM

În calitate de Proiecție preliminară a bugetului în Republica Moldova poate fi considerat Cadrul Bugetar pe Termen Mediu.

În procesul de elaborare a CBTM se disting trei etape principale:

a) **lansarea procesului CBTM şi elaborarea prognozelor preliminare**(ianuarie-februarie).

La această etapă are loc evaluarea procesului CBTM din ciclul bugetar precedent şi aprobarea componenţei grupurilor de lucru în componența cărora sunt și reprezentanți ai societății civile, se elaborează versiunile preliminare ale prognozelor macrobugetare şi obiectivelor politicii fiscale şi vamale pe termen mediu, se stabilesc limitele preliminare de cheltuieli, se emit circularele privind particularităţile specifice de elaborare a CBTM următor. Produsele obţinute la această etapă sunt:

- raportul de evaluare a procesului CBTM precedent,
- componenţa actualizată a grupurilor de lucru sectoriale;
- prognoza macrobugetară preliminară;
- proiectul obiectivelor politicii fiscale şi vamale şi a politicii de administrare fiscală şi vamală, şi - limitele preliminare de cheltuieli pe sectoare.

b) **elaborarea şi aprobarea CBTM** (februarie-mai). Aceasta reprezintă etapa de bază în procesul CBTM, care implică elaborarea prognozelor şi analizelor detaliate privind cadrul de resurse şi cheltuieli, finalizarea consultărilor cu părţile interesate a politicii fiscale şi vamale, determinarea obiectivelor politicii bugetare şi

[14] http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_00023_01#section1
[15] http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/budget_transparency_final1.pdf

identificarea priorităţilor de cheltuieli, stabilirea limitelor actualizate de cheltuieli pe sectoare şi dezagregarea acestora pe componente ale BPN şi pe APC. Produsele obţinute la această etapă sunt:

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

d) analiza implicaţiilor evoluţiilor macroeconomice recente asupra cadrului general de resurse şi, în caz de necesitate, actualizarea estimărilor pe componentele BPN16 (iulie-septembrie). Această etapă are loc odată cu elaborarea proiectului bugetului pe anul viitor şi implică analiza evoluţiilor macroeconomice recente şi a implicaţiilor asupra prognozelor macrobugetare şi, în caz de necesitate, actualizarea estimărilor pe componentele BPN, precum şi ajustarea estimărilor pe termen mediu ca urmare a examinării propunerilor de buget şi consultării acestora cu APC. Produsele obţinute la această etapă sunt:

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

Actori implicaţi în procesul CBTM

Elaborarea CBTM reprezintă un proces complex, care implică contribuţia diferitor autorităţi/instituţii publice şi necesită un mecanism adecvat de coordonare şi luare a deciziilor.

- **Ministerul Finanţelor**

Responsabilităţile de bază ale Ministerului Finanţelor în procesul de elaborare a CBTM sunt:

- organizarea şi coordonarea generală a procesului de elaborare a CBTM, precum şi acordarea asistenţei metodologice în elaborarea CBTM;
- analiza problemelor legate de managementul bugetului, în special de administrarea veniturilor şi a datoriei publice, stabilirea relaţiilor interbugetare, eficienţa şi eficacitatea cheltuielilor bugetare şi alte aspecte ;
- identificarea şi formularea obiectivelor politicii bugetar-fiscale pe termen mediu;
- estimarea cadrului general de resurse a BPN şi elaborarea prognozelor macrobugetare pe termen mediu;
- actualizarea liniei de bază şi determinarea limitelor de cheltuieli pe sectoare;
- examinarea strategiilor sectoriale de cheltuieli şi analiza propunerilor APC de ajustare a limitelor de cheltuieli;
- coordonarea procesului de dezagregare a limitelor sectoriale de cheltuieli pe componentele BPN şi pe APC;
- elaborarea CBTM, consultarea şi prezentarea acestuia spre aprobare Guvernului;
- elaborarea şi prezentarea spre aprobare Guvernului a proiectului legii privind limitele macrobugetare pe termen mediu şi, în caz de necesitate, a proiectului legii privind modificarea şi completarea actelor legislative ce rezultă din politica bugetar-fiscală

În procesul de consultare a CBTM, Ministerul Finanţelor asigură conducerea Grupului coordonator CBTM şi a grupurilor intersectoriale de lucru pentru elaborarea CBTM, oferind suportul tehnic necesar pentru organizarea activităţii acestora. De asemenea, reprezentanţi ai Ministerului Finanţelor participă în cadrul grupurilor sectoriale de lucru.

- **Ministerul Economiei**

În procesul de elaborare a CBTM, Ministerul Economiei este responsabil pentru:

- elaborarea, în comun cu BNM şi MF, a prognozei macroeconomice pentru perioada CBTM;
- coordonarea obiectivelor politicilor de dezvoltare a sectoarelor economiei naţionale;

[16] http://mf.gov.md/middlecost/CCTM2015

- participarea în grupul de lucru responsabil de cadrul macroeconomic, politica fiscală şi cadrul de resurse, precum şi în alte grupuri de lucru, în special la domeniile economice.

- **Biroul Naţional de Statistică** - oferă rapoarte cu date statistice privind principalele variabile macroeconomice şi sociale;
- **Banca Naţională a Moldovei** - este responsabilă pentru elaborarea prognozei ratei inflaţiei şi a cursului de schimb al monedei naţionale
- **Autorităţile publice centrale de specialitate**

În procesul de elaborare a CBTM, APC de specialitate sunt responsabile pentru elaborarea şi prezentarea strategiilor sectoriale de cheltuieli şi a altor informaţii necesare cu privire la programele de cheltuieli sectoriale. În special, APC de specialitate sunt responsabile pentru următoarele:

- analiza implementării programelor existente de cheltuieli sectoriale şi identificarea măsurilor de eficientizare a acestora;
- stabilirea priorităţilor de politică sectorială în conformitate cu documentele de planificare strategică şi cu limitele de cheltuieli prognozate;
- distribuirea resurselor pe programe în cadrul sectorului şi
- dezagregarea limitei sectoriale de cheltuieli pe bugetele componente ale BPN şi pe APC, în cadrul sectorului de care este responsabil;

În procesul pregătirii strategiilor sectoriale de cheltuieli, APC de specialitate conlucrează cu alte autorităţi publice centrale şi locale, care gestionează resurse bugetare în cadrul sectorului respectiv. În scopul facilitării conlucrării şi consultării cu alte autorităţi sau instituţii relevante, APC de specialitate instituie şi coordonează activitatea grupurilor sectoriale de lucru.

Transparența procesului bugetar la elaborare, etapa CBTM

Procesul de informare

Componentele unui proces eficient de informare la această etapă în mod normal trebuie să întrunească următoarele cerințe[17]:

- Informațiile trebuie să fie relevante, comprehensive, cu anunțarea publicării acestora din timp și angajamente de publicare in timp util a acestora,
- Acestea trebuie să fie accesibile, disponibile in format digital si redactabil/armonizarea legislatiei/ serviciu IT,
- Disponibilitatea informației pentru public,
- Strategie de comunicare cu publicul
- Delimitarea responsabilităților,
- Personal angajat suficient și calificat pentru a asigura procesul de informare;

La această etapă, responsabil de informare este Ministerul Finanțelor, care anunță demararea procesului, și autoritățile publice sectoriale, care asigură informarea la nivel sectorial. Lipsa unei strategii de comunicare cu publicului relativ procesului bugetar, dar și a personalului face ca acest proces să fie unul cu deficiențe.

Site-ul Ministerului Finanțelor, cât și cel al APC de specialitate nu întrunesc condițiile care ar asigura un acces ușor la informație, limitând accesul, dar și disponibilitatea documentelor elaborate la acest capitol. Este imperativ ca autoritățile publice să considere că acest instrument de comunicare nu este doar furnizor de conținut, dar un mod de încuraja societatea de a deveni

[17] http://dx.doi.org/10.1787/budget-v6-art2-en

creatori de conținut. Acest lucru este practic imposibil în cazul în care structura informațională a site-urilor este una foarte greoaie.

Practica existentă nu prevede informarea în prealabil a publicului despre publicarea CBTM (PPB), acest lucru venind în contradicție cu Legea privind transparența în procesul bugetar[18]. La fel, nu sunt prevăzute sancțiuni pentru autoritățile care nu asigură informarea în timp util a participanților la proces.

O altă deficiență majoră care poate fi atribuită la dimensiunea de informare a transparenței este nerespectarea cadrului temporal de publicare a CBTM. Autoritatea responsabilă, adică Guvernul nu respectă bunele practici, dar nici cadrul legal existent. Astfel se încalcă art. 18 din legea privind sistemul și procesul bugetar , conform căruia „Guvernul, în fiecare an, aprobă în termene proxime prognoza cadrului bugetar pe termen mediu, care include obiectivele politicii bugetar-fiscale pe anul bugetar imediat următor şi pe încă cel puţin 2 ani ulteriori, precum şi cadrul de venituri şi cheltuieli bugetare pe anii respectivi, inclusiv limitele de cheltuieli pe autorităţi ale administraţiei publice centrale".

O problemă majoră la această etapă este calitatea strategiilor sectoriale și implicarea părților interesate de către autoritățile responsabile. Autoritățile publice centrale nu asigură procesul de informare și participare la etapa formulării strategiilor sectoriale, ceea ce se reflectă asupra calității documentului final.

Calitatea documentelor puse la dispoziție odată publicarea CBTM este una care în mare corespunde bunelor practici și prezintă detalii importante privind ipotezele macroeconomice, însă acesta nu cuprinde indicatori macroeconomici importanți pentru cetățeni, cum ar fi rata șomajului și rata de ocupare și care sunt implicații bugetare. La fel, nu este clară legătura dintre politicile Guvernului și cadrul de resurse propus de acest document, la fel ca și costurile acestora. Un exemplu în acest sens, este nereflectarea politicilor menite să asigure menținerea ordinii publice și securitate națională, pentru care anual sunt acordați mai mult de 1 miliard de lei. Un alt caz este nereflectarea politicilor implementate de către MTIC.

Procesul de consultare și participare

Executivul organizează consultări cu publicul, și grupuri de interese ale societății civile pentru a prezenta dovezi și propuneri privind prioritățile generale ale Bugetului pe termen mediu,la fel ca și politicile macroeconomice și problemele de alocare a resurselor inter-sectoriale. Acest lucru este realizat prin întâlniri în cadrul Grupului coordonator și Grupurilor de lucru. În același timp procesul este unul care necesită o îmbunătățire esențială, întâlnirile unele grupuri sectoriale de lucru având un caracter formal, sau mai rău fără implicarea tuturor membrilor grupului de lucru, fie limitând accesul reprezentanților societății civile prin neinformarea despre ședințele grupului de lucru șa. Astfel, deși conform cadrului legal procesul de consultare și participare corespunde celor mai bune practici, în realitate, aceste prevederi nu se respectă.

Propunerea de buget a Guvernului

Descrierea procesului elaborare a propunerii de buget

Bunele practici

[18] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849

Propunerea de buget a executivului (PBE) reprezintă principalul document bugetar. În linii mari PBE reprezintă instrumentul de exprimare a priorităților Executivului, determină povara fiscală pentru cetățeni, determină distribuirea resurselor pe diferite segmente ale populației, determină costuri / datorii care urmează să fie suportate de generațiile viitoare, oportunitate majoră pentru societatea civilă și legislatori pentru a influența politicul.[19]

Pentru a asigura informarea tuturor actorilor din domeniu, bunele practici OECD[20] și OBP[21] recomandă ca în structura documentului să fie incluse următoarele:

- Nota Ministrului Finanțelor de prezentare a proiectului și rezumatul bugetului.
- Proiectul de lege a bugetului de stat
- Prognoza macroeconomică
- Evaluarea durabilității politicile actuale
- Prognoza și explicarea veniturilor
- Estimările și de clasificarea cheltuielilor
- Finanțarea deficitului
- Structura datoriei
- Alte activități (: cum ar fi de securitate socială)
- Privire de ansamblu a poziției financiare a statului

Bunele practici recomanda publicarea acestui raport cu cel puțin trei luni[22] înaintea sfârșitului anului bugetar, pentru a asigura un proces de consultare și participare de calitate în Parlament.

Responsabilitatea asigurării transparenței la această etapă îi revine Ministerului Finanțelor, care trebuie să asigure publicarea documentului în timp util și diseminarea acestuia. Tot aici, este recomandat , ca în cazul în care la etapa anterioară nu au fost publicare rapoartele despre propunerile venite din partea societății civile , motivul acceptării/neacceptării acestora, să fie publicat la odată cu publicarea PBE.

Principalele etape în elaborarea Propunerii de Buget a Executivului

Procesul de elaborare a proiectelor de bugete cuprinde următoarele etape[23]:

Propunerea de Buget a Executivului este elaborată de Ministerul Finanțelor, în paralel cu proiectele de buget BASS și FOAM, și ele cuprind estimări pentru anul bugetar viitor, care se supun aprobării de către Parlament / consiliile locale ale UAT, la fel ca și estimările pentru următorii doi ani, care poartă un caracter indicativ.

- emiterea circularelor privind elaborarea bugetelor anuale (BASS, FOAM, BS;
- elaborarea şi prezentarea propunerilor/proiectelor de buget la Ministerul Finanţelor;
- examinarea propunerilor/proiectelor de buget şi organizarea consultărilor asupra acestora;
- prezentarea proiectelor legilor/deciziilor bugetare anuale spre aprobare Guvernului/autorităţilor deliberative şi reprezentative ale UAT;
- examinarea şi aprobarea proiectelor legilor bugetare anuale de către Guvern;
- examinarea şi aprobarea legilor/deciziilor bugetare anuale de către Parlament / consiliile locale ale UAT.

[19] http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf
[20] http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf
[21] http://internationalbudget.org/budget-analysis/opportunities-methods/budget-formulation/
[22] http://internationalbudget.org/budget-analysis/opportunities-methods/budget-formulation/
[23] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849

Cu excepția ultimei etape, care are loc în Parlament, procesul de elaborare a Propunerii de Buget are loc în Guvern.

Dimensiuni ale transparenței procesului bugetar la elaborarea propunerii de Buget a Executivului

Procesul de informare

La această etapă de regulă nu se respectă termenul în care are loc informarea (15 zile). *Calitatea* documentelor puse la dispoziția publicului corespunde în mare parte cerințelor de bune practici de transparență bugetară. Totodată, sunt valabile următoarele observații:

- *nu se* elaborează Nota Ministrului Finanțelor[24] de prezentare a proiectului, limitându-se la nota informativă. Bunele practici descriu această notă a ministrului drept un precursor al traducerii bugetului într-un limbaj mai puțin tehnic, dar relevant, în baza căruia societatea civilă, mass media, factorii de decizie ar putea crea o imagine despre prevederile Propunerii de Buget a Executivului.
- estimările multianuale nu reflectă cheltuielile pe unități administrative;[25]
- clasificarea bugetară utilizată nu este compatibilă cu cea internațională;[26].
- nivelul cheltuielilor pe programe cuprinde doar circa 70% din cheltuieli.;[27]
- nu reflectă modul în care modificările politicii bugetar fiscale ar modifica povara fiscală pe categorii de beneficiari, în special, păturile social vulnerabile;[28]
- nu oferă o imagine a datoriilor care ar urma să fie suportate de generațiile viitoare[29].

În timp ce documentele de buget au relativ o bună dezvăluire a informației în partea ce ține de indicatorii financiari, lucrurile stau mai rău în dezvăluirea indicatorilor nefinanciari. Din acest punct de vedere, este necesară sporirea în continuare a cotei din cheltuieli acoperite de programe și îmbunătățirii calității acestora. De asemenea este necesar o mai bună corelare a priorităților și strategiilor pe țară cu alocările bugetare. Ca exemplu ar putea servi, lipsa unei legături explicite între programele bugetare li a priorităților și obiectivelor la nivel de țară.

Procesul de consultare și participare

Cadrul legal nu oferă prevederi exprese a modului în care ar trebui să aibă loc procesul de consultare, a propunerilor aduse, la fel ca și explicarea neluării în considerație a propunerilor venite în rezultatul procesului de consultare. În același timp nu este clar când intervine Comisia națională pentru consultări și negocieri colective[30], care este un organ consultativ și de mediere. Cadrul legal de funcționare al acestei comisii de fapt oferă oportunitatea membrilor acesteia sa intervină la orice etapă a procesului bugetar, dar se intervine doar la etapa de prezentare a propunerii de buget a Guvernului. De asemenea este bine de menționat că există tendința, riscuri privind înlocuirea unui veritabil proces de participare cu consultări cu Comisia menționată.

[24] http://internationalbudget.org/budget-analysis/opportunities-methods/budget-formulation/

[25] http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/565-evaluarea-transparen%C8%9Bei-procesului-bugetar-%C3%AEn-republica-moldova&category=7

[26] Idem

[27] Idem

[28] Idem

[29] Idem

[30] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=317186

Concluzii și recomandări

Cadrul legal și normativ existent la etapa elaborare a bugetului (PPB, CBTM) nu oferă suficientă claritate pentru a asigura transparența. Cea mai mare problemă la această etapă este practic lipsa unor mecanisme care ar descrie modul în care are loc procesul de consultare și participare. Mai mult, nici viitoare lege, Legea privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală[31] nu este mai clară la acest capitol.

Totodată, în părțile unde cadrul legal este tranșant privind asigurarea transparenței, deseori nu se respectă. Astfel, nu se respectă termenii de publicare a documentului, dar nici anunțarea în prealabil despre publicarea principalelor documente bugetare.

Lipsa unei strategii de comunicare ale autorităților, face ca procesul de informare să fie unul formal,care necesită îmbunătățiri. Utilizarea mecanismelor existente, în simplificarea site-urilor ministerelor ar duce la o mai bună interacțiune cu publicul.

Deși în legea nouă[32] privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar – fiscală este desemnat Ministerul Finanțelor ca coordonator general al procesului bugetar, este necesar să fie inclusă o prevedere conform căreia MF ar fi responsabil de elaborarea unei politică privind asigurarea transparenței procesului bugetar la toate etapele sale.

Asigurarea transparenței bugetare la etapa de elaborare a bugetului nu trebuie considerată un mecanism de a impune ca Guvernul să ia o decizie sau alta. Însă aceasta prevede obligatoriu ca Guvernul să vină cu explicații de ce propunerea nu a fost luată în considerație, și să ia decizia pe care o consideră mai reușită. Astfel este recomandat introducerea unor prevederi în proiectul Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, care ar asigura consultarea și participarea actorilor, dar și elaborarea unui document care ar descrie de ce propunerile nu au fost luate în considerare.

Lipsa elementele de conținut a documentelor elaborate la această etapă (CBTM), duc la limitarea accesului la informație și in final afectează asigurarea unui nivel înalt al transparenței. Pentru îmbunătățirea conținutului acestor documente, este recomandat ca să se elaboreze și prezinte:

- Nota Ministrului de Finanțe elaborată într-un limbaj accesibil care descrie în mod relevant documentul CBTM, pentru media, societatea civilă și Parlament;
- legătura dintre obiectivele pe țară ale guvernului și alocările bugetare;
- estimările multianuale pentru unitățile administrative individual;
- imaginea datoriilor care urmează să fie suportate de generațiile următoare.

Este necesar să fie clar stipulat rolul Comisiei pentru colaborare și negociere în procesul bugetar, și locul în care are loc intervenția acesteia pentru a evita ca consultările în cadrul acesteia să înlocuiască consultările în procesul bugetar.

[31] https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.parlament.md%2FLegislationDocument.aspx%3FId%3D07c7c928-b417-469a-982d-b264807740e0&ei=bOV5UsmsLvSy7AbF64GgCw&usg=AFQjCNHo4DIhiDfJ5ipCyY-Px5uQvBuPkA&sig2=nk1PLIClqVHfy8wQv3mlRg

[32] https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.parlament.md%2FLegislationDocument.aspx%3FId%3D07c7c928-b417-469a-982d-b264807740e0&ei=bOV5UsmsLvSy7AbF64GgCw&usg=AFQjCNHo4DIhiDfJ5ipCyY-Px5uQvBuPkA&sig2=nk1PLIClqVHfy8wQv3mlRg

Pentru a îmbunătăți transparența la etapa Propunerii de Buget a Executivului este necesar ca documentul:

- Să prezinte scenarii macroeconomice, și a modului în care bugetul ar putea fi afectat în condițiile realizării acestora.
- Să prezinte relațiile dintre obiectivele pe țară, alocări programe bugetare și obiective acestora. Deși sunt prezentate legăturile între obiectivele pe programe bugetare și rezultatele scontate, nu există o relație clară între obiectivele pe țară și alocările bugetare.
- Să îmbunătățească prezentarea politicilor noi și impactul acestora asupra veniturilor și cheltuielilor în termeni financiari, nefinanciari și cu descriere narativă. În prezent, ele sunt prezentate în Nota informativă și în programele bugetare, însă obiectivele la fel ca și indicatorii de rezultat se schimbă în fiecare an, făcând imposibilă monitorizarea impactului politicilor promovate de Guvern.
- Să prezinte o analiză cantitativă și calitativă a riscurilor bugetare (în prezent se limitează doar la enumerarea unor riscuri);
- Să prezinte o mai bună informare privind starea întreprinderilor în care statul are acțiuni sau este fondator/ co-fondator;
- Să conțină mențiuni exprese și comprehensive privind: obligațiile viitoare și contingente, transferurile către întreprinderi publice, activitățile cvasifiscale, cheltuielile fiscale și o sinteză privind toate sursele dedicate[33];
- Ținând cont de importanța asistenței externe pentru Republica Moldova, se recomandă ca în propunerea de buget acest subiect să fie descris cu menționarea finanțatorilor, formelor de finanțare, proiectelor care urmează a fi realizate cu susținerea financiară externă și a rezultatelor care se preconizează a fi atinse la sfârșitul anului bugetar.

Practica actuală nu prevede elaborarea unui document simplificat și relevant pentru cetățeni, mass media, partidele politice. Astfel este recomandat elaborarea Bugetului pentru cetățeni, pentru ambele documente elaborate la această etapă, sau cel puțin pentru Propunerea de Buget a Executivului.

[33] http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/565-evaluarea-transparen%C8%9Bei-procesului-bugetar-%C3%AEn-republica-moldova&category=7

3. Transparența la etapa de aprobare a bugetului în Parlament

Aprobarea bugetului de către Parlament

După aprobarea de către Guvern a proiectului legii anuale privind Bugetul de Stat, acesta se transmite în Parlament pentru adoptare. Parlamentul este instituția în care prin adoptarea legii bugetare anuale legiferează executarea bugetului de către Guvern. De asemenea, la această etapă sunt soluționate contradicțiile ce au rămas nerezolvate pe durata elaborării proiectului de buget în Guvern.

Descrierea procesului de aprobare a bugetului

Bunele practici

Conform bunelor practici, legea bugetului anual[34] (Enacted Budget) este cu atât mai semnificativă cu cât diferă de proiectul propus de către Guvern. Astfel, legea aprobată permite compararea a ceea ce a fost propus de către Executiv și ceea ce a fost acceptat în ultimă instanță de către Legislativ.[35]

Pentru a asigura transparența procesului bugetar la această etapă, conform bunelor practici se recomandă ca Guvernul să publice un raport pe marginea legii privind bugetul anual. *Raportul privind legea bugetului anual*[36] trebuie să includă suficientă informație, în mod particular accentul fiind pus pe categoriile defavorizate ale populației.

Codul Bunelor Practici privind Transparența Fiscală[37] elaborat de FMI recomandă ca legea bugetului anual să ofere publicului larg informație comprehensivă referitor la situația din anul trecut, curent și cel viitor în ceea ce ține de activitatea fiscală și riscurile fiscale majore.

În conformitatea cu bunele practici, legea bugetului anual trebuie să cuprindă: (1) lista celor mai semnificative venituri și cheltuieli, precum și datele fiscale privind veniturile, cheltuielile și alocațiile potrivit categoriilor funcțională, administrativă și a sectorului economiei; (2) țintele de performanță pentru programele de cheltuieli; (3) o prezentare ce explică punctele de conciliere dintre propunere de buget a Guvernului și legea bugetului anual aprobată în final de către Parlament; (4) date privind balanța generală a Guvernului și datoria brută, ce pot fi suplimentate cu indicatori fiscali adiționali (balanța primară, balanța sectorului public și datoria netă); (5) în funcție de perioada când propunerea proiectului legii bugetare a fost prezentată și data când legea a fost aprobată pot fi incluse de asemenea previziunile economice și fiscale actualizate pentru anul curent și anul bugetar propriu-zis; (6) o scurtă descriere privind impactul legii bugetare anuale asupra activelor și pasivelor financiare ale Guvernului, activelor non-financiare, obligațiilor de pensie ale angajaților și asupra datoriilor contingente.

[34] Legea privind bugetul anual poate figurează în Bunele Practici drept "Enacted Budget".

[35] Guide to Transparency in Government Budget Reports:Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

[36] Idem.

[37] Codul Bunelor Practici privind Transparența Fiscală, 2007, IMF. Disponibil la: http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm

Bunele practici recomandă ca legea privind bugetul anual să fie publicată îndată după aprobare, dar nu mai târziu de trei luni din ziua aprobării.[38]

De asemenea, potrivit International Budget Partnership[39], aprobarea este una din puținele etape ale procesului bugetar, la care societatea civilă are posibilitatea să vină cu contribuțiile sale. Așadar, interesul față de buget este la cel mai înalt nivel atunci când este prezentat Parlamentului de către Guvern. În contextul unei atenții maxime asupra bugetului, societatea civilă poate folosi acoperirea mediatică pentru a-și promova poziția vizavi de proiectul legii bugetare.

În țările cu regimuri parlamentare puternice, reprezentanții societății civile sunt invitați să asiste la audierile pe marginea legii bugetare și să vină cu comentarii pe marginea legii. Astfel, comentariile și pozițiile societății civile pot influența asupra dezbaterilor și sublinia aspectele din buget care pot avea un impact asupra categoriilor sociale vulnerabile.

Actorii implicați

La etapa de aprobare a legii anuale de buget principalul actor este Parlamentul cu comisiile parlamentare. Rolul central la această etapă revenindu-i comisiei parlamentare economie, buget și finanțe. Pe toată perioada de consultare și în perioada de aprobare a legii în Parlament, Ministerul Finanțelor asigură furnizarea explicațiilor pe marginea acestui proiect.

Aprobarea legii

Aprobarea legii bugetului anual reprezintă o competență a Parlamentului Republicii Moldova[40], care prin votul aleșilor poporului decide asupra cadrului bugetar final.

Potrivit Legii privind procesul bugetar și sistemul bugetar[41] [42], Guvernul trebuie să prezinte proiectului legii bugetare anuale până 1 octombrie a fiecărui an. Ulterior, proiectul legii bugetare este examinat de către Comisiile permanente ale Parlamentului. Avizele comisiilor permanente sunt transmise Comisiei pentru buget şi finanţe, care în baza acestora și a propriei examinări, elaborează raportul şi lista de recomandări asupra proiectului legii bugetare. Acestea sunt prezentate Parlamentului. De regulă, Parlamentul examinează proiectul legii bugetare anuale în trei lecturi.

În prima lectură, sunt examinate: direcţiile principale ale politicii bugetar-fiscale; concepţiile de bază ale proiectului. Dacă proiectul legii este aprobat, atunci este remis Comisiei pentru buget şi finanţe pentru fi pregătit pentru următoarea lectură. În caz contrar, este stabilit un termen pentru îmbunătăţirea şi prezentarea repetată a proiectului legii bugetare anuale în prima lectură.

[38] Guide to Transparency in Government Budget Reports:Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

[39] Steps in the budget cycle. Disponibilă la: http://internationalbudget.org/getting-started/why-are-budgets-important/steps-budget-cycle/

[40] Potrivit Art. 66, litera (h) Parlamentul aprobă bugetul statului şi exercită controlul asupra lui, Constituția Republicii Moldova. Disponibilă la: http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731

[41] Legea privind procesul bugetar și sistemul bugetar. Disponibilă la: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=328230

În a doua lectură: veniturile estimate sub formă de calcule şi structura lor; cheltuielile estimate, structura şi destinaţia lor; deficitul sau excedentul bugetului de stat. În cazul respingerii, procesul repetă scenariul descris în cazul primei lecturi.

În a treia lectură: examinează alocaţiile detaliate pentru autorităţile publice; stabileşte alocaţiile care vor fi finanţate în mod prioritar; examinează alte detalieri din legea bugetară anuală. Până pe data de 5 decembrie a fiecărui an, Parlamentul este obligat să adopte legea bugetară anuală.

Înainte de aprobarea proiectului legii bugetare, în cadrul Parlamentului are loc o dezbatere oficială pre-bugetară a politicii fiscal-bugetare. Potrivit constatărilor identificate în Chestionarul Bugetului Deschis, există mecanisme prin care se asigură ca modificările propuse în urma acestor dezbateri să fie reflectate în propunerea de buget.[43] Cu toate acestea, nici legea cu privire la procesul bugetar, dar nici Regulamentul de activitate a Parlamentului[44], nu cuprind prevederi exprese referitor la mecanismele aplicate în acest sens. În altă ordine de idei, înainte de aprobarea bugetului Legislativul aprobă în mod primordial politica bugetar fiscală, ceea ce permite efectuarea modificărilor în Codul fiscal și vamal.

Potrivit legii, Parlamentul reprezintă autoritatea cu drepturi inerente în domeniul modificării propunerii de buget transmise de către executiv. În acest sens, cadrul legal nu stipulează restricții ce ar putea fi aplicate pentru a limita capacitatea Parlamentului de modificare a propunerii de buget. În realitate, sunt practic excluse cazurile când legislativul remite bugetul înapoi în Guvern. Parțial, acest lucru se datorează conlucrării pe dimensiunea politică dintre puterile legislativă și executivă. Ca urmare, dispute dintre acestea, inclusiv pe marginea legii bugetului anual, se pot produce mai degrabă ca excepție, decât ca o regulă aplicată frecvent.

Printre actorii principali vizați în procesul de aprobare se numără comisiile permanente ale Parlamentului. Acestea examinează proiectul legii bugetare anuale, după care prezintă avizele la proiectul legii bugetare anuale Comisiei pentru buget şi finanţe. În conformitate cu prevederile legii privind transparența decizională, persoanele interesate pot participa la şedinţele publice, însă numărul lor depinde de locurile disponibile în sala de şedinţe, precum și de indicațiile celui care prezidează şedinţele. Cu toate acestea, nu sunt organizate şedinţe publice cu privire la bugetele particulare ale unităţilor administrative ale autorităţilor publice centrale (spre exemplu, ministere, departamente şi agenţii), la care să fie audiate și identificate opiniile publicului (cetățenilor). Chiar dacă comisiile și organizează ședințe publice, randamentul acestora nu poate fi evaluat deoarece nu sunt publicate rapoarte cu privire la rezultatele acestora.

Comisia pentru buget și finanțe este responsabilă de elaborarea raportului şi a listei de recomandări asupra proiectului legii bugetare anuale, care ulterior sunt prezentate Parlamentului. La această etapă transparența procesului bugetar este îngustată și exclude implicarea altor factori decât Comisia pentru buget și finanțe. În cele din urmă, Legislativul urmează să adopte proiectul legii bugetare anuale de regulă în trei lecturi, nu mai târziu de data de 5 decembrie.

Dimensiuni ale transparenței la etapa aprobării

Dacă ne referim la elementele transparenței bugetare, atunci la momentul aprobării, atenția este concentrată pe consultările publice și informare. Aceste aspecte permit promovarea indirectă a

[43] Expert-Grup, "Chestionarul Bugetului Deschis", iulie, 2012.

[44] Legea privind adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996, re-publicat în Monitorul Oficial în 2007. Disponibilă la: http://parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/Default.aspx

intereselor publicului, în cazul în care acestea sunt cu adevărat aplicabile conform unui cadrul legal concret și obligatoriu.

Procesul de consultare

Consultările publice la etapa de aprobare poartă un caracter mai degrabă formal. Ședințele comisiilor parlamentare au loc în sediul în care activează Parlamentul. Astfel, persoanele care își exprimă intenția da a asista la ședințele publice ale comisiilor parlamentare trebuie să fie în posesia unei invitații. Atragerea reprezentanților societății civile la consultările publice nu este urmată de publicarea unor rapoarte, cu rezultatele acestor ședințe și reacția autorităților. În vederea facilitării consultărilor publice, comisiile permanente întocmesc o listă a reprezentanților societății civile, completată cu periodicitate.[45] De fapt, prevederea respectivă limitează consultarea publică la un număr strict de organizații non-guvernamentale, ceea ce practic exclude posibilitatea consultării unui public mai larg. Adițional, prevederea dată stipulează că lista, creată de comisii, poate fi completată la inițiativa părților interesate. În mod indirect, aceasta contrazice principiile înglobate în legea privind transparența procesului decizional, care vizează o poziție mai activă din partea autorităților. Or, indiferent de nivelul de interes din partea cetățenilor, autoritățile sunt actorii care trebuie să asigure transparența, inclusiv pe dimensiunea procesului bugetar.

O tentativă în vederea clarificării rolurilor ce țin de procesul de consultare publică poate fi calificat Art. 491 introdus în Regulamentul Parlamentului prin Legea nr.72 din 04.05.2010. Astfel, orice comisie permanentă poate fi sesizată în vederea inițierii unor proceduri de consultare cu privire la propunerile legislative. În mod teoretic, legea privind bugetul anual se încadrează în aceste limite. Aceasta ar însemna că și Comisia pentru buget și finanțe, de rând cu alte comisii, poate fi chemată să desfășoare consultări publice. În atribuțiile comisiei intră să aleagă procedura consultărilor publice ce ar corespunde modalităților[46] enumerate în legea privind transparența procesului decizional. Dacă sunt inițiate audieri publice, atunci comisia decide asupra regulilor de organizare și de desfășurare a acestora. Totodată, în Regulamentul Parlamentului este omisă informația privind condițiile ce urmează a fi îndeplinite de comisie în procesul de organizare a consultărilor. În acest caz, ar trebui amendate regulamentele existente, fie adoptate altele adiționale, care ar descrie cu precizie regulile de organizare a consultărilor publice și altă informație relevantă. În fond, deficiențele ilustrate mai sus favorizează autoritățile, lăsând loc pentru interpretare.

Constatăm absența unui set de reguli cu privire la conduita autorităților în cazul consultărilor publice, ce ar putea fi folosită de către cetățeni pentru a semnala asupra unui eventual abuz din partea autorităților. Cu toate acestea, Regulamentul Parlamentului obligă comisia sesizată să plaseze pe pagina oficială a legislativului informația referitoare la rezultatul consultărilor publice, ce ar încadra și recomandările obținute ca urmare.[47] Chiar dacă coincide cu principiul transparenței în procesul decizional, acest lucru nu este suficient pentru a asigura că recomandările recepționate

[45] Art. 27, Legea nr. 797 din 02.04.96 privind adoptarea Regulamentului Parlamentului. Disponibilă la: http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/Default.aspx

[46] "Consultarea cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalităţi: dezbateri publice, audieri publice, sondaj de opinie, referendum, solicitarea opiniilor experţilor în domeniu, crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanţilor societăţii civile". Art. 11, Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparenţa în procesul decizional. Disponibilă la: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849

[47] Comisia permanentă sesizată în fond dispune plasarea, conform legii, pe web-site-ul Parlamentului a sintezei recomandărilor recepţionate în cadrul consultării publice, în scopul asigurării transparenţei în procesul decizional. Art. 11, Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparenţa în procesul decizional. Disponibilă la: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849

de la public sunt luate în considerație de către comisii. În realitate, modul de respectare a acestei prevederi nu poate fi verificat, deoarece pe pagina legislativului este absentă orice informație cu privire la subiectele discutate în cadrul ședințelor comisiilor. Acest lucru evidențiază existența anumitor probleme de ordin sistemic, ce împiedică asigurarea transparenței activității comisiilor, inclusiv în cazul unor consultări publice ce ar fi desfășurate pe marginea procesului bugetar.

Potrivit bunelor practici preluate din alte țări, comisia parlamentară responsabilă pentru buget este obligată prin prevederi constituționale să implice publicul la consultarea publică a bugetului. O practică similară a fost introdusă în Kenya începând cu 2011, unde sunt desfășurate consultări publice, la care sunt invitați cetățenii, de rând cu diverși reprezentanți ai guvernului. Iar pentru a asigura un nivel înalt de participare, comisia publică anunțuri în cele mai populare ziare și transmite anunțul prin intermediul stațiilor de radio.[48]

Procesul de informare

Informarea pe parcursul etapei de aprobare este prevăzută într-o prevedere vagă în Legea privind procesul bugetar și sistemul bugetar. Astfel, principiul transparenței invocat în lege prevede indirect procesul de informare. Astfel, cu referire la dimensiunea informării găsim specificarea faptului că transparența procesului bugetar este asigurată prin difuzarea de către mass-media a informației cu privire la conținutul bugetului. Pe parcursul procesului bugetar, accesul la informație privind conținutul bugetului poate fi însă redus. Astfel, legea permite ca anumite informații și documente să nu fie prezentate publicului.[49] De fapt, orice informație legată de bugetul public, format din banii contribuabililor, trebuie să fie comunicată cetățenilor fără restricție. Pe de altă parte, potrivit legii privind transparența procesului decizional[50] procesul de informare trebuie să comporte un caracter incluziv și este preconizat pentru variate scopuri ale procesului decizional. Cu toate acestea, legea dată nu face referință directă la procesul bugetar. În orice caz, considerată drept unul din elementele cheie al procesului de luare a deciziilor, informarea trebuie să servească pentru un set de scopuri foarte clare. Pentru început, autoritățile publice trebuie să asigure o informare multilaterală. Pentru a asigura un nivel suficient de transparență, legea deja menționează că cetățenii și actorii societății civile trebuie să fie informați cu privire la inițierea elaborării deciziilor. Astfel, în momentul demarării procesului de aprobare a legii bugetului anual, informarea publicului este imperativă. Totodată, reieșind din transparența procesului decizional deducem că autoritățile trebuie să ofere informație și vizavi de organizarea procesului decizional. În cazul procesului bugetar, asta s-ar referi la procedura de aprobare. Adițional, informarea este prevăzută pentru a reflecta deciziile aprobate în final.

O situație diferită poate fi observată în cazul legii privind procesul bugetar, unde lipsește specificarea unui rol activ din partea Legislativului în procesul de informare. Astfel, legea permite Parlamentului să se rețină de la un comportament pro-activ în vederea informării populației asupra mersului aprobării legii. Mai mult decât atât, legislativul nu utilează pagina sa oficială la maximă eficiență. Aceasta constituite unul din puținele instrumente de informare pe care le are la dispoziție, pentru a informa cu privire la actele legislative ce țin de bugetul național. Astfel,

[48] Cazul Kenyei este elocvent în privința desfășurării consultărilor publice, ca urmare a constrângerile constituționale care obligă autoritățile să întreprindă acțiuni pro-active în acest sens. Disponibil la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf

[49] Art. 13[6] privind Principiul transparenței, Legea Nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Disponibilă la: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=328230

[50] Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. Disponibilă la: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849

informația oferită este incompletă și insuficient de bine promovată. Spre exemplu, nu pot fi găsite legile privind bugetele anuale sau orice altă informație accesibilă publicului (note informative etc.), în secțiunile permanente ale paginii web. Astfel, la secțiunile privind "bugetul de stat" pot fi găsite doar legile adoptate pe parcursul ultimilor câțiva ani (începând cu 2011).[51] De asemenea, în secțiunea privind bugetul asigurărilor sociale, care constituie parte integră a bugetului național, nu poate fi găsită nici o informație.[52] Cu toate acestea, îndată după adoptare, legea privind bugetul anual este publicată în Monitorul Oficial și este disponibilă și pe pagina Registrului de stat al actelor juridice al Republicii Moldova (www.lex.justice.md).

În cazul Canadei, autoritățile sunt obligate să furnizeze, în baza solicitării părților interesate, documentele legate de procesul bugetar, fără a fi specificată o etapă particulară a procesului bugetar. În acest sens, este menționat faptul că informația trebuie oferită într-o modalitate rezonabilă, inclusiv prin mijloace electronice.[53] De asemenea, pentru toate actele din cadrul procesului bugetar, se prevăd ca să fie depuse eforturi pentru ca informația, și respectiv informarea, să aibă loc prin folosirea unui limbaj precis, clar și accesibil.

Conform bunelor practici, procesul de informare se bazează pe o relație bună cu instituțiile media. Sprijinul pentru legea bugetară este văzut ca element integru al spațiului public, care poate fi modelat și intensificat cu ajutorul mass-media și a informării pe care aceasta o desfășoară. Din acest punct de vedere, se recomandă ca la etapa aprobării, societatea civilă să aplice anumite strategii media bine gândite. Astfel, cu ajutorul presei poate fi sensibilizată opinia publică cu privire la legea bugetară. Tot prin intermediul instrumentelor mediatice poate fi influențată opinia populației referitor la prioritățile de finanțare a anumitor politici publice. De asemenea, societatea civilă este văzută ca și formator de abilități în domeniul bugetar pentru reprezentanții media.[54]

Participarea publică

În prezent, lipsește un mecanism clar, prevăzut de lege, prin care să fie garantată organizarea și desfășurarea participării cetățenilor[55] la procesul bugetar, inclusiv cu referință la aprobarea legii. În fond, cadrul legal exclude posibilitatea antrenării cetățenilor, deoarece nu obligă Legislativul să implice publicul larg și actorii societății civile să contribuie la aprobarea bugetului, prin colectarea de opinii și recomandări. Cadrul legal existent nu prevede un concept cu privire la participarea

[51] Pagina oficială a Parlamentului RM. Secțiunea "Bugetul de stat". Disponibilă la: http://www.parlament.md/Finantesilogistica/Bugetuldestat/tabid/162/Default.aspx

[52] Pagina oficială a Parlamentului RM. Conținutul secțiunii bugetul asigurărilor sociale de stat consultată la data de 28.09.2013. Disponibilă la: http://parlament.md/Finantesilogistica/Bugetulasigurarilorsocialedestat/tabid/163/Default.aspx

[53] Actul privind transparența și răspunderea bugetară, Canada. Disponibil la: http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_00023_01#section17

[54] Working with media. Disponibilă la: http://internationalbudget.org/budget-advocacy/strategies-tools-tactics-opportunities/working-with-media/

[55] Participarea publicului este o "practică bună" promovată pe plan internațional și se bazează pe o serie de principii elaborate de International Buget Organisation: (a) participarea trebuie să aibă loc pe tot parcursul procesului bugetar; (b) participarea trebuie să fie realizată în relație cu toate componentele guvernării, astfel, angajarea publicului trebuie să completeze acțiunile instituțiilor de stat implicare în procesul bugetar; (c) participarea trebuie să fie reglementată de un cadru legal solid – astfel, guvernanții trebuie obligați prin lege să asigure antrenarea cetățenilor, fără a discrimina careva categorii de cetățeni; (d) propunerile pentru participarea publică trebuie anunțate în timp oportun – în acest caz, guvernanții trebuie să pună la dispoziție informație comprehensivă pentru a garanta participarea de o modalitate informată a cetățenilor; (e) antrenarea cetățenilor printr-o varietate de mecanisme – acestea ar număra forumuri relevante la diferite etape ale procesului bugetar, pentru a obține opinii și recomandări; (f) guvernanții trebuie să prezinte reacțiile la opiniile și recomandările formulate de către public, precum și să explice cum ultimele au fost reflectate în deciziile, executarea și monitorizarea procesului bugetat. Open Budged Survey 2012, p. 31. Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf

publică la aprobarea legii bugetare anuale. Cu toate acestea, dacă consultările publice ar fi avut loc, iar legislația ar stipula mai multe constrângeri asupra comisiilor parlamentare, atunci participarea publicului, ca principiu al transparenței bugetare, ar fi mai puțin relevant pentru procesul de aprobare.

Concluzii și recomandări

Lacunele normativ-legale menționate creează contradicții ce împiedică buna realizare a transparenței bugetare. Din această cauză, atât comisiile parlamentare, cât și Parlamentului în totalitate, au posibilitatea să se abțină de la buna desfășurare a consultărilor publice. În mod evident, consultările publice reprezintă dimensiunea principală a transparenței bugetare în cazul aprobării, iar legea cuprinde prevederi de acest ordin. Pentru a asigura fezabilitatea transparenței pe această dimensiune, inițiativa și obligația de a iniția consultările publice trebuie să revină prin lege anume autorităților. Totodată, nu trebuie exclusă și posibilitatea unor inițiative adiționale, parvenite, în funcție de caz, din partea cetățenilor. Așadar, autoritățile trebuie să garanteze un context atotcuprinzător în privința consultărilor publice, indiferent de interesul particular al cetățenilor, care deocamdată nu sunt instruiți cu privire la importanța transparenței bugetare. De aceea, prin măsuri pro-active, ce ar trebui să includă atât consultările publice, cât și un proces neîntrerupt de informare pe marginea aprobării legii bugetului, comisiile parlamentare și Parlamentul pot intensifica participarea publicului la procesul bugetar.

O constrângere semnificativă în atingerea obiectivelor privind consultarea și participarea cetățenilor la etapa de aprobare a bugetului o constituie prevederea din proiectul legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale referitor la prezentarea în Parlament a proiectului legii bugetare anuale până la 1 noiembrie. Aceasta contravine bunelor practici și în acest sens recomandăm menținerea prevederii din legea actuală – 1 octombrie.

Pentru prezentarea fidelă a rezultatelor procesului de aprobare a bugetului, după aprobarea bugetului de către Parlament, Ministerul Finanțelor va veni nu un raport privind bugetul aprobat. Scopul acestui document este de a prezenta într-o formă mai prietenoasă a bugetului aprobat, precum și reflectarea principalelor modificări parvenite în Parlament, față de propunerea Guvernului.

De asemenea, pentru îmbunătățirea instrumentelor de asigurare a transparenței bugetare, este necesară dezvoltarea unei secțiuni pe pagina Parlamentului dedicate consultărilor publice, fapt ce va constitui concomitent și o platformă pentru informarea cetățenilor.

4. Transparența la etapa de executare a bugetului

Executarea bugetului include colectarea veniturilor, efectuarea cheltuielilor și întocmirea rapoartelor (lunare, trimestriale și anuale) asupra executării bugetului de stat, având la bază trei componente - implementarea, monitorizarea și controlul. Acest capitol descrie cadrul legal, instituțional și platformele existente menite să asigure transparența bugetară la această etapă, la fel ca și modul în care acestea corespund bunelor practici internaționale.

Guvernul este instituția responsabilă de executarea bugetului. În mod particular, atribuțiile legate de executare le revin Ministerului Finanțelor, care aprobă repartizarea lunară a veniturilor și cheltuielilor, precum și Trezoreriei de stat, responsabilă de executarea de casă a bugetului.

Bunele practici

Definită drept proces de dezvăluire completă a informației fiscale relevante, în timp util și în mod sistematic, transparența bugetară este asigurată prin intermediul rapoartelor de executare a bugetului. În conformitate cu bunele practici stipulate de către OECD, Guvernul ar trebui să producă rapoarte lunare, la mijloc de an și la finele anului bugetar fiscal. Cu toate acestea, OECD recunoaște că regimurile de raportare aplicate de state variază de la o regiune la alta.

În corespundere cu recomandările prescrise de OECD[56] în privința raportării executării bugetului, Guvernul trebuie să publice: rapoarte lunare, la jumătate de an și un raport la finele anului bugetar.

Raportul lunar/trimestrial - trebuie să prezinte progresul în implementarea bugetului, planificat spre publicare la finele fiecărei luni. Raportul trebuie să cuprindă informația cu privire la veniturile și cheltuielile efectuate lunar. Acesta include o scurtă descriere și cifre privind veniturile și cheltuielile planificate și cele efectuate ca atare. De asemenea, orice deviere semnificativă de la cele planificate în buget este însoțită de o explicație. Potrivit International Budget Partnership[57], raportul lunar nu trebuie să evalueze situația, ci doar să raporteze asupra progresului în implementarea bugetului, pentru a nu se suprapune cu Raportul la jumătate de an. Cu toate acestea, raportul lunar furnizează informația necesară pentru a sprijini informația din Raportul de la jumătate de an, în urma căruia se decide dacă strategia bugetară urmează să fie revizuită sau nu. Totodată, pentru a asigura responsabilitatea pentru cheltuielile efectuate de către autorități, rapoartele lunare ilustrează cheltuielile per unitate administrativă (minister, departament, agenție etc.). De asemenea, International Budget Partnership recomandă publicarea unor rapoarte trimestriale.

Raportul la mijloc de an – oferă o actualizare comprehensivă cu privire la implementarea bugetului, ceea ce include și prognoze referitoare la randamentul bugetar cel puțin pentru anul fiscal evaluat, și cel mult pentru încă doi ani fiscali viitori. Raportul poate arăta dacă bugetul are nevoie de ajustări sau rectificări la nivelul alocațiilor. Pentru statele mai performante, acest raport este o posibilitate de evaluare a progresului atins în realizarea programelor publice. În anumite țări, precum Australia, raportul la jumătate de an include evaluarea unor politici specifice de dezvoltare. Spre exemplu în 2008-2009, raportul publicat de autoritățile australiene a cuprins analiza politicii fiscale a guvernului în contextul începerii creșterii economice la nivel global. Acest tip de raport trebuie publicat în următoarele șase săptămâni (1,5 lună) de la sfârșitul jumătății de an. Raportul

[56] OECD Best Practices for Budget Transparency. Disponibilă la: http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf

[57] Guide to Transparency in Government Budget Reports:Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

reflectă și deciziile adoptate de guvern, care sunt capabile să aibă un impact major asupra bugetului. Potrivit International Budget Partnership, raportul la mijloc de an trebuie prezentat în Parlament.

Raportul anual – reprezintă documentul cheie de răspundere în fața instituției de audit. Raportul descrie nivelul de corespundere a anului fiscal finalizat în comparație cu cheltuielile și veniturile din bugetul adoptat de Parlament. Ajustările făcute în bugetul inițial trebuie evidențiate în mod aparte. De asemenea, acesta trebuie să includă informație privind performanța non-financiară, ce ar cuprinde obiectivele planificate și rezultatele atinse. Raportul poate fi extrem de comprehensiv analizând performanța financiară a întregului guvern și a ministerelor în mod particular. În linii generale, Raportul trebuie să cuprindă 4 elemente cheie: (1) datele agregate privitor la venituri și cheltuieli, balanța bugetară generală; (2) declarația privind balanța generală a guvernului, inclusiv activele și datoriile; (3) prezentarea rezultatelor bugetului în bază unei clasificări funcționale și economice privind veniturile și cheltuielile; (4) un sumar cu cheltuielile guvernului per sector și ministere, cu prezentarea unei informații pentru programele sub-sectoriale. În fine, acest document trebuie publicat în decurs de 6 luni după finalizarea anului fiscal. Potrivit International Budget Partnership, raportul trebuie publicat până la data de 30 iunie a anului următor.

Raportarea anuală

Descrierea procesului

Potrivit legislației, *raportul anual privind executarea bugetului de stat* pe anul bugetar încheiat este elaborat de către Minister până pe 1 mai. După adoptarea de către Guvern, raportul este prezentat Parlamentului, nu mai târziu de 1 iunie. Ca urmare, la acest capitol, raportarea privind executarea bugetară în Moldova corespunde cu bunele practici, performanța fiind îmbunătățită (cu aproximativ 1 lună).

Mai mult decât atât, rapoartele anuale disponibile pe pagina Ministerului Finanțelor sunt repartizate pe sectoare și aspecte distincte ale procesului de executare (mijloace administrative de Guvern, executarea pe toate componentele, pe venituri-cheltuieli de bază, mijloace speciale etc.). Totodată, aceste rapoarte prezintă informația în format tabular (în format PDF). Această trăsătură lipsește rapoartele de componenta descriptivă. Contrar bunelor practici, raportul anual publicat de Ministerul Finanțelor nu include informație cu referire la ajustările făcute pe parcursul anului în bugetul inițial sau date privind performanța non-financiară (ce ar cuprinde obiective planificate în legea privind bugetul anual și rezultatele atinse ca urmare a îndeplinirii bugetului).

Rapoartele anuale sunt publicate într-un format similar cu cele lunare, cu detalii legate de diverse aspecte ale executării bugetului (executarea bugetului public național, a mijloacelor administrative de către executiv, privind venituri-cheltuieli de bază etc.)[58].

Concluzii și recomandări

Deși deficiențele cadrului normativ-legal elucidate mai sus nu subminează în totalitate transparența bugetară, acestea diminuează oricum calitatea procesului. În acest sens, sunt propuse o serie de recomandări pentru îmbunătățirea cadrului normativ-legal existent.

Recomandări:

[58] Secțiunea cu privire la raportul anual. Disponibilă la: http://www.minfin.md/reports/17?y=2012&m=y

- Modificarea Hotărârii de Guvern privind Regulamentul de activitate a Ministerului Finanțelor prin specificarea expresă a unor atribuții în privința asigurării transparenței procesului bugetar, inclusiv în ceea ce privește obligativitatea organizării consultărilor publice pe marginea rapoartelor de executare.
- Introducerea prin lege a caracterului obligatoriu pentru publicarea rapoartelor la jumătate de an, precum și a publicării acestuia pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor, similar celorlalte tipuri de rapoarte.

Dimensiuni ale transparenței, raportare pe parcursul anului

În corespundere cu bunele practici, Ministerul Finanțelor publică cu regularitate *rapoarte lunare* privind executarea bugetului.

Rapoartele disponibile pe pagina web a instituției și cuprind date cu privire la bugetul public naționale (în format Word), fiind raportate date pe sectoare și alte aspecte particulare ale executării bugetului (în format PDF, sub formă de tabele).

În altă ordine de idei, chiar dacă legea nu prevede expres publicarea unui *raport la jumătate de an*, în anumite cazuri acest lucru are loc.[59] În acest sens, poate fi menționat faptul că un raport de mijloc de an a fost publica în 2011. Din cauza întârzierii, acesta a fost prezentat tocmai în noiembrie, depășindu-se astfel termenul de șase săptămâni (1,5 lună), recomandat potrivit bunelor practici pentru publicarea rapoartelor la jumătate de an.

Publicarea *rapoartelor trimestriale* nu este specificată deloc în bunele practici ale OECD din 2002. În recomandările formulate de International Budget Partnership, acest lucru este menționat doar tangențial. Cu toate acestea, autoritățile responsabile din Republica Moldova publică rapoarte trimestriale, deși ultimul raport de acest tip, accesibil pe pagina Ministerului Finanțelor, datează din anul 2011 (trimestrul I).[60]

Transparența procesului de executare a legii bugetului se rezumă în primul rând la publicarea rapoartelor de executare. Astfel, din cele trei aspecte (consultare publică, informare și participare publică) analizate în contextul transparenței bugetare, la executare vom atrage atenția în primul rând la calitatea raportării, fără de care nu poate fi realizată informarea publicului ca atare.

Rapoartele lunare/trimestriale

Procesul de informare

Pe pagina oficială a Ministerului sunt prevăzute secțiuni pentru rapoartele lunare, trimestriale și cel anual. Rapoartele lunare sunt publicate, reflectând variate aspecte ale executării bugetului. E de menționat faptul că formatul rapoartelor lunare privind bugetul public național este divers. Astfel, sunt publicate rapoarte cu informație prezentată sub formă de tabele. Concomitent, despre executarea lunară a bugetului public se comunică și într-un format mai accesibil publicului larg.[61] Ultimul cuprinde și informație cu privire la bugetul de stat, precum și alte domenii de cheltuieli incluse în bugetul public național.

[59] Expert-Grup, "Evaluarea trasparenței procesului bugetar în Republica Moldova", 2012. Disponibilă la: http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/565-evaluarea-transparen%C8%9Bei-procesului-bugetar-%C3%AEn-republica-moldova

[60] Ministerul Finanțelor, Rapoarte trimestriale. Disponibilă la: http://www.minfin.md/reports/17?y=2011&m=t

[61] Rapoartele lunare privind bugetul public național sunt disponibile în format PDF și cuprind raportarea asupra unor variate sectoare. De asemenea, lunar apare și un raport în format Word, cu informație detaliată privind diverse segmente ale bugetului public, inclusiv bugetul de stat. Disponibilă la: http://www.minfin.md/reports/7?y=2013&m=m

Referitor la secțiunea dedicată rapoartelor trimestriale evidențiem că informația este publicată în mod sporadic, iar începând cu 2012 nu este deloc actualizată.[62]

Deși rapoartele sunt disponibile online, ținem să evidențiem un neajuns legat de faptul că publicul nu este informat în prealabil în legătura cu publicarea acestor documente.[63] De asemenea, alte constrângeri care diminuează drastic accesibilitatea publicului la aceste tipuri de documente de raportare țin de modalitatea lor de prezentare. Prin urmare, rapoartele sunt disponibile preponderent on-line, fiind exclusă procedura tipăririi acestora pentru publicul care nu are deloc acces sau cu acces foarte limitat la internet. Așadar, în afara capitalei și a orașelor mari, unde nivelul de penetrare a internetului este mai redus, accesul la rapoarte nu este asigurat. Din această cauză, disponibilitatea acestui tip de informație este direct corelată cu accesul la Internet. Totodată, nu este prevăzută desfășurarea unor conferințe de presă pentru prezentarea rapoartelor. În consecință, autoritățile neglijează rolul și capacitățile instituțiilor media în emiterea informației către publicul larg, într-un limbaj clar pentru cetățeni, la scară națională. Cu urmare, este omisă posibilitatea de a explica publicului conținutul rapoartelor, iar prin aceasta și oportunitatea de a stimula o participare civică mai robustă.

Procesul de consultare

În conformitate cu Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, organizarea dezbaterilor publice[64] este prevăzută pe marginea rapoartelor de executare a bugetului. În fond, aceasta reprezintă o atribuție indispensabilă a autorităților de referință. Amintim că în conformitate cu Legea privind transparența procesului decizional, dezbaterea publică este descrisă drept formă de consultare publică.[65] Ministerul Finanțelor, ca parte componentă a Guvernului, este responsabilul principal de executarea bugetului. Prin urmare, anume această instituție ar trebui să aibă sarcina de a lansa dezbateri publice. Cadrul legal existent este însă extrem de ambiguu în această privință. Adițional, nici Regulamentul de activitate a Ministerului Finanțelor[66] nu reglementează modalitatea de pregătire și desfășurare a dezbaterilor publice. Ca urmare, se creează situația când legea privind procesul bugetar stipulează necesitatea dezbaterilor publice la etapa executării, în vederea asigurării transparenței. Dar autoritatea de resort nu îndeplinește această prevedere, deoarece nu este obligată în mod expres prin lege sau cel puțin în baza cadrului normativ în vigoare (regulamentul de activitate al Ministerului Finanțelor).

Participarea publică

[62] Secțiunea cu privire la rapoartelor trimestriale cu privire la bugetul public național este actualizată sporadic. Concomitent, nicio informație nu poate fi găsite în secțiunea referitoare la bugetul de stat. De asemenea, procesul de actualizare a secțiunilor respective (în fiecare trimestru) nu a fost efectuată în perioada 2012-2013. Disponibilă la: http://www.minfin.md/reports/7?y=2012&m=t

[63] Expert-Grup, "Chestionarul Bugetului Deschis", iulie, 2012.

[64] Articolul 13[6] (b), Legea Nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Disponibilă la: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=328230

[65] "Dezbatere publică – modalitate de consultare a opiniei publice, în cadrul căreia este argumentată necesitatea de a adopta proiectul de decizie supus consultării şi sînt prezentate opiniile divergente, iar cetăţenii, asociaţiile constituite în corespundere cu legea, alte părţi interesate pot prezenta recomandări pe marginea proiectului de decizie". Art. 2, Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparenţa în procesul decizional. Disponibilă la: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849

[66] Hotărîrea nr. 1265 din 14.11.200 cu privire la reglementarea activităţii Ministerului Finanţelor. Disponibilă la: http://www.minfin.md/about/rules

La etapa de executare, autoritățile se rezumă preponderent la publicarea rapoartelor de executare, iar participarea publică nu este prevăzută deloc, nici în legislație, dar nici sub formă de practici aplicate în mod ad-hoc de către instituțiile de stat.

Raportul la jumătate de an

Procesul de informare

Bunele practici indică asupra necesității elaborării raportului de la mijloc de ani, inclusiv drept document ajutător pentru raportul de la sfârșitul anului fiscal. În acest sens, cadrul normativ-legal al Republicii Moldova nu obligă Ministerul Finanțelor să elaboreze un asemenea raport. Cu toate acestea, Ministerul publică acest document, însă fără a urmări termenele recomandate de bunele practici, fapt ce diluează din importanța raportului. Totodată, rapoartele la jumătate de an publicate acum nu sunt accesibile pe pagina Ministerului, care nu prevede nicio secțiune unde ar putea fi plasat raportul.

În țări ca Australia[67], acest tip de raport are un caracter obligatoriu, prevăzut prin lege. Acest document este prezentat Parlamentului, cu titlul de informare, și nu prevede procedura de aprobare, precum și publicului.

Procesul de consultare și participarea publică

Pentru a evalua procesul de consultare sau despre participarea publică pe marginea raportului la mijloc de an este necesară în primul rând specificarea acestuia în cadrul legal-normativ, dar și crearea unor mecanisme pentru a-l face accesibil publicului (secțiune pe pagina Ministerului Finanțelor).

Raportarea anuală

Situația curentă

Potrivit legislației, *raportul anual privind executarea bugetului de stat* pe anul bugetar încheiat este elaborat de către Minister până pe 1 mai. După adoptarea de către Guvern, raportul este prezentat Parlamentului, nu mai târziu de 1 iunie. Ca urmare, la acest capitol, raportarea privind executarea bugetară în Moldova corespunde cu bunele practici, performanța fiind îmbunătățită (cu aproximativ 1 lună).

Mai mult decât atât, rapoartele anuale disponibile pe pagina Ministerului Finanțelor sunt repartizate pe sectoare și aspecte distincte ale procesului de executare (mijloace administrative de Guvern, executarea pe toate componentele, pe venituri-cheltuieli de bază, mijloace speciale etc.). Totodată, aceste rapoarte prezintă informația în format tabular (în format PDF). Această trăsătură lipsește rapoartele de componenta descriptivă. Contrar bunelor practici, raportul anual publicat de Ministerul Finanțelor nu include informație cu referire la ajustările făcute pe parcursul anului în bugetul inițial sau date privind performanța non-financiară (ce ar cuprinde obiective planificate în legea privind bugetul anual și rezultatele atinse ca urmare a îndeplinirii bugetului).

[67] Guidelines to Transparency in Government Budget Reports:Why are Budget Reports Important, and What Should They Include? Disponibilă la: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-to-Transparency-in-Government-Budget-Reports-Why-are-Budget-Reports-Important-and-What-Should-They-Include-English.pdf

Rapoartele anuale sunt publicate într-un format similar cu cele lunare, cu detalii legate de diverse aspecte ale executării bugetului (executarea bugetului public național, a mijloacelor administrative de către executiv, privind venituri-cheltuieli de bază etc.)[68].

Dimensiuni ale transparenței, raportul anual

Procesul de informare

Documentele rapoartelor anuale, cu reflectarea aspectelor necesare legate de executarea bugetului, sunt publicate pe pagini Ministerului. Rapoarte anuale detaliate au început a fi publicate începând cu 2009[69], cele din 2008-2007 disponibile online prezintă de o manieră îngustată executarea bugetului. Astfel, pentru anii 2007[70] și 2008[71] sunt accesibile datele privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și privind bugetul asigurărilor sociale de stat.

Cu referire la rapoartele de executare, bunele practici recomandă ca raportul anual să fie publicat în timp de 6 luni după finalizarea perioadei de raportare asupra executării. Conform cadrului legal, autoritățile finalizează acest proces deja pe data de 1 iunie al anului următor, când raportul este prezentat Parlamentului. Cu toate acestea, raportul pentru anul 2010 a fost publicat la 2 Decembrie 2011. Cauza unor asemenea întârzieri ține de anumite neclarități privind modalitatea de publicare, care nu este reglementată suficient de precis în legislație.[72] În cazul Canadei, legislația[73] prevede măsuri de disciplinare în cazul publicării actelor legate de buget (inclusiv rapoartele de executare) cu deviere de la termenele de referință. Astfel, dacă actele nu sunt făcute publice în termenii prescriși în lege, este omisă informația solicitată sau nu este publicată în formatul cerut, atunci autoritățile responsabile (în cazul Republicii Moldova ar fi Ministerul Finanțelor) sunt obligate să publice o explicație privind cauza nerespectării prevederilor legale. În situația Republicii Moldova, indiferent de termenul de abatere de la perioada de publicare, autoritățile nu sunt nevoite să comunice publicului despre cauzele reținerii.

În fine, la fel ca și în situația rapoartelor lunare, cel *privind executarea bugetului de stat* pe anul *bugetar încheiat (sau anual)* nu este tipărit pentru a mai largă distribuire către publicul larg. De asemenea, nu sunt prevăzute desfășurarea de conferințe de presă, cu scopul multiplicării informației cu privire la executarea per ansamblu a bugetului.

Procesul de consultare

Neorganizarea dezbaterilor publice este o problemă comună pentru toate tipurile de rapoarte, inclusiv cele anuale, deși Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar, prevede în mod expres obligativitatea organizării dezbaterilor publice.[74]

Participarea publică

[68] Secțiunea cu privire la raportul anual. Disponibilă la: http://www.minfin.md/reports/17?y=2012&m=y

[69] Ministerul Finanțelor. Rapoarte anuale 2009. Disponibil la: http://www.minfin.md/reports/17?y=2009&m=y

[70] Ministerul Finanțelor. Rapoarte anuale 2007. Disponibilă la: http://www.minfin.md/reports/17?y=2007&m=y

[71] Ministerul Finanțelor. Rapoarte anuale 2008. Disponibilă la: http://www.minfin.md/reports/17?y=2008&m=y

[72] Expert-Grup, "Evaluarea trasparenței procesului bugetar în Republica Moldova", 2012. Disponibilă la: http://expert-grup.org/ro/biblioteca/item/565-evaluarea-transparen%C8%9Bei-procesului-bugetar-%C3%AEn-republica-moldova

[73] Actul privind transparența și răspunderea bugetară, Canada. Disponibil la: http://www.bclaws.ca/EPLibraries/bclaws_new/document/ID/freeside/00_00023_01#section17

[74] Articolul 13^6 (b), Legea Nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Disponibilă la: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=328230

După cum a fost menționat anterior, la etapa de raportare, accentul este pus pe informare, care are loc prin intermediul procesului de raportare. Totodată, dacă autoritățile ar fi desfășurat în mod eficient informarea și consultările publice, atunci participarea publicului ar fi căpătat un caracter strict complementar, dar nicidecum decisiv, din perspectiva transparenței bugetare.

Concluzii și recomandări

Atunci când ne referim la procesul de executare, avem în vedere raportarea privind îndeplinirea bugetului. Ultimul constituie elementul cheie prin care este asigurată transparența executării bugetare, ca și mijloc de informare și comunicare cu publicul. Cu toate acestea, pentru a nimeri în atenția publicului, autoritățile trebuie să asigure pe de o parte anunțarea cetățenilor privitor la lansarea rapoartelor de executare. Mai mult decât atât, se constată nevoia desfășurării unor conferințe de presă. Astfel, cu ajutorul surselor media, publicul larg ar putea înțelege conținutul rapoartelor, de regulă elaborat într-un limbaj inaccesibil pentru cetățeni. De asemenea, pentru o înțelegere mai bună a rapoartelor de executare, trebuie examinată posibilitate introducerii obligativității organizării dezbaterilor publice de către Ministerul Finanțelor.

Recomandări:

- Actualizarea secțiunilor de pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor, dedicate rapoartelor de executare trimestriale, pentru a asigura un proces neîntrerupt și integral de informare a publicului cu privire la executare. De asemenea, instituirea unui mecanism de informare (notificare) a publicului în legătura cu apariția rapoartelor pe pagina oficială a Ministerului. Adițional, se recomandă desfășurarea unor conferințe de presă, cu participarea activă a surselor mass-media, ce ar permite informarea cetățenilor într-un limbaj accesibil asupra rapoartelor de executare a bugetului.

Rectificarea bugetului

În procesul de executare a bugetului, pot apărea situații când este nevoie de realocări a fondurilor între unităţile administrative. Pentru aceasta, executivul trebuie să obţină aprobarea *ex ante* a legislativului. În conformitate cu prevederile Legii Nr. 847 privind sistemul bugetar și procesul bugetar[75], și anume prevederile Art. 41 privind rectificarea bugetului de stat și Articolul 42 despre alocațiile adiționale, rectificarea bugetului de stat poate fi realizată cu respectarea unor condiții stricte. Așadar, Ministerul Finanțelor se adresează cu o propunere către Guvern, iar Guvernul prezintă Parlamentului o propunere de rectificare a legii bugetare anuale, urmată în funcție de caz de modificarea alocațiilor adiționale. Cu toate acestea, Parlamentul poate să accepte, dar și să respingă modificările solicitate.

Potrivit legii supreme, orice amendamente legate de bugetul public național și atrage după sine majorarea sau reducerea veniturilor și a cheltuielilor bugetare, pot fi efectuate doar după ce sunt acceptate de către executiv.[76]

[75] Legea Nr. 847 din 24.05.1996 privind sistemul bugetar și procesul bugetar. Disponibilă la: http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=328230

[76] Art. 131 (4), "Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum şi majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sînt acceptate de Guvern.", Constituția RM. Disponibilă la: http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731

Cadrul legal național nu prevede modalități de atragere a publicului în cazul rectificării bugetului. În acest sens, un rol activ ar trebui să-l dețină Ministerul Finanțelor, care reprezintă autoritatea cu dreptul de a iniția rectificările. Pe de altă parte, cererile de rectificare pot fi formulate de către autoritățile publice. Deși legea nu specifică acest lucru, ar fi posibilă atragerea publicului la etapa formulării solicitării de către autoritățile publice a unor alocații adiționale, care prin intermediul Ministerului Finanțelor și a Guvernului poate ajunge în final în Parlament spre aprobare.

Concluzii și recomandări

Atunci când ne referim la procesul de executare, avem în vedere raportarea privind îndeplinirea bugetului. Ultimul constituie elementul cheie prin care este asigurată transparența executării bugetare, ca și mijloc de informare și comunicare cu publicul. Cu toate acestea, pentru a nimeri în atenția publicului, autoritățile trebuie să asigure pe de o parte anunțarea cetățenilor privitor la lansarea rapoartelor de executare. Mai mult decât atât, se constată nevoia desfășurării unor conferințe de presă. Astfel, cu ajutorul surselor media, publicul larg ar putea înțelege conținutul rapoartelor, de regulă elaborat într-un limbaj inaccesibil pentru cetățeni. De asemenea, pentru o înțelegere mai bună a rapoartelor de executare, trebuie examinată posibilitate introducerii obligativității organizării dezbaterilor publice de către Ministerul Finanțelor.

Recomandări:

- Introducerea prin lege a caracterului obligatoriu pentru publicarea rapoartelor la jumătate de an, precum și a publicării acestuia pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor, similar celorlalte tipuri de rapoarte.
- Actualizarea secțiunilor de pe pagina oficială a Ministerului Finanțelor, dedicate rapoartelor de executare trimestriale, pentru a asigura un proces neîntrerupt și integral de informare a publicului cu privire la executare. De asemenea, instituirea unui mecanism de informare (notificare) a publicului în legătura cu apariția rapoartelor pe pagina oficială a Ministerului. Adițional, se recomandă desfășurarea unor conferințe de presă, cu participarea activă a surselor mass-media, ce ar permite informarea cetățenilor într-un limbaj accesibil asupra rapoartelor de executare a bugetului.
- Modificarea Hotărârii de Guvern privind Regulamentul de activitate a Ministerului Finanțelor prin specificarea expresă a unor atribuții în privința asigurării transparenței procesului bugetar, inclusiv în ceea ce privește obligativitatea organizării consultărilor publice pe marginea rapoartelor de executare.

5. Auditul executării bugetului

Raportul de audit

Rapoartele de audit privind executarea bugetului oferă o opinie informată, integră, independentă și credibilă despre regularitatea, eficiența și eficacitatea utilizării resurselor publice. În cadrul acestor rapoarte toate cheltuielile sunt auditate, iar rapoartele publicate. Unul din cele mai importante produse este Raportul anual de audit al executării bugetului.

Efectuarea (și aprobare de CC) a raportului

Bunele practici OECD recomandă publicarea Raportului de audit anual în termen de șase luni de la sfârșitul exercițiului bugetar, iar FMI[77] recomandă publicarea acestuia la cel mult un an de la sfârșitul perioadei de raportare. De asemenea, este indicat ca data publicării raportului anual să fie cunoscută cu cel puțin 30 zile înaintea publicării efective[78].

Raportul anual de audit ar trebui să ofere o evaluare a sistemului în care guvernul gestionează și controlează resursele publice (cu referire la sistemul intern de control și audit, sistemul informațional, sistemul de salarizare ș.a.). La fel este indicat ca în acest raport să fie discutate subiectele cu risc de prejudiciu major (achiziții publice, colectarea veniturilor, datoria de stat). Acolo unde iregularitățile identificate au un caracter sistemic, care de obicei sunt evidențiate de frecvența iregularităților identificate, auditul ar trebui să includă recomandări pentru a remedia situația. Raportul de audit ar trebui să conțină o descriere a acțiunilor care au fost întreprinse de Executiv pentru a remedia iregularitățile identificate, dar și despre cum au fost executate recomandările făcute de Instituția Supremă de Audit în cadrul Raportului de audit anterior.

Pentru toate rapoartele de audit publicate, Instituția Supremă de Audit, în mod normal ar trebui să publice rezumate pentru Parlament, media, publicul larg care să descrie principalele iregularități identificate, constatările și recomandările efectuate. Cele mai bune practici de transparență bugetară la acest capitol, recomandă, ca informarea să nu fie limitată doar la publicarea rapoartelor de audit, dar și la cerere, a actelor în baza cărora a fost efectuat auditul.

Deși recunoscută independența ISA, cele mai bune practici[79] recomandă instituirea unor mecanisme care ar oferi oportunități egale de a influența agenda anuală de audituri din partea Legislativului, partidelor politice, grupărilor de interese, cetățenilor. La această etapă este vital ca autoritatea de audit să facă publică informația despre actorii și subiectele propuse spre audit, cu publicarea unui raport justificativ al acceptării sau nu a subiectului raportat. La fel, este indicat ca ISA să creeze canale de comunicare unde ar putea fi raportate în mod anonim iregularitățile din instituțiile publice[80]. Un trend recent observat în țările cu cele mai bune practici de transparență bugetară la etapa de auditare a resurselor publice este efectuarea auditurilor paralele, de către organizațiile societății civile fie în comun cu Instituțiile Supreme de Audit, vizând în special Raportul Anual de audit, fie în mod independent.

[77] IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles, 2001

[78] Pentru restul rapoartelor de audit se recomandă ca informarea despre publicarea acestora să aibă loc cu cel puțin 15 zile înainte de publicarea propriu zisă.

[79] Practica instituționalizată prin care cetățenii pot solicita audituri pentru diferite autorități administrative. Ex: Citizens' Audit Request System din Coreea de Sud efectuarea auditurilor instituțiilor publice la cererea cetățenilor. Un system similar este instituit și în SUA..

[80] Instituțiile supreme de audit din SUA și Marea Britanie mențin "linii fierbinți", prin care publicul poate raporta infracțiunile suspectate sau comise în utilizarea fondurilor publice.

În Republica Moldova, Curtea de Conturi este cea care auditează autoritățile responsabile de executarea bugetului. Astfel Curtea de Conturi, examinează dacă Executivul a cheltuit mijloacele alocate din Bugetul de Stat în conformitate cu prevederile legii și evaluează performanța activității acestuia, și ulterior formulează recomandările de rigoare. În cadrul acestor rapoarte toate cheltuielile sunt auditate, iar rapoartele de audit publicate. Guvernul este obligat să execute recomandările Curții de Conturi. Conform bunelor practici se recomandă ca acesta să vină cu un raport propriu despre modul în care au fost executate recomandările Curții de Conturi, iar în cazul neexecutării cu argumentarea acestui fapt. Parlamentul la rândul său se obligă să monitorizeze procesul de executare a recomandărilor Curții de Conturi. Aici intervine principala schimbare la această etapă, și anume faptul că din 2012, în cadrul Comisiei Economie, Buget și Finanțe, este desemnată o persoană responsabilă de controlul parlamentar asupra executării recomandărilor Curții de Conturi. Din păcate nici Guvernul, nici Parlamentul nu prezintă vre-un raport despre executarea recomandărilor Curții de Conturi.

Procesul de elaborare a raportului anual are loc practic în paralel cu elaborarea raportului auditului raportului Guvernului de executare a bugetului de stat anual, un raport tehnic, care descrie în ce măsură, acest raport elaborat de Ministerul Finanțelor, este întocmit conform prevederilor acceptate şi prezintă informaţia financiară bazată pe datele evidenţei sistemului trezorerial şi consolidarea datelor rapoartelor executorilor de buget.

Cadrul legal

Cadrul legal care reglementează modul în care loc procesul de audit și control al resurselor publice, la fel ca și autoritatea responsabilă de aceasta este Legea Curții de Conturi, în redacția anului 2008. Principalele prevederi care descriu cadrul temporal și relația acestuia cu procesul bugetar per se sunt următoarele: Curtea de Conturi trebuie să prezinte Parlamentului spre aprobare către 15 martie, raportul financiar de executare a bugetului propriu din exercițiul bugetar expirat, iar către 15 iulie, raportul asupra administrării si întrebuințării resurselor financiare publice si patrimoniului public (anual)[81]. Astfel, cadrul legal existent corespunde bunelor practici în ceea ce privește timpul publicării acestui raport. Cu toate acestea, deja al doilea an consecutiv, el este aprobat cu întârziere, mai exact, în ultimele trei luni ale anului bugetar următor, ceea ce constituie o gravă încălcare a cadrului legal existent. Această întârziere are loc probabil și din cauza nerespectării din partea Guvernului a termenului limită de prezentare în Parlament a raportului privind executare a bugetului de stat.

Actori/Activități:

- Curtea de Conturi – realizează auditarea urmărește verificarea conformității cu prevederile legislației a cheltuielilor bugetare realizate de Guvern, evaluează performanța activității acestuia și propune recomandări.
- Parlament – aprobă prin Hotărâre a Parlamentului în ordinea enumerării: Raportul Auditului raportului Guvernului privind executarea bugetului de stat pentru exercițiul bugetar precedent; Raportul executării bugetului de stat pentru exercițiul bugetar precedent; Raportul asupra administrării si întrebuințării resurselor financiare publice si patrimoniului public (e.g raportul de audit anual). Tot Parlamentul desemnează responsabilul din cadrul legislativului de monitorizarea executării recomandărilor Curții de Conturi.

[81] http://www.ccrm.md/file/Acte_leg/lege%20RO.pdf

- Guvern – este obligat să execute recomandările Curții de Conturi.

Dimensiuni ale transparenței procesului bugetar la elaborarea Raportului

Procesul de informare (publicarea rapoartelor de audit).

Conținutul rapoartelor de audit, în special a raportului anual, corespunde bunelor practici de transparență promovate de către INTOSAI, OECD și FMI, informația fiind relevantă, iar formatul prezentării acesteia este unul accesibil. Pentru fiecare raport prezentat, Curtea de Conturi prezintă și un rezumat relevant al acestuia. La fel, Curtea de Conturi dispune de o serie de canale de comunicare și informare a publicului larg. Astfel, Curtea dispune de o pagină web actualizată regulat, sugestiile și plângerile pot fi transmise la un număr de telefon de încredere. De asemenea, ședințele Curții de Conturi sunt publice. În același timp, calitatea procesului de informare în special în cele ce vizează raportul anual de audit, suferă din cauza nerespectării cadrului legal privind data publicării acestuia (depășind în mod constant data de 15 iulie). O altă cerință a bunelor practici care nu se aplică este informarea publicului înaintea publicării rapoartelor de audit, cu cel puțin 30 de zile înainte de publicarea raportului de audit anual, și 15 zile înaintea publicării rapoartelor sectoriale.

Procesul de consultare (consultările publice privind activitatea de audit anuală a Curții de Conturi, dezbaterile publice a rapoartelor de audit a bugetelor).

Cadrul legal existent nu oferă oportunități de implicare a publicului în procesul stabilirii agendei Curții de Conturi, decât în mod restrâns. Astfel, numai Parlamentul sau fracţiunile parlamentare pot solicita Curţii de Conturi efectuarea unor acţiuni de audit[82]. Acţiunile de audit pot fi solicitate fără decizia Parlamentului, la cererea oricărei fracţiuni parlamentare, o dată în semestru. În același timp, nu există prevederi legale care ar defini modul de informare a publicului despre inițiativele de audit care au fost începute la cererea legislativului și a partidelor politice, la fel despre motivul din care acestea au fost respinse.

Participarea publică (angajamentul publicului în procesul de audit).

Lipsește un mecanism clar de implicare a cetățenilor în procesul de audit propriu zis, cu excepția cazurilor în care acest fapt este cerut de specificul auditului efectuat[83]. Deși limitează procesul de participare la participare a publicului la ședințele acesteia, Curtea de Conturi, s-a arătat deschisă spre cooperare cu organizațiile societății civile[84], ea de fapt oferind posibilitatea efectuării controlului și monitorizării banilor publici paralelă activității sale de baza.[85]

Aprobarea raportului de audit în Parlament

Procesul de aprobare

[82] Legea Curtii de Conturi, http://www.ccrm.md/file/Acte_leg/lege%20RO.pdf

[83] Reglementările legale descrise Auditors Act Canada, descrie foarte clar cum are loc procesul de consultare și participare a cetățenilor în procesul de auditare e resurselor publice. În mod normal, odată parvenită cererea de audit în scris, din partea cetățeanului, ISA trimite o copie a cererii autorității vizate, care se obligă în termen de 15 zile să trimită o scrisoare de confirmare a cererii. Aceeați procedură este valabilă și pentru ISA. Următorul pas este ca ISA să investigheze cererea timp pîna la 120 de zile și să ofere răspuns despre intenția, începerea sau imposibilitatea începerii unui audit la acest subiect. În același cadru temporal trebuie să se includă și autoritatea publică, care va trebui și ea să trimită o scrisoare explicativă solicitantului despre statul cererii depuse.

[84] Centru Analitic Expert-Grup, Institutul de Politici Publice.

Bunele practici recomandă ca la etapa de aprobare a raportului de audit în parlament să fie prezentate două documente: raportul de audit propriu zis, și raportul Guvernului despre cum a executat recomandările formulate în raportul anterior.

În Republica Moldova, la această etapă este prezentat în Parlament doar un document, raportul de audit. Astfel, odată elaborat raportul de audit, el este trimis în Parlament spre aprobare. Conform Legii Curții de Coturi, odată prezentat, procesul de aprobare al acestuia nu trebuie să depășească 15 zile, cu publicarea lui în Monitorul Oficial[86]. La această etapă, procesul este reglementat de Regulamentul Parlamentului, care descrie în linii generale procesul de adoptare a deciziilor și Legea privind transparența în procesul decizional[87]. Responsabil de examinarea, organizarea procesului de informare, consultare și participare îi revine Comisie Economie Buget și Finanțe.

Dimensiuni ale transparenței la adoptarea (si după adoptarea) raportului

Procesul de informare

Deși Legea privind transparența în procesul decizional stipulează obligațiunea autorității responsabile să anunțe apriori despre examinarea unui proiect de lege[88]cu cel puțin 15 zile, acest lucru nu se întâmplă nici în cazul raportului de audit Mai mult, publicarea informației despre transmiterea acestui document în Parlament, nu este publicată pe site-ul Parlamentului, dar nici pe site-ul Curții de Conturi. La această etapă procesul de informare se limitează cu publicarea raportului în Monitorul Oficial, și publicarea raportului adoptat pe site-ul ambelor instituții.

Procesul de informare este viciat și de faptul că nu are loc elaborarea și publicarea unui raport al Guvernului despre cum s-au executat recomandările Curții de Conturi din raportul anterior. Natura acestui raport este de a responsabiliza Guvernul în utilizarea banilor publici, dar și de a informa toți actorii despre modul în care executivul își execută obligațiile

Procesul de consultare/participare

Prevederile legale existente nu oferă un cadru clar despre cum trebuie asigurată transparența la această etapă a procesului bugetar. Consultările publice la etapa de aprobare în Parlament a raportului anual de audit poartă un caracter formal. Participarea la ședințele Parlamentului și a comisiilor parlamentare deși deschise publicului, au loc în bază de invitații. Deși obligați prin prevederile Regulamentului Parlamentului să facă publice procesele verbale ale ședințelor publice[89], acest lucru are loc doar la cerere și contra semnăturii responsabilului superior de organizarea ședinței publice. Lipsesc orice tip de rapoarte care ar descrie rezultatele acestor ședințe, publicate de comisiile parlamentare, cu excepția unor note informative destul de rudimentare pe pagina web a Curții de Conturi.

[86] http://www.ccrm.md/file/Acte_leg/lege%20RO.pdf

[87] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849

[88] http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=329849

[89] http://parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/Default.aspx

Concluzii și recomandări

Cele mai mari progrese la capitolul asigurarea transparenței bugetare în ultimii ani au fost înregistrate la etapa de evaluare și control a bugetului. În primul rând, Parlamentul a instituționalizat controlul parlamentar asupra activității Curții de Conturi, desemnând o persoană din cadrul Comisie Economie Buget și Finanțe, responsabilă de monitorizarea executării recomandărilor Curții de Conturi.

Problema executării hotărârilor CC ar putea fi rezolvată mai ușor prin aducerea acestei probleme în atenția publicului, mass-media odată cu elaborarea și publicarea de către Guvern a unui raport aparte despre executarea acestora. În timp ce nivelul de deschidere și colaborare cu societatea civila a CC este în ascensiune, elaborarea de către Guvern a unui raport privind executarea recomandărilor poate avea loc doar prin modificarea cadrului legal.

Cele mai bune practici recomandă la această etapă asigurarea unui mecanism de participare a reprezentanților guvernului, Parlamentului și societății civile. În această direcție recomandăm amendarea Legii Curții de Conturi, pentru includerea prevederilor de consultare a cetățenilor, partidelor politice fiind unicele instituții capabile de a interveni pe agenda Curții de Conturi. Totodată, păstrându-se dreptul exclusiv al CC de formare a agendei de audit.

Informarea publicului are loc prin publicarea rapoartelor CC pe pagina web al instituției și Monitorul Oficial, fără notificarea prealabilă. Pentru sporirea eficacității informării, bunele practici recomandă notificarea cu cel puțin 15 zile înainte pentru rapoartele ordinare și 30 zile pentru rapoartele anuale.

Consultarea publică la etapa dată presupune organizarea dezbaterilor publice privind formarea agendei de activitate a Curții de Conturi, a rapoartelor de audit și a rapoartelor de activitate a Curții de Conturi. În Republica Moldova nu are loc consultarea cetățenilor la etapa formării agendei de audit, deoarece nu este prevăzut de legislație. De asemenea, ședințele Curții de Conturi au loc în incinta acesteia, unde accesul nu este liber. Astfel are loc o limitare a accesului public la ședințele în care se prezintă rapoartele de audit. Deși putem constata un nivel înalt de transparență a acestui proces.

Participarea presupune implicarea cetățenilor în procesul de audit propriu-zis. Acest lucru poate fi realizat prin crearea condițiilor pentru ca cetățenii să poată să semnaleze sau să vină cu informații de orice natură utile pentru asigurarea unui audit corect. O altă formă de implicare a societății ar putea fi antrenarea și susținerea efectuării auditurilor de către organizațiile neguvernamentale. Ultima formă, este una izolată practicată de câteva țări (vezi de ex. Corei de Sud, Canada) iar dimensiunea implicării este una limitată la circa 5% din agenda de audit.

Pentru sporirea nivelului de consultare la această etapă este necesar de amendat Legea Curții de Conturi, prin modificarea art 30 în sensul de a permite cetățenilor să solicite subiecte pentru a fi introduse în agenda de audit. De asemenea, recomandăm introducerea în legea Curții de Conturi a prevederilor care expres reglementează modul de interacțiune a Curții de Conturi cu cetățenii la toate de efectuare a auditului.

Introducerea în proiectul Legii privind finanțele publice și a responsabilității bugetar fiscale[90], a obligației Guvernului de a elabora anual și de al prezenta în Parlament un raport privind

[90] https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.parlament.md%2FLegislationDocument.aspx%3FId%3D07c7c928-b417-469a-982d-

executarea recomandărilor Curții de Conturi din rapoartele de audit din anul precedent. Este o practică abordată în Canada, SUA, Coreea de Sud, unde legile care descriu procesul bugetar, la această etapă, descriu încă un document care trebuie publicat odată cu adoptarea Raportului anual de audit în Parlament[91].

În prezent, deși Parlamentul este principalul beneficiar direct al rapoartelor de audit, acesta practic nu asigură condiții și nu organizează dezbaterea acestora în Parlament. Una din constrângeri, care cauzează acest lucru este lipsa unor prevederi exprese în legislație cu referire la acest subiect. Pentru depășirea acestei constrângeri se recomandă amendarea Legii pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, prin introducerea unor prevederi detaliate cu privire la consultările publice a rapoartelor de audit în Parlament.

b264807740e0&ei=bOV5UsmsLvSy7AbF64GgCw&usg=AFQjCNHo4DIhiDfJ5ipCyY-Px5uQvBuPkA&sig2=nk1PLIClqVHfy8wQv3mlRg

[91] http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/05/budget_transparency_final1.pdf

6. Concluzii și recomandări generale

Transparența procesului decizional inclusiv a procesului bugetar a fost dezvoltată în cea mai mare parte datorită insistenței și presiunilor instituțiilor internaționale și a societății civile. Realizarea prevederilor legale privind asigurarea transparenței decizionale este anevoioasă, iar grija pentru asigurarea transparenței rămânând a fi percepută la nivel de instituții ca o activitate redundantă, inutilă. Acest lucru denotă că Guvernul nu recunoaște transparența ca instrument efectiv pentru sporirea eficacității utilizării banilor publici.

Între timp, înțelegerea conceptului de transparență bugetară a evoluat în general și în societatea moldovenească inclusiv. Înțelegerea transparenței a devenit mai complexă, iar cerințele pentru asigurarea acesteia mai concrete și nuanțate. Astfel, dezvăluirea informației trebuie să fie efectuată la timp, relevantă, vizibilă, accesibilă și în format deschis. De asemenea, este necesară o asigurare adecvată a consultărilor și antrenării cetățenilor și stakeholderilor în procesele decizionale. Este necesar ca instituțiile implicate în procesul bugetar să-și formuleze politici privind consultările cu publicul, să stabilească exact agenda și obiectivele pentru consultările publice și să publice rapoarte privind contribuția publicului în acest proces. Publicarea notelor explicative scurte pentru principalele documente și redate într-un limbaj accesibil este imperativă.

Principalul document legal care stă la baza asigurării transparenței bugetare de către instituțiile implicate în procesul bugetar în prezent, este legea privind transparența în procesul decizional. Această lege, fiind una generală nu asigură în totalitate necesitățile de asigurare a unei transparențe bugetare calitative. Îmbunătățirea transparenței bugetare este constrânsă în mod fundamental de lipsa unei abordări integre, cu prevederi specifice privind transparența bugetară pentru toate etapele procesului bugetar și cu scoaterea în evidență a aspectelor ce asigură informarea, consultarea și antrenarea cetățenilor ca dimensiuni distincte ale transparenței.

Astfel, pentru depășirea acestui impediment sunt posibile două abordări de modificare a cadrului legal. Prima constând în elaborarea unui set de prevederi privind asigurarea transparenței bugetare pe tot procesul bugetar și plasarea acestora într-un capitol al proiectului de lege privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală. Aceste prevederi ar descrie în detaliu obligațiile tuturor instituțiilor implicate în procesul bugetar, Ministerul Finanțelor, Guvern, Parlament, Curtea de Conturi și autoritățile publice centrale referitor la asigurarea transparenței în procesul bugetar. A doua abordare ar fi elaborarea aceluiași set de prevederi legale, însă cu plasarea acestora în mai multe legi: Legea privind Curtea de Conturi, Legea privind Regulamentul Parlamentului, Legea cu privire la Guvern, Legea privind transparența în procesul decizional și Legea privind procesul bugetar și sistemul bugetar (sau proiectul legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale).

Pe lângă recomandările expuse în capitolele anterioare, care se referă la fiecare etapă/sub-etapă a procesului bugetar, elaborarea bugetului pentru cetățeni este o chestiune ce cuprinde întreg procesul bugetar. În acest sens se recomandă elaborarea documentelor pentru cetățeni, cel puțin pentru propunerea de buget și pentru raportul de executare a bugetului.

Autoritățile nu dispun 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, lipsesc orice gen de inițiative direcționate spre creșterea transparenței procesului bugetar prin intermediul altor actori, cum ar fi sursele mass-media și reprezentanții societății civile.

În proiectul legii privind finanțele publice și transparența bugetar fiscală, rolul de „coordonare generală a procesului bugetar”[92] i se atribuie Ministerul Finanțelor. În acest context, Ministerul Finanțelor este instituția centrală căreia îi revine obligațiile privind dezvoltarea politicilor, elaborarea modificărilor actelor guvernamentale, elaborarea proiectelor de lege referitor la transparența bugetara. Inițiativele Ministerului Finanțelor se preiau de către Guvern prin aprobarea hotărârilor de guvern si ulterior sunt promovate de către Guvern în Parlament în cazul intervențiilor in cadrul legal. De asemenea MF trebuie sa își intensifice rolul de coordonator inclusiv de monitorizare a transparenței bugetare la toate etapele proces bugetar și să propună Guvernului pentru implementarea și dezvoltarea politicilor sale in partea ce tine de procesul bugetar.

[92] Proiectul Legii privind finanțele publice și responsabilitatea bugetar-fiscală, Art.18. Proiectul a fost aprobat în două lecturi în Parlament. Urmează să fie aprobat în lectură finală.